



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**PAULO DE SENA MARTINS**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DE  
FUNDOS CONTÁBEIS: ESTRATÉGIA POLÍTICA PARA A EQÜIDADE,  
A AUTONOMIA E O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES  
FEDERADOS**

Brasília – DF  
2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**PAULO DE SENA MARTINS**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DE  
FUNDOS CONTÁBEIS: ESTRATÉGIA POLÍTICA PARA A EQÜIDADE,  
A AUTONOMIA E O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES  
FEDERADOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.

Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Fonseca

Brasília – DF  
2009

**PAULO DE SENA MARTINS**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DE FUNDOS  
CONTÁBEIS: ESTRATÉGIA POLÍTICA PARA, A EQUIDADE, A AUTONOMIA E O  
REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.

Brasília, 14 de dezembro de 2009.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>.Dra. Marília Fonseca  
Orientadora – FE - UnB

---

Prof.Dr. Célio da Cunha  
Examinador FE – UnB

---

Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça  
Examinador externo – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Walderês Nunes Loureiro  
Examinadora externa - UFG

---

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto  
Examinador externo - USP/RP

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Abádia da Silva  
Suplente – FE – UnB

*Para meus pais*

*Lélia de Sena Martins*

*Demóstenes Martins Filho (in memoriam)*

*Por tudo que fizeram e pelo amor que viveram e dedicaram a seus filhos*

*Para Marta, com amor, por transformar sonhos em realidades.*

## AGRADECIMENTOS

*A Ediruald de Mello (Diro), pesquisador original, batalhador da educação de qualidade, mestre e amigo que me apresentou o tema do financiamento da Educação.*

*A Marília Fonseca, pela amizade e apoio e diligente, afetiva e efetiva orientação.*

*Aos colegas e amigos da área de Educação, Cultura e Desporto da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, especialmente a Helena Heller e George Zarur.*

*Aos colegas do núcleo de educação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, especialmente a Raquel Dolabela.*

*Aos colegas do PRASEM, especialmente a Maria Eudes Veras (in memoriam), Maristela Marques e José Carlos Polo.*

*Aos colegas da Consultoria Legislativa, Suely Mara Vaz e Márcio Nuno Rabat por seus valiosos comentários ao texto e ao Marcos Tadeu pelo constante incentivo.*

*Aos funcionários da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e, especialmente, ao Dilson do CEDI e à equipe da Taquigrafia, por viabilizarem a recuperação de notas taquigráficas das audiências públicas das Comissões do Fundef e Fundeb e dos seminários de financiamento realizados nos debates acerca do PNE nos arquivos digitais da Câmara.*

*Aos professores das disciplinas que frequentei no curso de doutorado, especialmente aos integrantes da banca de qualificação, Regina Vinhaes, Paulo Calmon, Jorge Abrahão e Erasto Mendonça, pelas aulas instigantes, amizade e convivência e pelas observações, sugestões e críticas quando da qualificação.*

*Aos colegas do curso de doutorado na UnB.*

*Aos amigos que fiz na militância estudantil na Universidade de São Paulo, especialmente a Renato Pignataro Bastos, Marcos Alonso, Moysés Berndt, Lúcio Prado, Marcelo, Marly, Murilo, Pubenza, Mauro e Rubem (in memoriam).*

*Aos amigos da Faculdade de Direito da USP, cujos merecidos títulos honoríficos conquistados omito, especialmente a Paulo Sérgio Pimenta, Manoel Carlos, Enéias, Júlio, Geraldo, Ana Cláudia, Márcia e muito especialmente a Marcelo Semer, por um bonito presente num ano difícil.*

*A minha família.*

*Aos pesquisadores da rede epistêmica que estuda e formula propostas de políticas para o financiamento da educação pública, especialmente aqueles com quem tenho o privilégio de me corresponder por e-mail, e muito especialmente ao Melchior, Marcelino e Lisete.*

*“Todos os esforços no sentido de combater a ignorância e a rudeza do povo estacam diante da questão financeira; porquanto é preciso convir nisto: - não há systema de instrucção efficaz sem dispêndio de muito dinheiro”.*

*Tavares Bastos, em 1870*

*Argumentarão com o estado precário do tesouro, com a penúria da nossa renda, com a morosidade da ascensão da nossa receita [...] Dizem: Não temos recursos; e, pois, melhoramos a instrução passo a passo: quando melhor vento enfure as velas ao erário, opulentas dotações terá a escola. Mas é um insuperável círculo vicioso. Primeiramente, este sistema de não infundir ao ensino a vida nova dos tempos, senão gota a gota, partícula a partícula, nos deixará sempre no tremedal onde estamos...*

*Rui Barbosa, 1882, no exercício de mandato na Câmara dos Deputados*

*“Ora, considerando como um dever fomentar a instrução popular chega-se à conclusão de que, pela Constituição, é dever dos Estados desenvolver este serviço. Como o é da União concorrer para este serviço.*

*[...] a União deve concorrer com os seus subsídios para o desenvolvimento da instrução primária.*

*Cumpra, pois, firmar explicitamente com critério porque tais subsídios não podem ser distribuídos a esmo ou segundo a importância política do Estado que os solicita.*

*Devem, sim, ser fornecidos de acordo com as necessidades reais das populações [...]*

*As necessidades da instrução primária, quanto ao seu desenvolvimento, decorrem diretamente da quantidade de população.*

*Havendo, pois, Estados ricos e Estados pobres, é preciso que esses recursos sejam distribuídos, tendo-se em vista sobretudo as necessidades reais de cada um”*

*Manoel Bomfim, no exercício de mandato na Câmara dos Deputados. Discurso na sessão de 5 de novembro de 1907*

*A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na **aplicação da doutrina federativa** e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.*

*Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, março de 1932*

*Precisamos – e por aí é que se há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores*

*Anísio Teixeira, 1935 (Educação para a Democracia)*

*Esta idéia foi sugerida no Brasil dezenas e dezenas de vezes e nunca conseguiu vencer. Uma daquelas permanentes brasileiras, o espírito fazendário, sempre impediu a criação de fundos autônomos para a educação [...]*

*O direito à educação passou a ser um dos direitos constitucionais do cidadão brasileiro.*

*Para efetivação desse direito, de natureza constitucional, o Estado assume plena responsabilidade, nos termos de dispositivos expressos na Constituição.*

*Essa responsabilidade, em virtude do caráter federativo do Estado, no Brasil, é solidária, obrigando simultânea e completamente as três esferas de Poder Público: a União, os Estados e os Municípios.*

*Tal obrigação solidária, a ser exercida conjuntamente e de modo mutuamente complementar, torna indispensável um mínimo de ação coordenada e uniforme em que, acima de tudo, se fixem as responsabilidades de financiamento do esforço comum de educação de todos os brasileiros.*

*Anísio Teixeira (Educação é um Direito, 1968)*

*A prática do financiamento do ensino público no Brasil tem sido prejudicial à equalização das oportunidades educacionais por vários motivos. Um dos principais reside no fato de o poder público ignorar sistematicamente que o direito ao ensino gratuito de boa qualidade é de **cada brasileiro** e, portanto, ele – **o indivíduo brasileiro** – é naturalmente a **unidade de custo** a ser financiada com os recursos coletados de todos os contribuintes [...] O custo desse padrão de qualidade pode ser, então, tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de **coeficiente de custo/aluno/qualidade**, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva.*

*Ediruald de Mello, 1989(Implicações do financiamento da Educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau)*

*Ao tratar do financiamento da Educação, é preciso reconhecê-la como um valor em si, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população [...]*

*Embora a Educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um direito.*

*Plano Nacional de Educação, 2001*

## RESUMO

O objetivo da presente tese foi analisar a essência conceitual e a estrutura dos fundos de natureza contábil, implementados no Brasil a partir da década de 1990 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb). A partir da experiência anterior do Fundef, buscou-se verificar se o Fundeb pode constituir instrumento capaz de assegurar o financiamento da educação básica pública de maneira equânime e ajustada à estrutura do Estado Federal, de acordo com o *modelo cooperativo* estabelecido pela Constituição de 1988. Foram utilizadas, como marcos teóricos para o estudo da questão federativa, as obras de Bonavides, Rocha, Comparato, Silva e Zimmermann. Examinou-se como as subseqüentes políticas de financiamento da educação básica foram afetadas pelas relações entre o poder central e os poderes regionais e locais ao longo do período compreendido entre o advento do Estado Unitário e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Refletiu-se sobre a interferência das práticas patrimonialistas que permearam as relações do Estado brasileiro com as diversas esferas federativas e como estas influenciaram as políticas de financiamento da educação básica pública, recorrendo-se, para tanto, aos estudos teóricos de Faoro, Leal e Mendonça. Analisou-se, com a sustentação dos estudos de Melchior, Pinto, Monlevade, Abrahão e Martins, como as conquistas e as insuficiências do Fundef foram levadas em conta para o aperfeiçoamento da proposta do Fundeb. Para a análise dos dados de campo, optou-se por uma abordagem qualitativa, estabelecendo-se um diálogo com estudiosos de outros campos teóricos: da História (Dohnnikoff), da Ciência Política (Arretche, Souza, Carvalho, Abrucio) e da economia (Castro). Para a pesquisa de campo, optou-se pela busca de fontes primárias, incluindo os documentos oficiais do Executivo e do Legislativo e as notas taquigráficas que reproduziram as manifestações no plenário da Câmara dos Deputados e as audiências públicas das comissões temáticas, com especialistas e representantes da comunidade educacional, nas quais foram analisadas as propostas dos fundos. Os resultados da pesquisa mostram, de um lado, que o Fundeb não impediu a criação de novos problemas para o financiamento da educação básica, tais como a aplicação dos recursos indistintamente, o que entra em choque com a tentativa de organizar o financiamento a partir dos custos, e a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente, para além de um prazo de transição. Por outro lado, os resultados revelam o aproveitamento da experiência anterior do Fundef, que permitiu que o Fundeb lograsse alguns aperfeiçoamentos, como a sua extensão a todas as etapas e modalidades da educação básica; a definição de uma forma mais razoável de equacionar a complementação da União;



a criação de um espaço federativo de negociação, por meio da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; a definição de piso salarial para o magistério; a normatização do funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social de forma a inibir possíveis distorções do processo de fiscalização, em decorrência de práticas derivadas do clientelismo. Conclui-se, pois, que há perspectivas para que o Fundeb se constitua em instrumento efetivo de financiamento da educação básica pública, na medida em que garanta a equidade na distribuição de recursos e que contribua para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes e para o equilíbrio federativo. Uma vez que houve a mudança da Constituição e na legislação para viabilizar o fundo, cabe aos agentes públicos e à comunidade educacional promoverem um diálogo permanente, na busca de soluções conjuntas para as possíveis insuficiências e distorções na aplicação do Fundeb.

**Palavras-chave:** Fundef. Fundeb. Equidade. Federalismo cooperativo e regime de colaboração. Autonomia federativa e controle social.

## ABSTRACT

The objective of this thesis was to analyze the conceptual essence and the structure of funds with an accounting nature implemented in Brazil after the 1990s (Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Teacher Valorization – Fundef – and Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professionals Valorization – Fundeb). From the previous experience with Fundef, we tried to verify whether Fundeb could constitute an instrument capable of guaranteeing the financing of public basic education with equity, adjusted to the structure of the Federal State, according to the cooperative model established by the 1988 Constitution. The works of Bonavides, Rocha, Comparato, Silva and Zimmermann were used as the theoretical background. It was examined how following financing policies were affected by the relationships between the central power and local and regional powers throughout the period between the advent of the Unitary State and the promulgation of the Constitution of the Federal Republic of Brazil in 1988. We reflected upon the patrimony practices which prevailed in the relationships of the Brazilian State with several federative spheres and how they influenced the financing policies for public basic education, referring to the theoretical studies by Faoro, Leal, and Mendonça. With the support from the works by Melchior, Pinto, Monlevade, Abrahão and Martins, we analyzed in which ways the successes and the insufficiencies of Fundef were taken into account for the improvement of Fundeb's proposal. For the analysis of data, we chose a qualitative approach, establishing a dialog with scholars from other theoretical fields: from History (Dohnikoff), from Political Science (Arretche, Souza, Carvalho, and Abrucio), and from Economics (Castro). For the field research, we chose to use primary sources, including official documents from the Executive and from the Legislative and the stenographic notes which reproduced the manifestations in the House of Representatives and public hearings at thematic commissions, with specialists and representatives from the educational community, in which the fund proposals were analyzed. The results from the research show that, on one hand, Fundeb did not prevent the appearance of new problems for the financing of basic education, such as the application of resources indistinctly, which is against the attempt to organize the financing starting with costs and the inclusion of private enrollment in special education and day-care permanently, beyond the designated transition period. On the other hand, the results show the advantage of the previous experience with Fundef, which allowed Fundeb to reach some improvements, such as its extension to all stages and modalities in basic education; the definition of a more reasonable way to equate the complementation from the Union; the creation of a federative space for negotiation, through the Inter-Governmental Commission of Financing for Quality Basic Education; the definition of a minimal wage for teachers; the working criteria for the

councils for social control and follow-up so as to inhibit possible distortions in the process of surveillance due to clientele-derived practices. It was concluded that there are perspectives for Fundeb to become an effective instrument for financing basic public education as long as it guarantees equity in the distribution of resources and as long as it contributes to the strengthening of the collaboration regime between parties and of federative equilibrium. Once there was a change in the Constitution and in the legislation so as to make the fund viable, it is up to the public agents and the educational community to promote a permanent dialog in search of joint solutions for the possible inefficiencies and distortions in the application of Fundeb.

**Key-Words:** Fundef. Fundeb. Equity. Cooperative. Federalism and collaboration regime. Federative autonomy and social control.

## LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação  
ABM – Associação Brasileira de Municípios  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
ADUNB – Associação dos Docentes da Universidade de Brasília  
ADUNICAMP – Associação dos Docentes da Universidade de Campinas  
ADUSP - Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo  
ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior  
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
APG –USP/Capital – Associação dos Pós-Graduandos da USP/Capital  
C.A. – Centro Acadêmico  
CACCS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social  
CAQ – custo-aluno-qualidade  
CEC – Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados  
CF – Constituição Federal  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CNM – Confederação Nacional de Municípios  
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CONED – Congresso Nacional de Educação  
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPERS – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul  
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras  
DCE-Livre da USP – Diretório Central dos Estudantes da Universidade de São Paulo  
DCE-MACK – Diretório Central dos Estudantes da Universidade Mackenzie  
DEPAVE – Departamento de Parques e Áreas Verdes da Prefeitura de São Paulo  
DRU – Desvinculação das Receitas da União  
DVS – Destaque para votação em separado  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EM – Exposição de Motivos

FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FLACSO – Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

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

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

IPMF – Imposto provisório sobre movimentações financeiras

IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

IRRF – Imposto de renda retido na fonte

ITCM – Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos

ITR – Imposto Territorial Rural

IVA –F - Imposto sobre o valor agregado - federal

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MIEIB – Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil

NUPES – Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior/USP

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMEP - Organização Mundial para Educação Pré-Escolar

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar  
PPA – Plano Plurianual  
PRADIME - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação  
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação  
PSOL – Partido do Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTA – Plano de Trabalho Anual  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RBPE – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos  
RLR – Receita Líquida Realizada  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SEPLAN – Secretaria do Planejamento  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas  
UEE-SP – União Estadual dos Estudantes de São Paulo  
UF – Unidade Federada  
UNB – Universidade de Brasília  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
USP – Universidade de São Paulo

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - LDB: Dever do Estado brasileiro, equidade e qualidade educacional .....	35
Quadro 2 - Funções dos entes federados e financiamento da educação pública.....	60
Quadro 3 - Federalismo e Financiamento da Educação no Brasil.....	108
Quadro 4 - Entidades Representativas do Movimento Social e de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas - PEC do Fundeb.....	197
Quadro 5 - Entidades Representativas do Movimento Social e de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas - Lei regulamentadora do Fundeb.....	198
Quadro 6 - PPAs - governos FHC e Lula .....	200
Quadro 7 - Fatos relevantes para o financiamento da educação básica na legislação educacional e fiscal.....	202
Quadro 8 - Impostos que integram a cesta-Fundeb.....	235
Quadro 9 - Impostos que não integram a cesta Fundeb.....	235

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Complementação da União ao Fundef.....	169
Tabela 2 – Complementação da União ao Fundef – fundos de âmbito estadual beneficiados (1998 -2006).....	169
Tabela 3 – Despesas da União com educação (1999- 2005).....	169
Tabela 4 – Matrículas públicas dos entes subnacionais no ensino fundamental (1998 - 2006).....	175
Tabela 5 – Participação percentual da União no esforço financeiro do Fundeb se mantida a complementação no valor fixo de R\$ 4,5 bilhões.....	239

## SUMÁRIO

Introdução.....	18
1. O caminho percorrido para a escolha do tema da tese.....	18
2. Objeto, Problemática e objetivos da presente pesquisa.....	27
3. A problemática dos fundos contábeis no que se refere à regularidade de fluxo, Aos critérios de redistribuição de recursos, ao controle social e ao compromisso da União de complementação dos fundos .....	38
4. O problema e os objetivos da pesquisa.....	44
5. Enfoque investigativo e procedimentos de pesquisa.....	45
Capítulo 1 – A configuração do Estado Brasileiro: entre o federalismo cooperativo e o patrimonialismo.....	52
1.1. Conceitos e valores que fundamentam os diferentes tipos de federalismo.....	52
1.2. Conflito, harmonia, coordenação e equilíbrio no estado federal.....	56
1.3. A Constituição Federal e a divisão das responsabilidades federativas: as funções educacionais dos entes federados.....	58
1.4. O Patrimonialismo como prática arraigada nas relações entre Estado e sociedade: o governo de uma minoria.....	62
Capítulo 2 – O Financiamento da Educação – Da Constituinte de 1823 aos Fundos Contábeis: centralização e descentralização, autonomia federativa, vinculação de recursos, eqüidade e regime de colaboração.....	67
2.1. Federalismo brasileiro: da constituinte de 1823 à Emenda Calmon.....	68
2.2. O Ato Adicional à Constituição do Império: autonomia provincial em direção ao federalismo e financiamento da educação.....	69
2.3. Da recentralização promovida pela Interpretação do Ato Adicional à descentralização política instituída pela República Federativa.....	77
2.4. A Educação no contexto da Federação Oligárquica.....	86
2.5. A Escola Nova e o financiamento da Educação: a consagração da vinculação de recursos a educação na Constituição de 1934.....	90
2.6. Vargas e a centralização: enfraquecimento da Federação e fim da vinculação.....	94
2.7. Intervalo Democrático: a revigoração do modelo federativo e o retorno da vinculação.....	98
2.8. Do regime militar à Emenda Calmon: nova queda e retorno da vinculação e enfraquecimento e fortalecimento da Federação.....	102
2.9. Da Emenda Calmon ao Fundef: em busca do federalismo cooperativo e	



financiamento educacional em regime de colaboração.....	104
2.10. O Município na Federação: da autonomia até o reconhecimento como ente federativo .....	115
Capítulo 3. O processo de tramitação e aprovação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados: o protagonismo do Legislativo, do Executivo e dos movimentos sociais em dois contextos governamentais.....	121
3.1. O contexto de tramitação e aprovação do Fundef: reforma do Estado e protagonismo dos movimentos sociais.....	123
3.1.1. Como a equidade, a prioridade ao ensino fundamental, a valorização do magistério e a autonomia federativa foram concebidas no diagnóstico que fundamentou a proposta do Fundef.....	128
3.1.2. Como a equidade, a valorização do magistério, o custo-aluno-qualidade, a universalização do ensino fundamental e a autonomia federativa foram tratados nos debates sobre o Fundef.....	132
3.1.3. O Fundef como meio de concretizar o regime de colaboração: a complementação da União, o valor mínimo por aluno/ano e a controvérsia sobre a municipalização como meio de equilibrar as responsabilidades entre os entes federados.....	156
3.1.4. A transparência e o controle no âmbito do Fundef: os controles interno e externo e o controle social.....	181
3.2. O processo de tramitação e aprovação do Fundeb na Câmara dos Deputados: o que mudou no financiamento da educação básica?.....	195
3.2.1. A expectativa dos movimentos sociais quanto à proposta do Fundeb.....	199
3.2.2. O processo inicial de discussão do Fundeb.....	203
3.2.3. A equidade na proposta do Fundeb: inclusão de creches e educação especial; valorização do magistério e piso salarial; valor do ensino fundamental; ponderações e travas; custo-aluno-qualidade.....	208
3.2.4. O Regime de Colaboração: equilíbrio federativo, autonomia, complementação da União.....	226
3.2.5. Transparência e controle social na discussão do Fundeb.....	244
Considerações Finais.....	249
Referências bibliográficas.....	255
APÊNDICE A – O Fundeb nas mensagens anuais do Executivo ao Congresso Nacional nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva ( 2003-2008).....	285

APÊNDICE B - cobertura da PEC do Fundeb no Jornal da Câmara: registra o debate e as exaustivas negociações com os entes subnacionais.....	288
APÊNDICE C – Cobertura do Jornal da Câmara sobre o debate da Lei regulamentadora do Fundeb (conversão da MP nº 339/06).....	293
ANEXO A - Documento de orientação no debate acerca do Fundef - “Pontos Centrais que serão observados no Projeto de Lei que regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - excertos e comentários.....	294
ANEXO B - Documento de Orientação para discussão da PEC do Fundeb - “Diretrizes para o Fundeb” – excertos e comentários.....	298
ANEXO C - Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.....	299
ANEXO D - Lei nº 11.494/07(Lei do Fundeb), com mensagem de veto e índice temático elaborado pelo autor.....	303

## INTRODUÇÃO

A presente tese vincula-se ao programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Alinha-se à área de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE).

O objetivo é compreender se os fundos de natureza contábil, implementados a partir da década de 1990 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb), constituem instrumentos capazes de assegurar o regime de colaboração entre os entes federados, a equidade na distribuição dos recursos para os diferentes sistemas (estaduais e municipais) e a autonomia na gestão da educação básica pública. Parte-se do pressuposto de que a distribuição e fiscalização dos recursos para a educação são processos complexos, pelo fato de se darem em contextos geográfica, cultural e economicamente diferenciados e que são afetados por uma estrutura de Estado que se propõe, teoricamente, como “federalismo cooperativo”, mas que é permeada pelas práticas patrimonialistas arraigadas às relações entre sociedade e governo em suas diversas esferas. A análise aqui desenvolvida centra-se na década de 1990, quando foi deflagrada a Reforma do Estado brasileiro que imprimiu um caráter descentralizante e gerencialista à administração pública - em cuja égide se deu a implantação do primeiro fundo contábil (Fundef). Examina, ainda, o processo de construção do Fundeb, que, embora tenha se dado em diferente momento político, cujo governo adotava como idéia-força a inclusão social, tinha sua ação condicionada pelas injunções político-administrativas da Reforma do Estado deflagrada em 1995 (ajuste e responsabilidade fiscal, descentralização da execução com centralização das decisões estratégicas, participação contida da esfera da União no esforço federativo de financiamento da educação básica pública).

### **1. O caminho percorrido para a escolha do tema de tese**

Foi longo o caminho percorrido para dedicar-me, como pesquisador, ao tema do financiamento da educação. Minha inserção no campo da política educacional iniciou-se em 1983, quando ingressei na Universidade de São Paulo, como estudante de Direito, e abarca a participação direta no processo de tramitação e aprovação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados, respectivamente nos períodos de 1995 a 1996 e de 2006 a 2007. Esta breve incursão ao passado tem um sentido memorialista, uma vez que muitos fatos que dizem respeito ao tema da presente tese de doutorado se confundem com minha história profissional.

Pode-se considerar que esta história pessoal inicia-se ainda em minha atividade como estudante universitário (1983 a 1987). Como tal, fui atuante nas lutas pela redemocratização do país, pós-governos militares. Esse período foi caracterizado por um fecundo debate sobre os rumos da Federação. Na agenda política do país, havia grande expectativa em torno das eleições diretas de governadores, antes indicados por colégios eleitorais cujas regras de composição favoreciam o partido de apoio aos militares. Derrotado o governo em estados importantes, a expectativa recaía, sobretudo, sobre os governadores da oposição que venceram em estados cuja influência política era determinante para o processo de redemocratização: Franco Montoro (São Paulo), Leonel Brizola (Rio de Janeiro), Tancredo Neves (Minas Gerais), José Richa (Paraná) e Pedro Simon (Rio Grande do Sul). As eleições conferiam legitimidade à liderança da esfera estadual, com profundas implicações nos debates acerca da Federação. A volta da democracia era associada ao fortalecimento dos estados e municípios, cuja bandeira de luta era a descentralização, em contraposição ao centralismo dos governos militares. Este era o caso, por exemplo, do governador de São Paulo Franco Montoro (1983-1986) que propunha o mote “descentralização e participação” para seu governo, iniciado em 1983.

O ponto culminante do debate político era a retomada das eleições diretas, reivindicação que ganharia as ruas no ano seguinte com o movimento das Diretas-Já. Nesse ambiente de otimismo em relação à volta da Democracia, ainda que no caminho tenham ocorrido fatos dramáticos que eclodiram no país, como ataques a bancas de jornal e o atentado ao Riocentro, iniciei minha militância no movimento estudantil, no efervescente ambiente da Faculdade de Direito da USP. À tradição de participação somava-se a localização estratégica, a duas quadras da Praça da Sé, o que fazia que de lá partissem várias mini-passeatas de estudantes em meio às mobilizações, como nos comícios e no dia da votação da emenda Dante de Oliveira.<sup>1</sup>

Naquele momento, eu participava dos debates sobre política educacional, especialmente nas assembléias do centro acadêmico, o que culminou com minha eleição para representante dos estudantes na Congregação da Faculdade de Direito<sup>2</sup>. No espectro

---

<sup>1</sup> Após a derrota da emenda, várias lideranças políticas e sindicais dirigiram-se à Sala do Estudante do XI de Agosto, na Faculdade de Direito, onde permaneceram em assembléia até o dia amanhecer. Dia em que foi realizado ato no espaço em frente à Faculdade (conhecido como Tribuna Livre). Este ato foi disperso pela polícia, com bombas de gás. O fato mostra que a polícia ainda não se adaptara à nascente democracia e o governo democrático, no plano estadual, ainda não tinha o total controle das ações. No governo Montoro, o episódio gerou um pedido de desculpas formal por parte do Secretário da Segurança, Michel Temer, que compareceu em pessoa à Faculdade para dirigi-lo ao então presidente do XI de Agosto, Eugênio Bucci, a maior liderança estudantil da Faculdade nos anos 80 (que tinha entre seus amigos e colaboradores mais próximos o seu sucessor no centro acadêmico – o atual ministro da Educação, Fernando Haddad).

<sup>2</sup> Minha iniciação política dera-se aos poucos, ainda antes do ingresso na universidade, ao acompanhar os reflexos do período de redemocratização no movimento estudantil da Universidade Mackenzie onde meu irmão mais velho, Cláudio, estudava e na qual se destacava como dirigente

partidário, o PT se fortalecia como partido que dava voz aos trabalhadores urbanos sindicalizados, aos trabalhadores rurais sem terra e à parcela das classes médias, com importante penetração nos meios acadêmicos, e o PMDB consolidava-se como o partido que se apresentava como alternativa de poder ao regime militar que caminhava para o fim. Os partidos comunistas ainda estavam na ilegalidade, formalmente abrigados no partido-ônibus peemedebista. Em meio à militância jovem, especialmente entre os estudantes, esta situação criava uma dicotomia entre os organizados (partidos comunistas no PMDB e trotskistas no PT) e os independentes. Minha militância política deu-se entre os independentes, ligados à ala progressista do PMDB, cuja agenda diferenciava-se dos comunistas (que propunham, freqüentemente, como item prioritário nos congressos estudantis a conjuntura nacional) e dos trotskistas, (que enfatizavam a conjuntura internacional e, eventualmente, o movimento estudantil). O debate contava, ainda, com os independentes, cuja marca nas assembléias, encontros e congressos, era defender, como primeiro tópico, a Educação, especificamente, a universidade. Dessa forma, a educação passou a ter centralidade em minhas preocupações políticas.

Nessa ocasião, fui eleito representante dos estudantes, na Congregação da Faculdade de Direito (83-84) e no Conselho Universitário da USP (85-86). A participação nos colegiados universitários não era consensual no movimento estudantil. Apontava-se para o risco de que a representação estudantil minoritária simplesmente legitimasse decisões de um fórum tido como ilegítimo ou fosse manipulada nos colegiados, por cooptação. Carecia, pois, dar maior efetividade à participação nestes espaços, como forma de vencer o preconceito de alguns estudantes e professores e adquirir o seu respeito como participantes legítimos e com capacidade de influir. Carecia, ainda, fazer coalizões com membros de outras instâncias universitárias, majoritariamente compostas por professores.

Assim, o conhecimento sobre o estatuto, o regimento universitário, o funcionamento dos órgãos da universidade e, especialmente, a legislação educacional passou a ser uma questão de sobrevivência política para os estudantes nos colegiados diante de seus representados. Além da militância, o curso de Direito acrescia à minha formação uma atenção especial à problemática do Estado e à Educação como direito de todos.

---

estudantil. Sua geração lutava para que as entidades estudantis daquela universidade, que ficara marcada a partir de confrontos nos anos 60 como um reduto de setores da direita estudantil, voltassem para o campo democrático. Aos poucos os centros acadêmicos foram ocupados por simpatizantes da esquerda estudantil. Restava, ainda, incorporar o DCE a este movimento, o que foi conquistado mediante uma coalizão entre simpatizantes do PT e do PMDB. Muitas das reuniões de articulação das chapas que concorriam às entidades estudantis aconteceram na minha casa. Eu era um observador atento e interessado deste processo. A vitória política da oposição democrática no DCE do Mackenzie foi tão importante que levou meu irmão (eleito vice) à presidência da União Estadual dos Estudantes (UEE-SP), em eleições diretas. O primeiro grande Comício das Diretas, na Praça da Sé, em São Paulo foi aberto oficialmente por seu discurso, representando a UEE-SP.

Em 1983, a pressão pela redefinição dos recursos tributários para as esferas federativas culminaria com a aprovação da Emenda Passos Porto (que redistribuía os recursos fiscais beneficiando os entes subnacionais), em cuja esteira foi aprovado também o grande marco jurídico-institucional do financiamento da Educação: a Emenda Calmon, que retomava a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, inscrita nas Constituições democráticas desde 1934 e que havia sido retirada durante os governos militares.

O debate acerca do financiamento, logo após a aprovação da Emenda Calmon, recaiu sobre a questão da sua auto-aplicabilidade e sobre a definição do que seriam os gastos a serem financiados com os recursos vinculados. A Secretaria de Planejamento (Seplan) advogava a necessidade de uma lei específica para regulamentar o seu funcionamento. Nos anos 80, a problemática que preocupava os estudiosos da área de financiamento era a denúncia de distorções, entre as quais, a inclusão nos gastos de educação de despesas não relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ou mesmo o não cumprimento da Emenda em sua integralidade<sup>3</sup>. Velloso ressaltava, ainda, que os recursos vinculados eram utilizados inadequadamente em categorias que não se ajustavam ao conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), seja por autorização legal expressa (gastos com os colégios militares) ou face à lacuna da lei (despesas assistenciais). Estas distorções, apontadas em estudos de, entre outros, Jacques Velloso e Cândido Gomes, geraram uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional. Os trabalhos de Ediruald de Mello e de José Carlos de Araújo Melchior, além de abordar as denúncias pelo descumprimento da vinculação, iniciavam a construção do conceito de custo-qualidade e a defesa de gastos articulados de todas as esferas, isto é, de uma prática de federalismo cooperativo, de regime de colaboração. No cenário político da Nova República, foi elaborada uma ampla agenda de redemocratização, buscando remover do aparato burocrático do Estado aquilo que se chamou de *entulho autoritário*. Questões importantes, como o financiamento da educação, eram relegadas a um segundo plano.

Com o fim do ciclo autoritário, a partir das eleições para governadores e para o Congresso Nacional em 1982 e, sobretudo, após a mobilização em torno das Diretas-Já, em 1984, iniciou-se um período de intensa participação popular, especialmente no âmbito dos movimentos organizados da sociedade, como entidades estudantis, sindicatos e outros órgãos representativos de classe<sup>4</sup>, que já tinham como pauta de discussão a preparação de propostas para o processo constituinte, que se consagraria na Constituição de 1988.

---

<sup>3</sup> O tema é desenvolvido em trabalhos de José Carlos de Araújo Melchior (1985), Jacques Velloso (1988), Cândido Gomes (1989) e José Marcelino de Rezende Pinto (1989).

<sup>4</sup> Em 1986, por indicação da direção de DCE-Livre da USP, compus uma comissão de reforma dos estatutos da USP, convocada pelo reitor José Goldenberg, da qual faziam parte três professores da USP: Oliveiros Ferreira (FFCLH), José Afonso da Silva (Direito) e Walter Colli (Química). Participei

A nova Constituição consagrou a vinculação de recursos à Educação. A Federação saiu fortalecida: em primeiro lugar não se cogitou sobre a sua abolição.<sup>5</sup> Em segundo lugar, foi estabelecida como uma *cláusula pétrea*, isto é, norma constitucional que não pode ser abolida (art.60, § 4º, I, CF). Finalmente, o Município ganhou *status* de ente da Federação, e procedeu-se à reorganização da distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios. Esta decisão tornou o modelo brasileiro ímpar em relação aos demais países que adotam o modelo federativo (Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Argentina, Ilhas Comoros, St. Kitts e Nevis, Nigéria, África do Sul, Etiópia, Austrália, Micronésia, Malásia, Índia, Paquistão, Emirados Árabes Unidos, Rússia, Áustria, Alemanha, Espanha, Bélgica, Bósnia e Herzegovina e Suíça).<sup>6</sup>

No início dos anos de 1990, o debate sobre financiamento recaiu sobre o funcionamento dos fundos e sobre a relação custo-padrão-qualidade. Enquanto autores conhecidos na área do financiamento, como os professores João Monlevade (UnB) e Cândido Gomes (UCB), debatiam na academia a temática do *desvio legal de recursos* para despesas que conceitualmente não seriam de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), mas eram amparadas pela lei regulamentadora da Emenda Calmon (que resgatou, ainda no período militar, a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, que fora suprimida pela Carta do regime militar), José Eustáquio Romão retomava a problemática do custo-qualidade, que denominava custo-padrão-qualidade mostrando que uma primeira aproximação poderia ser feita a partir do custo *per capita* médio das escolas básicas localizadas no âmbito do Estado, com a definição do padrão de qualidade num segundo momento, a partir do refinamento das técnicas e pesquisas (ROMÃO, 1992, p.67).

Em fevereiro de 1994, logo após a defesa de minha dissertação de Mestrado, assumi, via concurso público, o cargo de consultor (à época, denominado assessor

---

como colaborador da direção do DCE-Livre da USP, que congregava majoritariamente uma das correntes do PT e alguns independentes do PMDB. Em 1987, ocupei uma das duas coordenações gerais do C.A. XI de Agosto (cargo equivalente à vice-presidência). Na Sala do Estudante do C.A XI de Agosto, denominada então de “Sala da Constituinte”, foi centralizada a coleta de assinaturas para as emendas populares à Constituinte. Ainda durante o Mestrado, participei da fundação e das primeiras diretorias da Associação dos Pós-Graduandos da USP, APG-USP/Capital. No plano político-partidário, militante do PMDB desde a campanha de Montoro (1981-82) e filiado ao partido desde 1985, participei da fundação do PSDB, onde fui eleito e exerci por duas vezes a coordenação nacional da juventude do partido. Em 1992 filiei-me ao PT, em pequeno ato na Câmara Municipal de São Paulo. Minha ficha foi abonada por meu velho amigo e, na Faculdade, cordial adversário, Eugênio Bucci. No PT não tinha a história e o tempo de que dispunha no PSDB, e me tornei mais um eleitor que um militante. Não participei de recadastramento de filiados, cuja consequência prevista era a desfiliação automática.

<sup>5</sup> A Constituição previa (art.2º, ADCT) a realização de plebiscito, em 7 de setembro de 1993, para que o cidadão escolhesse entre o presidencialismo e o parlamentarismo e entre a República e a monarquia constitucional. A Federação estava garantida: não era sequer submetida a voto plebiscitário. Se a vencedora fosse a monarquia, deveria ser uma monarquia federativa, tal como fora defendida pelos liberais nos períodos da Regência e do 2º Império.

<sup>6</sup> Cf. <http://www.forumfed.org> – site do *Forum of Federations*.

legislativo) da Câmara dos Deputados, em Brasília, na área XV, conhecida como “área de Educação”, mas que envolve também a cultura e o desporto, além de alguns temas residuais de ciência e tecnologia (que tem outra área própria dentro da consultoria)<sup>7</sup>.

Meu contato com a área da Educação foi enriquecido pelo privilégio de prestar assessoramento, ocasionalmente, ao sociólogo – então deputado – Florestan Fernandes. Nessa fase, a LDB voltara à Câmara. Minha participação nessa primeira fase do trabalho junto ao Legislativo, ainda que secundária, permitiu-me acompanhar o processo de uma perspectiva multidisciplinar.<sup>8</sup>

No período compreendido entre a aprovação da Carta de 1988 e o Plano Real, os estados ganharam destaque nas relações federativas, a ponto de o cientista político Fernando Luiz Abrucio (1994) cunhar a expressão “federalismo estadualista”, em que os governadores assumiam o papel de “barões da Federação”. A partir da lógica do ajuste fiscal, que é uma lógica centralista, a União retomou espaços de poder a partir da política econômica e tributária. À época de meu ingresso na Câmara, iniciava-se uma recentralização federativa que tinha entre seus instrumentos o crescimento da arrecadação da União por meio de receitas não compartilhadas com os entes subnacionais, como as contribuições sociais e a flexibilização da aplicação dos recursos federais a partir da desvinculação de recursos dos impostos por meio, sucessivamente, do Fundo Social de Emergência (FSE) e seus sucedâneos, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Esses instrumentos retomavam a tradição dos órgãos orçamentários de *driblar a educação*<sup>9</sup>. Ao captar 20% dos recursos, deixaram a vinculação na esfera da União, no patamar de 14,4%, equivalente a 18% de 80% (BORGES, 2007). A educação é diretamente afetada pela desvinculação de recursos da União, cujos órgãos fazendários argumentam que os recursos “voltam” para o setor, isto é, seriam capturados pela DRU, mas retornariam ao longo de cada exercício. Em primeiro lugar, perde-se o repasse segundo os prazos previstos na LDB, que viabilizam o fluxo regular, com o objetivo de viabilizar o planejamento. Entretanto, nem sempre os recursos “voltam”, como se pode constatar pelo exame dos pareceres do TCU sobre as contas do governo da República.

---

<sup>7</sup> Naquele momento, havia um “congestionamento” de alguns especialistas sobre a temática do ensino superior: George Zarur, ex-CNPQ e Unb/Flacso, Heloísa Lobo, ex-funcionária da Capes e professora da Universidade Católica de Brasília, Isaura Belloni, Almeida Jr. e Ricardo Martins, professores da UnB.

<sup>8</sup> Por sua importância, a LDB envolveu em maior ou menor grau todos os consultores, mas principalmente Helena Heller, então coordenadora da área, Vital Didonet e Heloísa Lobo, que trabalhavam junto à relatoria.

<sup>9</sup> Expressão atribuída ao ex-ministro Delfim Netto, por ocasião dos embates referentes à regulamentação da Emenda Calmon.



Uma outra questão a ser considerada refere-se ao fato de que a Educação não recebia recursos da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que, após ter nascido como imposto (IPMF), portanto, como fonte sobre a qual incidiria a vinculação, passou a ser, artificialmente, considerada como contribuição social.

O tema do financiamento da Educação era acompanhado, no âmbito da Consultoria da Câmara, pelo Professor Ediruald de Mello (UnB)<sup>10</sup>. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, por sua importância, em virtude de envolver temas como o financiamento da educação básica (mais especificamente do ensino fundamental) e a autonomia universitária, ensejou a indicação de um grupo de consultores para acompanhá-la. Envolveva outros temas, além do financiamento da educação básica, inclusive uma parte dedicada à universidade, que foi desmembrada em outra PEC.

Na regulamentação da Emenda Constitucional nº 14/96, que instituiu o Fundef, participei diretamente do processo, acompanhando reuniões de debate e de negociação, registrando as demandas e, inclusive, fazendo sugestões ao relator do PL nº 2.380/96 (Deputado Ubiratan Aguiar, ex-secretário de Educação do Ceará). Uma das questões mais relevantes referia-se ao custo-qualidade. A Lei do Fundef previa (art.2º) a diferenciação de custos segundo níveis e tipos de estabelecimento – proposta que não havia no projeto do MEC ou em qualquer emenda e que foi inserida pelo relator. Ao contrário da Emenda Constitucional nº 14/96 (que teve voto contrário da maior parte da oposição com exceção do PDT, que votou favoravelmente), a Lei do Fundef foi aprovada por unanimidade.

O processo de tramitação do Fundef estreitou meu vínculo com o Prof. Melchior, que conhecera no Conselho Universitário da USP, como estudante e membro do Conselho, e naquele momento fora convidado para participar dos debates referentes à PEC nº 233/95, em audiência pública da respectiva comissão especial. O financiamento da educação básica pública já estava inserido como um tema de minha prioridade. Nesse momento, minha participação no campo do financiamento deu-se junto à equipe do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), desenvolvido no âmbito do Projeto Fundescola, fruto de um acordo de financiamento do MEC com o Banco Mundial para o desenvolvimento das escolas básicas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Pude trabalhar e aprender com o Professor Ediruald de Mello (para nós, seus amigos, Diro) sobre as questões fundamentais do financiamento da Educação. O debate com os parlamentares foi enriquecedor e envolvia deputados de diferentes matizes políticos. A partir daí, comecei a participar de trabalhos referentes ao financiamento educacional, sempre contando com incentivo de Ediruald de Mello (na verdade, com a intenção de “formar” alguém em assunto que julgava de alto relevo técnico e político). Esta experiência foi determinante para direcionar meu interesse para os assuntos educacionais, especialmente para o campo do financiamento.

<sup>11</sup> Este tema foi tratado, inicialmente, por um subgrupo, que contava com Maurício Holanda, Rui Aguiar e José Carlos Pólo, e tinha como uma espécie de coordenadora, a Profª Maria Eudes Veras, de quem, também, recebi muito incentivo. A coordenação geral do projeto era exercida por Maristela Marques. Minha participação no Prasem foi intensa na fase de elaboração e efêmera na

Em 1999, passei a acompanhar a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Fui designado para assessorar o relator, Deputado Nelson Marchezan, na primeira fase de debates da Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Vale ressaltar o sentido pluralista que caracterizou o debate. O processo contou com a participação constante do Ministério da Educação e de entidades da comunidade educacional oriundas de diferentes tendências políticas, sendo a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) uma das mais presentes.

Apesar da divisão, o trabalho não se fragmentou, até porque o PNE devia manter coerência entre os capítulos que tratavam dos diferentes níveis e modalidades educacionais. Os esboços temáticos eram levados ao relator, em reuniões em que todos debatiam todos os temas e este fazia seus comentários e tomava decisões sobre o que inserir ou retirar. Embora a determinação do relator fosse de que o projeto-base era o do governo, foi dada orientação para procurar agregar propostas do projeto do Congresso Nacional de Educação (Coned), apresentado pelo Deputado Ivan Valente, à época, do Partido dos Trabalhadores (PL nº 4.155/98), e uma relativa liberdade para a apresentação de propostas – com exceção do capítulo referente ao ensino médio, em que a posição era manter o texto do MEC. Nos demais capítulos, quem quer que se debruce seriamente sobre o Projeto de Lei encaminhado pelo governo (PL nº 4.173/98) e o substitutivo do relator constatará mudanças significativas, nos diagnósticos, diretrizes e metas. Tanto assim que o projeto foi objeto de vetos. No caso da Educação de Jovens e Adultos (EJA), há inclusive uma ironia histórica: o texto consolidado pelo MEC, que se tornou seu projeto de lei, foi elaborado pelo Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior - Nupes, núcleo da USP, em convênio com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>12</sup>. As alterações promovidas sobre aquele texto no substitutivo do relator foram, fundamentalmente, para incorporar propostas da Unesco expressas, por exemplo, no relatório “Educação, um tesouro a descobrir”, coordenado por Jacques Delors (1996), como a educação ao longo de toda a vida e a rejeição da idéia de que o problema da EJA se resolveria com a evolução demográfica.

---

de execução: coube-me a tarefa de redigir o texto-base acerca do financiamento da Educação nos Municípios (publicado na coleção do projeto), além de proferir algumas palestras sobre o assunto, em Natal e Fortaleza. A partir do Prasesem foram criados outros programas, como os Encontros da Justiça pela Educação (EJE) de que participava a mesma equipe e que se realizou em parceria com a ABMP – Associação de Juizes e Promotores da Infância e da Juventude. Não participei da equipe de redação, mas proferi palestra deste programa em Belém. De qualquer maneira, esta experiência foi rica e passei a atualizar o texto anualmente, para as reedições do Prasesem ou simples disponibilização na página da Câmara e a participar das reuniões técnicas. Pude estabelecer contato com interlocutores importantes no debate do financiamento (José Carlos Pólo, Mariza Abreu, Ricardo Martins, Maria de Salete Silva, Guilherme Rubim, Rui Aguiar, Maurício Holanda) e ter o *feedback* do que estava acontecendo nos Municípios.

<sup>12</sup> O Nupes era coordenado pela Prof<sup>a</sup> Eunice Duhren (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP).

Paralelamente aos debates sobre o PNE, o Fundef mantinha-se como tema importante (o próprio PNE deu-lhe destaque, e inclusive chegou a mencionar “no futuro” a adoção de um fundo único). Havia basicamente três questões: duas internas ao mecanismo do Fundef e uma referente à limitação quanto à sua concepção. Em relação à última questão, a crítica referia-se à não-cobertura das demais etapas da educação básica. Quanto ao funcionamento do fundo, dava-se uma polarização em torno dos temas do descumprimento pela União do valor mínimo por aluno/ano (tal como previsto no art.6º, *caput* e § 1º da Lei do Fundef) e dos desvios de recursos. Em 2001, minha atuação voltou-se para a necessidade de transparência e o controle social do Fundef, ao assessorar a subcomissão da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, cujo objetivo era acompanhar as denúncias de desvios de recursos do Fundef e que tinha como relator o Deputado Gilmar Machado.

Em 2003, integrei a equipe de elaboração de palestras e oficinas sobre financiamento da Educação, no âmbito do programa “Congresso nas Câmaras”, coordenado pelo Centro de Formação (Cefor) da Câmara Federal e que tinha os vereadores como público-alvo. Participei como palestrante de alguns encontros do programa, apresentando temas sobre Financiamento e sobre o Plano Nacional de Educação. Neste mesmo ano, fui debatedor em seminário acerca do financiamento da educação infantil, realizado pela CEC – Câmara dos Deputados, dividindo a mesa com Adeum Hilário Sauer (Undime), Deputado Carlos Abicalil, Francisco das Chagas (MEC) e Vanessa Guimarães Pinto (Consed). Participei ainda do seminário “Financiamento para uma Educação de Qualidade”, promovido pelo Inep e realizado na UnB. Fui signatário da “Carta de Brasília - Financiando uma Educação de Qualidade para todos os Brasileiros”.

A partir dos debates decorrentes da proposta e aprovação do Fundef, o tema do financiamento passou a chamar a atenção de uma nova geração de pesquisadores entre os quais: João Monlevade (UnB), José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Jorge Abrahão (IPEA), Marcelo Ottoni (Senado Federal), Lisete Arelaro (USP), Juca Gil (USP), Nalu Farenzena (UFRGS) e Nicholas Davies (UFF). Com o fim da vigência do Fundef e a perspectiva da construção de novo mecanismo (naquele momento discutiam-se um fundo único, o Fundeb, ou a adoção de fundos por etapa da educação básica), fui motivado a ingressar no programa de doutorado da UnB, com o intuito de estudar a questão de um ângulo mais teórico e, assim, participar do debate de forma mais profunda e sistematizada.

## 2. Objeto, problemática e objetivos da presente pesquisa

Para apreender a complexidade do objeto em foco, foi necessário estudá-lo sob diferentes prismas. Buscou-se identificar nos textos legais os princípios e objetivos políticos que sustentam a proposta governamental para o financiamento da educação básica pública via fundos contábeis. Buscou-se, na obra de alguns especialistas e no debate deflagrado entre Executivo, Legislativo e Movimentos Sociais, apreender as diferentes opiniões sobre a efetividade dos *fundos contábeis* como instrumentos ordenadores do financiamento da educação básica na perspectiva da promoção da equidade e do regime de colaboração. Desse levantamento, foi possível identificar os princípios e as concepções teóricas que orientam o tema, além da problemática que atesta a sua complexidade conceitual e prática.

### 2.1. Fundef como mecanismo de redistribuição de recursos

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aprovado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que passou a ser conhecido como Fundef, constituiu um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, no âmbito de cada estado. Na expressão de um de seus arquitetos, Barjas Negri, representou uma “mini-reforma tributária”. Tratava-se de um fundo contábil, sem órgão administrador, mas antes um sistema de contas por meio do qual eram repassados recursos subvinculados do conjunto maior dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), para financiamento exclusivo do ensino fundamental. Estes provinham de 15% de alguns impostos, que compunham a cesta-Fundef:

- recursos do Estado: FPE, ICMS, IPI-Exp;
- recursos do Município: FPM, cota ICMS, cota IPI-Exp.

A estes recursos somavam-se 15% da compensação devida a estados e municípios referente à Lei Kandir (criada face à perda de receita do ICMS em função da desoneração das exportações<sup>13</sup>) e os recursos da União correspondentes à complementação aos fundos que não atingissem o valor mínimo nacional por aluno. Os

<sup>13</sup> A previsão expressa era necessária, uma vez que tecnicamente estes recursos oriundos de compensação não se caracterizavam como receitas de impostos ou das transferências constitucionais como o FPM. A não previsão implicaria do ponto de vista da STN, em classificar a transferência como auxílio financeiro sobre o qual não recai a vinculação (Cf. **Nota Técnica nº 937/2004 - GEINC /CCONT/ STN**). É o que ocorreu, já no período do Fundeb, embora a situação fosse rigorosamente equivalente, com a compensação aos municípios (um bilhão de reais) pela perda de arrecadação do FPM, pós-crise econômica global, prevista na MP nº 462/09, transformada na Lei nº 12.058/09 (Cf. Nota Técnica nº 653/2009 – CCONT/STN)

recursos de impostos próprios municipais (IPTU, ISS e ITBI) **não** integravam a cesta-Fundef.

Eram características do Fundef:

- redistribuição dos recursos conforme o número de matrículas apuradas no censo escolar do ano anterior;
- aplicação exclusiva no ensino fundamental público, excluída a contagem de matrículas em educação de jovens e adultos para efeito de captação de recursos do fundo;
- natureza contábil;
- âmbito de cada Estado, com redistribuição apenas entre estados e respectivos municípios;
- contas únicas e específicas com automaticidade de repasses;
- diferenciação de custos segundo os níveis de ensino (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries e 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial);
- controle social e acompanhamento exercido por conselhos em todas as esferas federativas;
- complementação da União para atingir a valor mínimo, definido em lei como a média nacional, mas fixado por decretos que desconsideraram o critério legal;
- Destinação à MDE do ensino fundamental público e valorização de seu magistério, a partir da subvinculação de 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental.

Resumidas as características, passo à análise de sua gênese e dos temas que suscitaram o seu debate no âmbito da Câmara dos Deputados, a partir da leitura do *corpus* legislativo que orienta educação brasileira: (Lei nº 9.394/96-LDB/1996; PNE/2001; as leis que orientaram os fundos contábeis (Emenda Constitucional nº 14/96 e Lei nº 9.424/96. No caso do Fundef; Emenda Constitucional nº 53/06 e Lei nº 11.494/07, referentes ao Fundeb).

Procedeu-se, ainda, ao exame de outros documentos técnicos e textos teóricos das áreas jurídica, educacional e da ciência política que discutem os princípios e as diretrizes que regem a utilização dos fundos contábeis, tratados a seguir.

A *equidade*, entendida como justiça no caso concreto remonta a Aristóteles, conforme esclarece Ferraz Jr. (1990, p. 224 e 227), para quem ela representa “o recurso a uma espécie de intuição, no concreto, das exigências da justiça enquanto igualdade proporcional”. Para RÁO (1976, p.61) a equidade representa “uma particular aplicação do princípio da igualdade às funções do legislador e do juiz”. No caso do financiamento educacional, a equidade pressupõe a justiça no processo de distribuição dos recursos entre os entes federados subnacionais, assim como a ética e a solidariedade nas relações entre estes e a esfera da União.

A legislação específica do Fundef (BRASIL, E.C. 14/96; BRASIL, Lei nº 9.424/96) dá uma interpretação mais pragmática à equidade, fundada na correção da “diferença significativa de gasto por aluno”, pelo simples fato de ser a matrícula estadual ou municipal e na fixação de um valor mínimo nacional cujo atendimento é garantido com a complementação da União. O PNE também ressalta a importância da *equidade* fundada no conceito operacional de valor mínimo anual por aluno de uma mesma etapa, independentemente da esfera responsável pelo atendimento. Assim entendida, a equidade refere-se não apenas aos diferentes sistemas de ensino (estadual e municipal), mas também ao atendimento igualitário aos alunos.

Algumas diretrizes que compõem as propostas dos fundos contábeis constituem condições *sine qua non* para a equidade. A *descentralização* tem sido comumente compreendida como mero repasse de recursos para os entes estaduais e locais. O PNE (2002, p. 136) estende o sentido da descentralização de forma a privilegiar as escolas para o desenvolvimento de sua proposta pedagógica e para decisão mais autônoma das despesas do cotidiano, nos moldes do programa dinheiro direto na escola (PDDE).

Este trabalho, em atendimento ao seu objetivo geral, aborda o tema da descentralização em outra escala, mais adequada ao pano de fundo federativo: a descentralização, não como sinônimo, mas como uma das dimensões do federalismo, voltada para um regime de colaboração que induza à maior *equidade* na distribuição de recursos e à *autonomia* na sua utilização pelos entes locais.

A *transparência e o controle social* constituem ainda diretrizes centrais das propostas dos fundos, sendo requisitos fundamentais para garantir a equidade e a autonomia. Supõem o fortalecimento das instâncias de controle interno e externo e de órgãos de controle social como os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef. O PNE (2002, p. 135) orientava, inclusive, para que sua competência fosse ampliada de forma a alcançar todos os recursos da educação básica.

Para que esses princípios e diretrizes sejam alcançados, concorre também a gestão democrática, considerada em três níveis:

a) de gestão de sistema – na forma de conselhos de educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais;

b) de unidade escolar – por meio de conselhos escolares com representação da comunidade educacional e formas de escolha de direção pela comunidade e que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares;

c) da secretaria da educação - por meio da gestão democrática trazida ao âmbito da administração.

O *regime de colaboração*, inscrito na Constituição Federal (art. 211, caput) prevê, a partir da repartição de competências, a divisão compartilhada de responsabilidades entre os entes federados. O PNE (2002, p. 133 e 135) destaca a importância do exercício da função supletiva da União, sem prejuízo do exercício da competência bem definida (que denominamos de função própria), além do aprimoramento contínuo do regime de colaboração. A função supletiva é expressão concreta do *regime de colaboração* e um meio para buscar a *equidade*: os governos centrais são agentes estratégicos nos processos de redução das desigualdades interpessoais e inter-regionais (COSTA, 2008). A dimensão federativa revela-se, ainda, na sistemática adotada pelo PNE, na qual as metas que dependem da iniciativa da União são indicadas com um asterisco e aquelas que dependem da colaboração da União com o ente ou entes responsáveis são indicadas por dois asteriscos. A adequação do mecanismo ao contexto federativo, condição da efetividade do fundo, pode ser expressa na construção de instrumento que: propicie a articulação dos entes federativos para obtenção do objetivo comum da diminuição das desigualdades nas dimensões interestadual e intra-estadual, como condição para que seja atingida a equidade; não acirre conflitos federativos; reserve um papel ativo à União, não só na dimensão normativa, mas também no exercício de sua função supletiva, com a definição da participação financeira no financiamento do fundo que garanta um patamar mínimo correspondente a percentual dos recursos totais, a partir do qual possam ser acrescidos recursos com base em critérios como o esforço federativo e o custo-aluno-qualidade.

De forma a perceber os embates entre os diferentes poderes da Federação e também entre estes e os movimentos sociais, serão explorados os textos legais, os estudos elaborados por especialistas, além de textos produzidos no âmbito de órgãos institucionais de assessoramento ao Poder Legislativo, além de publicações de partidos, de oposição ou da base governista, sobre os fundos. Esses textos permitirão compreender os diferentes posicionamentos sobre a dimensão financeira da autonomia federativa, a equidade e o regime de colaboração no que se refere à repartição e utilização dos recursos da educação básica.

A questão do financiamento tem merecido destaque nos textos legais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) conforma os elementos do Estado Federativo, no sentido de garantir o regime de colaboração, a ação supletiva e redistributiva da União e a garantia do padrão de qualidade do ensino (Cf. Quadro 1, infra). O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) estabelece, entre suas diretrizes, a gestão de recursos da Educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas:

o fundo contábil permite que a vinculação (de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino) seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo *ex post* de justificação para efeito de prestação de contas. Além disso, permite um controle social mais eficaz e evita a

aplicação excessiva de recursos nas atividades-meio e as injunções de natureza política.

No Plano, o fundo é concebido, portanto, como um instrumento que permite que a vinculação cumpra seus objetivos. Por esta razão, a adoção de fundos parece adequada ao financiamento de uma política pública que seja prioritária, como é o caso da Educação.

No campo do direito financeiro, o *fundo* é um conceito que remete à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica ou, na expressão de Harada (2001, p. 99), os fundos constituem reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público.

Botelho (2001, p. 72-74) entende que os fundos públicos não têm a natureza das pessoas jurídicas e com elas não se confundem, embora integrem suas metas. Para o autor, são

[...] em verdade, uma rubrica, uma conta, uma referência contábil, gráfica, da separação feita, por determinação da lei, de recursos públicos cujo destino deva ser a remuneração – comandada pela lei que o institua – de determinadas e especiais atividades ligadas ao interesse coletivo.

Em resumo, o fundo público tem origem constitucional e assume caráter jurídico de conta especial do orçamento público anual, segundo previsão feita tanto no orçamento plurianual quanto na norma (igualmente anual) de diretrizes orçamentárias.

Por representarem uma exceção ao princípio de unidade de tesouraria – em virtude do qual todas as receitas públicas são recolhidas ao Tesouro, para daí saírem somente sob a forma de pagamentos de despesas consignadas no orçamento – os fundos permitem uma maior transparência, além de viabilizar o fluxo regular de recursos. Esta regra foi válida para o Fundef, sendo o saldo positivo do fundo transferido para o exercício seguinte, isto é, nele permaneceu, sem retornar para o caixa único (art. 73, Lei nº 4.320/64).

Em texto de 2005 ressaltai (MARTINS, 2005b, p.3) o fato de que, para além da aparente perfeição dos modelos jurídicos ou administrativos, no mundo real pode ocorrer que os fundos contem com poucos recursos, estejam sujeitos a contingenciamentos ou empenhos aquém da dotação orçamentária ou que persistam problemas de desvios. Estes, porém, não são problemas dos fundos, mas distorções a partir da prática dos gestores.

De acordo com o estabelecido no *corpus legislativo* que fundamenta a educação brasileira (CF, LDB, PNE, Leis do Fundef e do Fundeb), propõe-se uma alternativa redistributiva para o financiamento educacional, de forma a propiciar que, a partir da **equidade** seja atingido, por parte dos entes federativos com menos recursos, um patamar mínimo, pressuposto do exercício de sua autonomia: não há autonomia quando faltam recursos. A política que fundamenta os fundos prevê também, a sua utilização para garantir o padrão mínimo de qualidade, a universalização do acesso e a permanência dos indivíduos no sistema educacional. Em se tratando do ensino fundamental e médio, a cobertura



identifica-se com a política de universalização. No caso da educação infantil, é preciso atingir as metas do Plano Nacional de Educação. O próximo PNE, a partir da Emenda Constitucional nº 59/09, deverá incluir, até 2016, o atendimento obrigatório da faixa de 4 a 17 anos. Enfim, o financiamento se orienta para garantir o direito à educação. Para tanto, é necessário um instrumento que tenha funcionalidade, definida, nesta dimensão, como a garantia da continuidade do fluxo de recursos e a possibilidade efetiva do exercício do controle social.

A *eqüidade*, relacionada à igualdade de oportunidades, é um conceito transversal, isto é, deve atuar em ambas as dimensões, inclusive nos mecanismos de financiamento propriamente ditos.

A *autonomia*, decorrente do princípio federativo clássico, e o *regime de colaboração*, corolário do federalismo cooperativo, são traduzidos na legislação educacional em dispositivo da LDB:

Art.8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão **em regime de colaboração**, os respectivos sistemas de ensino.  
 § 1º .....  
 § 2º Os sistemas de ensino terão **liberdade de organização** nos termos desta Lei (grifo nosso).

Na dimensão federativa, a funcionalidade remete à possibilidade de mediação de conflitos federativos e à indução à cooperação, que, no caso da Educação, se traduz pelo *regime de colaboração*, em que cada ente exerça suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de solidariedade e equilíbrio federativos.

Fávero (1999, p.107) é feliz ao situar a problemática da descentralização dentro do problema central da Federação: “A descentralização dos sistemas da educação básica, no caso brasileiro, está referida a uma questão muito mais ampla: a própria definição da Federação brasileira, na qual a educação situa-se como um dos pontos nevrálgicos”. Para o autor, após o Ato Adicional à Constituição do Império, estabeleceu-se um “federalismo educacional”, a partir do qual às províncias/estados coube a responsabilidade pelo estudo das primeiras letras. Ressalto que o que se coloca diante de nós, a partir da Carta de 1988, é que este federalismo educacional deixou de ser hierárquico e dual, no sentido que lhe conferiam Bonavides, Rocha, Comparato e Zimmermann, para se tornar cooperativo, ancorado no regime de colaboração.

Cury, um dos autores que tem se preocupado com a temática, ressalta que, a partir da Carta de 1988, abandonou-se um modelo de federalismo hierárquico e dualista substituído por uma nova estrutura institucional cooperativa fundada na colaboração recíproca (CURY, 2000, p.50).

A partir do advento do Fundef, o tema vem ganhado mais espaço e as análises passaram a incorporar com mais ênfase o tema da Federação<sup>14</sup>.

Em 1997 afirmei (Cf. MARTINS, p.109), em estudo referente ao papel da União no financiamento da educação básica e superior, que “A distribuição de competências na esfera da Educação é, portanto, algo que tem que ver com o equilíbrio do pacto federativo”. Defendi, então, e este continua a ser meu ponto de vista, que a aplicação, por parte da União, de maior parcela de recursos advindos de sua receita resultante de impostos no ensino superior é uma decorrência da distribuição de competências na Federação. Tal fonte é para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A União deve financiar o sistema federal de ensino, cujo predomínio é das instituições de ensino superior (art.211, § 1º, CF). Assim, não é no desempenho de sua *função própria* que a União descarta do ensino básico. Não. Onde falha é no cumprimento de suas *funções supletiva e redistributiva*. Para estas, deveriam ser abertas novas fontes, recuperadas fontes que foram fragilizadas pelas desvinculações promovidas pela Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>15</sup>, além de serem alocados mais recursos.

A União tem como função própria organizar e financiar a universidade pública e sua rede de educação profissional e como função supletiva apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios, a partir de suas necessidades educacionais e de um custo-aluno que considere todos os insumos educacionais que requer o ensino de qualidade. Assim, finalizei: “A União haverá de cumpri-las simultaneamente, reservando para cada qual fontes orçamentárias distintas. Não cabe sacrificar uma em nome da outra”.

Em trabalho de 1999 (MARTINS, 1999, p.141), procurei ressaltar que, sendo a educação um dever do Estado, e a forma adotada no Brasil a federativa, há que se buscar na Constituição qual ou quais as esferas do poder público responsáveis, para se saber qual a autoridade competente. Em estudo de 2004, procurei debater o Fundef, o Fundeb e a Federação, particularmente os “pontos de tensão federativa” que poderiam advir da proposta do Fundeb, se baseada em fundo único sem instâncias de negociação federativa (MARTINS, 2004).

Mariza Abreu (1998b, p.17-18) encarece que a descentralização progressista não pode se dar como historicamente ocorria no Brasil, limitada à execução, mas deve significar também a descentralização política, com autonomia política, decisória e de planejamento. A autora contrapõe ao “federalismo tradicional, hierárquico e vertical”, o novo federalismo, “do tipo cooperativo, onde a autonomia dos entes federados articula-se com a colaboração entre eles na definição das normas gerais que condicionam sua autonomia”. Nesse modelo é

<sup>14</sup> (Cf. SOARES, 2005); (ROSSINHOLI, 2005).

<sup>15</sup> Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/09, haverá a revinculação gradual, até 2011, dos recursos atualmente capturados pela DRU.

assegurada a participação dos entes federados na definição das normas gerais que condicionam sua autonomia (ABREU, 1998b, p.140).

Oliveira (2003) propõe avaliar o Fundef do ponto de vista da dimensão da desigualdade regional, o que coloca em relevo o prejuízo trazido pela omissão da União. Ao mesmo tempo em que destaca este importante caminho, o autor recorre à cientista política Maria Hermínia Almeida para defender que a organização federativa não se destina a enfrentar a questão da desigualdade, mas a da diversidade. Daí, conclui haver uma tensão entre a Federação e a igualdade de todos perante a lei e os direitos universais. Considera que

Se há apenas um governo, a possibilidade deste desempenhar um papel redistributivo é incontestável. Se há governos autônomos, mesmo que dentro de limites, o quanto de poder cabe ao governo central e aos regionais é uma questão em permanente disputa. Da mesma forma, também, o quanto o governo central será redistributivo (OLIVEIRA, 2003, p.150).

A abordagem do autor pode levar a uma visão equivocada, ao sugerir que um estado centralizado tem mais capacidade de realizar políticas redistributivas e equalizadoras. Há que se considerar que o Brasil não foi mais redistributivo sob os governos da Casa de Bragança, no Império. Na tradição democrática, segundo a visão de Tavares Bastos e Manoel Bomfim, a Federação é (ou deveria ser) o instrumento mais capacitado para concretizar a redução das desigualdades. A esse respeito, Bonavides comenta as desvantagens do Estado unitário (centralizado):

A centralização reúne, porém, conhecidas desvantagens. Dentre estas cumpre ressaltar em primeiro lugar a ameaça que faz pesar sobre a autonomia criadora das coletividades particulares, sufocadas ou suprimidas, consoante o grau da política centralizadora. Ao desaparecerem os grupos intermediários, cava-se um fosso entre o indivíduo e o estado, que a história política mais recente consigna via de regra obstruído com o freqüente sacrifício da liberdade humana, com a destruição dos anteparos sociais que eram aquelas coletividades intermediárias, nas quais se abrigava contra onipotência do estado a já circunscrita faixa de arbítrio individual (2006a, p.165).

Tanto a Federação age na defesa dos direitos<sup>16</sup> que, lembra o autor (2006a, p.198), uma das hipóteses de intervenção federal prevista na Constituição é a garantia dos direitos da pessoa humana (art.34, VII, "b", CF). Para o jurista, além dos direitos humanos fundamentais, há outra face constitucional da liberdade: a face federativa. Neste sentido, entende que

Se os direitos fundamentais exprimem a Sociedade, a distribuição do poder

---

<sup>16</sup> Também Bercovici (2003, p.156) ressalta a adequação do federalismo cooperativo ao Estado Social.

traduz a natureza do Estado. Sociedade e Estado são termos, pois, que se equacionam na definição de um projeto democrático, livre e social. A Federação é forma de Estado. Mas forma de Estado que se adjectiva pela liberdade e a pressupõe (BONAVIDES, 2002, p.45).

A inação do poder político inibe a redistribuição. Assim, o que pode garanti-la não é a centralização, mas a autonomia articulada com a democracia, o funcionamento das instituições da Federação cooperativa.

Em importante estudo, Vazquez (2003) analisou os possíveis impactos do Fundef no equilíbrio federativo. Os potenciais impactos positivos, infelizmente não se sustentaram, face ao não cumprimento pleno da função supletiva da União, com o desrespeito à regra adotada em lei para o valor mínimo. Este estudo revela que a omissão do poder central tem forte impacto sobre a desigualdade regional, e será tanto mais devastadora quanto for centralizado o poder. Na Federação, as autonomias locais têm mais capacidade de pressionar pelo fim da omissão do poder central que exerce a soberania. Tanto assim, que a experiência negativa do Fundef neste aspecto, levou à constitucionalização da regra da complementação da União no Fundeb, com patamares mais adequados ao equilíbrio federativo.

Castro e Duarte (2007) consideram que a Constituição de 1988, ao dispor sobre o regime de colaboração entre as esferas de governo na área educacional, referendou uma estrutura federativa fundada na cooperação, mas que deixou margem para desvios quanto às responsabilidades – o que foi corrigido, segundo os autores, pela LDB, que fixou competências específicas ao mesmo tempo em que manteve a necessidade de cooperação técnica e financeira. O quadro 2 mostra a inserção na LDB do dever do Estado, do princípio da *eqüidade* e de seu corolário de qualidade.

#### Quadro 1 - LDB – Dever do Estado brasileiro, eqüidade e qualidade educacional

(continua)

DISPOSITIVO	DIMENSÃO FEDERATIVA	QUALIDADE	EQÜIDADE
Art. 3º		Garantia de padrão de qualidade (inciso IX)	Igualdade de condições para acesso e permanência na escola (inciso I)
Art. 4º	Dever do Estado (todas as esferas federativas)	Garantia de padrões mínimos de Qualidade definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (inciso IX)	- oferta de ensino fundamental gratuito para os que não tiveram acesso na idade própria (inciso I); - atendimento especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais (inciso III); - adequação da oferta do ensino noturno às condições do educando (inciso VI); - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, adequada às suas necessidades e disponibilidades (inciso VII)

(continuação)

Art. 8º	<p>- A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em <b>regime de colaboração</b>, os respectivos sistemas de ensino (<i>caput</i>);</p> <p>- cabe à União coordenar a política nacional de educação, <b>articulando</b> os diferentes níveis e sistemas (§ 1º)</p>		Exercício das funções supletiva e redistributiva por parte da União em relação às demais instâncias educacionais (§ 1º)
Art. 9º	<p>À <b>União</b> incumbe:</p> <p>- elaborar o PNE, em <b>colaboração</b> com os estados, DF e os municípios (inciso I);</p> <p>- prestar assistência técnica e financeira aos <b>estados, DF e municípios</b>, exercendo sua função redistributiva e supletiva (inciso III);</p>	<p>À União incumbe assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis de ensino em <b>colaboração</b> como os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a <b>melhoria da qualidade do ensino</b> (inciso VI)</p>	À União incumbe prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios, exercendo sua <b>função redistributiva</b> e supletiva (inciso III)
Art. 10	<p>Os estados devem:</p> <p>- definir, <b>com os municípios</b>, formas de <b>colaboração</b> na oferta do ensino fundamental (inciso I);</p> <p>- elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, <b>integrando e coordenando</b> as suas ações e as dos seus municípios (inciso II)</p>		
Art. 11	Integração das políticas e planos educacionais dos municípios àqueles da União e dos estados (inciso I)		Ação redistributiva dos municípios em relação às suas escolas (inciso II)
Art.37, <i>caput</i> e § 1º			<p>- oferta de EJA, consideradas as características, interesses e condições de vida e trabalho para os que não tiveram acesso ou continuidade de estudo no ensino fundamental e médio na idade própria</p> <p>- apoio especializado, na escola regular, para atender as peculiaridades da clientela da educação especial</p>

(continuação)

Art. 74	A <b>União, em colaboração com os estados, DF e municípios</b> estabelece o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental	O padrão mínimo de oportunidades educacionais deve assegurar o <b>ensino de qualidade</b>	Padrão mínimo de oportunidades educacionais
Art. 75	Ação supletiva e redistributiva <b>da União e dos estados</b>	- Ação supletiva e redistributiva da União e dos estados exercida de modo a garantir <b>padrão mínimo de qualidade</b> do ensino; - capacidade de atendimento de cada governo é definida pela razão entre os recursos vinculados e o custo anual do aluno, relativo ao <b>padrão mínimo de qualidade</b> (§ 2º)	Ação supletiva e <b>redistributiva</b> da União e dos estados exercida de modo a <b>corrigir</b> progressivamente as <b>disparidades</b> de acesso
Art. 79	Apoio técnico e financeiro da <b>União</b> aos sistemas de ensino, no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas		

Fonte: Elaboração do autor

O Quadro 1 evidencia que a garantia do padrão mínimo de qualidade e da equidade é um dever federativo e que o seu alcance se dá mediante o compartilhamento entre os entes federativos e a atuação em regime de colaboração como requer o modelo do federalismo cooperativo.

No Brasil, desde o Ato Adicional <sup>17</sup> de 1834 – que, como vimos, muito tem a ver com a consolidação da idéia federativa – a educação básica passou a ser de competência das províncias. Infelizmente, o poder central distorceu o espírito e a letra do Ato Adicional de 1834 e não considerou de sua obrigação atuar na área. Ao longo do século XX foram se constituindo as redes estaduais e municipais que ofereciam a educação básica.

Com o cenário do ajuste fiscal nos anos 90, a temática da municipalização ingressou na agenda político-administrativa carregada de traços polêmicos, menos pela valoração acerca de seus méritos ou problemas e mais porque trazia consigo um típico conflito federativo: a transferência de encargos sem que estivessem garantidas as respectivas receitas e selado o compromisso explícito de auxílio pelos níveis federativos de maior abrangência. Apesar das pressões sobre a esfera municipal, somente com o Fundef, sem imposição, mas com forte indução, houve o aumento do grau de oferta do ensino

<sup>17</sup> Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

fundamental pelos Municípios, até que se atingisse um patamar de acomodação entre as duas esferas subnacionais.

A natureza contábil do fundo permitiu que cada ente subnacional pudesse se planejar diante do novo cenário jurídico-institucional sem a ameaça de que outro ente tivesse a possibilidade de reter ou bloquear recursos, garantidos segundo as matrículas. O movimento de municipalização/estadualização era provocado pelos gestores de cada ente e não como decorrência de uma decisão externa de outra esfera de governo, invasiva da autonomia.

Sobre este assunto, guardo uma opinião pessoal: a etapa (ensino fundamental) é obrigatória, não cabe promover a “municipalização” ou “estadualização”, mas o compartilhamento da oferta, dirigindo-se os recursos conforme os compromissos assumidos, em termos de matrículas/freqüência.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) com a intenção de estender a abrangência do fundo para todas as etapas e modalidades de educação básica. Além disso, a experiência do Fundef e o aprendizado que este possibilitou trouxeram a reflexão acerca de quais elementos deste mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo.

### **3. A problemática dos fundos contábeis no que se refere à regularidade de fluxo, aos limites do federalismo, aos critérios de redistribuição de recursos, ao controle social e ao compromisso da União de complementação aos fundos**

A adoção de fundos contábeis (Fundef e Fundeb) para o financiamento da educação básica tem implicações técnicas e políticas. A partir de sua implementação no ano de 1998, o tema vem sendo objeto de estudos e pesquisas, que alimentam o debate no seio da comunidade educacional e também no âmbito acadêmico. Os estudos acadêmicos que procuram relacionar a dimensão federativa ao tema apresentam-se compartimentados em diferentes disciplinas – ciência política, economia, história, direito e educação.

Os estudos produzidos no campo educacional, sobretudo a partir da implementação do Fundef, apontam como aspectos positivos dos fundos para os sistemas estaduais e municipais, o fato de possibilitarem o fluxo regular de recursos e a adoção de critério educacional para sua distribuição, de modo a induzir a co-responsabilidade pelo atendimento entre Estados e Municípios. Este critério tem como vantagem adicional a sua objetividade, em contraste com o julgamento subjetivo e sujeito à influência política que

marcava os convênios – instrumentos que se ajustam a políticas definidas pela instância federativa de maior abrangência (União em relação a estados e municípios e estados em relação a municípios). A União, ao repassar os recursos e eventualmente prestar assistência técnica, estabelece condições, cuja verificação é mais suscetível a injunções político-partidárias, afastadas pelo estabelecimento do critério objetivo e automático do número de matrículas. A própria celebração do convênio envolve uma relação de poder, na qual a instância mais centralizada pode impor seus objetivos.

De um ponto de vista mais crítico, apontou-se a necessidade de um efetivo compromisso por parte da União, de um mecanismo de financiamento que atendesse a todas as etapas da educação básica e que fosse dotado de instrumentos mais eficazes de transparência e controle social e independentes da instância de poder sobre a qual exercessem fiscalização. Esses aspectos são ressaltados por representantes de movimentos sociais, como a CNTE, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e por organizações articuladas com diferentes esferas do poder público, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

A questão federativa é um tema que não tem sido bem equacionado no debate acerca do financiamento da educação. Seja no âmbito acadêmico ou no movimento social, desconsidera-se freqüentemente a forma assumida pelo Estado brasileiro e procura-se com ele interagir como se fosse um Estado Unitário. Por exemplo, reivindica-se freqüentemente um determinado percentual do PIB, sem discutir qual esfera é responsável por qual incremento; considera-se que este esforço cabe unicamente ao governo central, confundindo-se a esfera federal com o estado brasileiro<sup>18</sup>.

De qualquer modo, há que reconhecer que a relação financiamento–federalismo é um tema complexo, como já ressaltai anteriormente, e tem gerado debates que remontam à constituinte de 1823, quando a proposta de adoção de uma monarquia federativa foi combatida por José Bonifácio. Da abdicação de D. Pedro até a proclamação da República, a questão do federalismo esteve presente como problemática colocada pelos liberais, por vozes como Teófilo Ottoni, Tavares Bastos e Rui Barbosa. A centralização era defendida pelo líder conservador, Visconde de Uruguai e pelo jurista Pimenta Bueno.

---

<sup>18</sup> Na mesma linha, as propostas de “federalização” da carreira docente, preconizadas recentemente pelo ex-ministro Cristóvam Buarque e a hierarquização por esferas, entre os conselhos de acompanhamento do Fundef, defendidas em audiência pública da Comissão de Educação da Câmara (23/11/99) pelo então representante da CNTE no CACS federal, Francisco das Chagas Fernandes.



Nos primeiros anos da República, Manoel Bomfim, um dos grandes intérpretes do Brasil no século XX, voltou-se também ao tema da educação, tendo ocupado a direção do "Pedagogium", instituto ligado ao Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, criado logo após a proclamação da República, com o objetivo de promover pesquisas e impulsionar reformas na área da educação (FRANCO e GONTIJO, 2002). Bomfim (1996) mostrou sua decepção com o caminho que a Federação republicana ia tomando, com o fortalecimento das oligarquias e longe do ideal democrático anunciado em sua concepção inicial.

Na primeira metade do século XX, o debate acerca do financiamento ganhou centralidade política quando a Educação se constituiu como setor e passou a ser reconhecida como questão nacional, merecendo, portanto, ingressar na agenda das políticas públicas. O debate deu-se sob o impulso do movimento dos educadores pioneiros, reunidos na Associação Brasileira de Educação, cujo objetivo de desenvolver a educação levou à apresentação de propostas para a futura Constituição de 1934. Preconizavam a presença forte do Estado, mas ressaltavam que isto se devia dar "dentro da doutrina federativa". Defendiam, ainda, a vinculação de recursos de impostos à educação e sua gestão por meio de fundos – dois elementos que originalmente apareciam de forma complementar, mas que foram dissociados na redação da Constituição. Os fundos, que originalmente deveriam gerir os recursos vinculados, passaram a ser constituídos por sobras orçamentárias, perdendo, assim, sua relevância como mecanismo de financiamento em face de sua baixa capacidade de acumular o montante necessário de recursos para financiar a educação. A vinculação passou a ser, a partir daí, o grande eixo do debate acerca do financiamento – atacada nos momentos de fechamento político e revigorada nos processos de redemocratização.

No período entre o advento do regime militar e a aprovação da Constituição de 1988, a luta dos educadores foi, num primeiro momento, pela retomada da vinculação constitucional de recursos à educação, e, num segundo momento, pelo efetivo cumprimento da letra e do espírito da legislação. Na década de 90 do século XX o Fundef retoma, de certa forma, a formulação original da Escola Nova – o fundo surge para organizar parte dos recursos vinculados.

Uma outra questão que compõe a problemática dos fundos contábeis, é que a proposição e aprovação do Fundef deram-se no contexto da reforma do Estado BRASIL/MARE, 1995), sob a égide do ajuste fiscal, da busca da eficiência por meio de uma gestão pública de cunho gerencialista, cujo discurso assentava-se em tese recorrente entre os nichos da tecnocracia avessos ao social (PNE, 2001): a de que há recursos suficientes para financiar a educação brasileira, portanto, o problema não se deve à quantidade de recursos, mas à eficiência de sua gestão. Nessa perspectiva, a autonomia dos entes ficou limitada à dimensão técnica. Araujo (2005) assinala que a visão passou a ser de que as

políticas sociais deveriam viabilizar os pressupostos da política econômica e a reestruturação do Estado, o que implicava em políticas de descentralização, introdução do *ethos* da competitividade no serviço público, focalização e repasse de parte dos serviços para o setor privado. Em relação ao financiamento da educação básica pública, os requisitos do ajuste fiscal definiram o horizonte limitado do cumprimento da função supletiva da União e, portanto, determinaram sua participação pouco significativa via complementação ao Fundef.

A aprovação do Fundef consagrava a abordagem que vinha se construindo desde o fim da década de 1980, segundo a qual o custo-qualidade dependia do esforço compartilhado entre as três esferas de governo, isto é, a dimensão federativa deixava de ser destacada apenas no momento do impacto do mecanismo de financiamento, em que se enfatizava a divisão de responsabilidades, passando a permear a estrutura do mecanismo de financiamento. Desta forma, ganharam relevância o equilíbrio federativo, sobretudo nas relações entre Estado e Município, e o papel da União no exercício efetivo de sua função supletiva. O Plano Nacional de Educação chancela esta forma de lidar com os recursos ao propugnar pela constituição de fundos contábeis para o financiamento da educação, ao mesmo tempo em que destaca a necessidade de um “autêntico federalismo” em matéria educacional a partir da divisão de responsabilidades prevista na Carta Magna. Preconiza (PNE, meta nº 11.3.2.19), também, o aperfeiçoamento do “regime de colaboração entre os sistemas de ensino, com vista a uma ação coordenada entre os entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE”. Sancionado em 2001, após três anos da implementação nacional do Fundef, o PNE não poderia ignorar a dimensão federativa do financiamento da educação, cuja importância tornou-se ainda mais evidente na medida em que avançava a construção do Fundeb.

A experiência do Fundef trouxe alguns elementos positivos, incorporados no Fundeb (natureza contábil do fundo, controle social, contas únicas, aplicação de ponderações, subvinculação de recursos para o magistério, complementação da União) e um aprendizado, do ponto de vista de política social, que permitiu buscar uma trajetória mais consistente para o desenvolvimento da política no longo prazo.

Em relação ao processo redistributivo do Fundef, foi explicitamente admitida (PINTO, 1999; MONLEVADE & FERREIRA, 1997, ABRAHÃO, 1998, ARELARO, 1999) a ocorrência de conflitos entre os entes subnacionais. Assim criou-se, no caso do Fundeb, uma arena institucional de mediação, constituída pela Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade, com representação de gestores educacionais de estados e municípios de todas as cinco regiões político-administrativas. O mecanismo redistributivo do Fundef, que foi importante para a equidade intra-estados com a

disponibilização do mesmo valor para alunos da rede estadual e municipal foi mantido no Fundeb. Houve a previsão de outras situações em que se deveria aplicar ponderações (cujas pontuações são negociadas no âmbito da Comissão). O descumprimento da regra de complementação da União ao Fundef levou à constitucionalização da nova regra: no mínimo dez por cento do valor do fundo. Assim a complementação passou a ter um papel mais significativo na redução das disparidades e na oferta com equidade.

Uma outra dificuldade que compõe a problemática dos fundos, verificada na experiência do Fundef, foi a questão do controle social por meio dos conselhos de acompanhamento na esferas estadual e municipal, cujo funcionamento foi considerado frágil no período do Fundef. A Lei do Fundeb tentou sanar esse problema, estabelecendo mecanismos visando imprimir efetividade aos conselhos de acompanhamento e controle social. Entre eles, buscou dar mais autonomia aos conselhos frente ao poder executivo; conferir caráter terminativo às suas decisões (não sujeitas à homologação por parte do executivo); possibilitar-lhes a convocação do secretário de educação (municipais e estaduais); realizar visitas *in loco* para verificar a utilização correta dos recursos; requisitar documentos comprobatórios da utilização dos recursos; assegurar a eleição, pelos pares, de cada representante de professores, pais de alunos e funcionários eleição nos conselhos.

A tramitação do Fundef, em meados dos anos de 1990, encontrou os movimentos sociais em momento de relativa desarticulação, que foi retomada a partir dos congressos nacionais de educação (Coneds). A atuação crítica desses fóruns foi mais efetiva no momento de execução do Fundef. Também os representantes de gestores estaduais e municipais não perceberam claramente o alcance da proposta em termos de redistribuição de recursos, o que redundaria num segundo momento, na previsão de um prazo de carência de um ano para a vigência compulsória do fundo e a concessão de empréstimos para minimizar as perdas de alguns entes federados. A proposta, eliminada a questão polêmica da universidade, retirada da emenda para tramitação independente, passou com relativa tranquilidade, contra o voto da maior parte da oposição na emenda (o PDT não orientou voto contra), mas por unanimidade na regulamentação da lei. Novos conflitos aflorariam a partir dos vetos e do descumprimento da regra de complementação da União.

A tramitação do Fundeb iniciou-se com um conflito que remete a uma certa continuidade no que se refere a concepções de setores do governo atual, com o precedente: mantinha-se uma preocupação com limites fiscais, explicitadas pela exclusão das creches da proposta oficial e previsão de valores monetários fixos para a complementação da União.

O momento era bem distinto para os movimentos sociais, cujos fóruns e redes funcionaram plenamente, produziram documentos técnicos, participaram das audiências públicas e influenciaram na construção final da proposta. O exemplo mais significativo foi a

inclusão das creches reivindicada pelo movimento “Fundeb pra valer”, sob a coordenação pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

O Congresso Nacional alterou a proposta governamental em aspectos importantes. Na Comissão de Constituição e Justiça foi derrubado dispositivo que previa a redução de despesas. O Ministro da Fazenda, fato incomum, foi compelido a comparecer a audiência pública da Comissão Especial da PEC do Fundeb. As creches foram incluídas. A complementação da União foi constitucionalizada e definida em valor percentual mínimo em relação ao montante global do fundo (10%).

Curiosamente, o Fundef era destinado exclusivamente à educação pública enquanto o Fundeb admitiu expressamente algumas instituições privadas, com atuação na educação infantil e especial.

Das considerações aqui delineadas emergem algumas questões primordiais que compõem a problemática sobre a adoção de fundos contábeis como instrumentos para o financiamento educacional. Em primeiro lugar, levanto a hipótese de que a atenção ora conferida à dimensão federativa distingue-se da forma como o tema vinha sendo tratado, decorrente de uma interpretação equivocada do papel do Estado federativo: a Federação esteve de certo modo sempre no centro do debate sobre o financiamento educacional desde o Ato Adicional à Constituição do Império, em 1834 – mas como instituição que recebia o impacto dos mecanismos de financiamento, e não como instância de negociação entre o poder central e os poderes locais diretamente responsáveis pela estrutura do sistema de financiamento educacional. Além disso, se a questão federativa repercutia no debate educacional, a partir das obrigações que gerava para os governos de estados e municípios, a educação não ocupava o centro do debate político que levava a alterações nas estruturas de poder capazes de definir os movimentos na direção da maior ou menor aproximação do modelo federativo por via da descentralização ou centralização política e administrativa. O modelo de financiamento aparecia mais como indício do desequilíbrio federativo do que como expressão do pacto federativo na área da Educação.

Com base nos impasses que permearam o processo de consolidação do financiamento educacional em sua evolução histórica, foi possível levantar algumas questões que podem constituir o ponto de partida para delimitar a problemática acerca do Fundeb, objeto desta investigação:

- Pelo disposto na legislação educacional (Emenda constitucional nº 14/96 no caso do Fundef e Emenda Constitucional nº 53/06, no caso do Fundeb) os fundos pressupõem a vinculação de recursos à educação e, portanto, não podem ser considerados recursos novos, mas um subconjunto dos recursos até então disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, de forma que seus gastos submetem-se às regras dos arts. 70 e 71, da LDB;

- para que haja recursos novos, é preciso que a complementação da União se faça por meio de recursos de outras fontes além da fonte de manutenção e desenvolvimento do ensino;

- a complexidade do sistema federativo (que implica ora em diferentes competências, ora em competências concorrentes e comuns de estados e municípios, no que se refere à normatização, alocação e fiscalização de recursos) pode, na ausência de um regime de colaboração efetivo, concorrer para o acirramento de conflitos federativos;

#### **4. O Problema e os objetivos da pesquisa**

Partindo-se dos questionamentos apresentados, levanta-se o seguinte problema de pesquisa:

- Os fundos contábeis, conforme se estruturaram no Fundef e no Fundeb, podem se constituir como alternativas adequados para o financiamento da educação básica pública, levando-se em conta os limites legais, a complexidade da estrutura federativa e a cultura patrimonialista brasileira e, ainda, as injunções políticas de cada período governamental em que foram implementados?

O problema formulado suscita os seguintes objetivos de pesquisa:

##### *Objetivo Geral:*

Compreender se os fundos contábeis constituem instrumentos adequados para garantir o regime de colaboração, a autonomia federativa, a equidade, a transparência e o controle social no financiamento da educação básica pública, levando-se em conta (a) que são ordenados pelo *corpus* legislativo brasileiro; (b) que sofrem os efeitos da organização do Estado sob a forma federativa e das práticas patrimonialistas arraigadas nas relações entre os poderes federal, estadual e municipal; (c) que as propostas dos fundos – Fundef e Fundeb – foram implementadas sob égide da reforma do Estado brasileiro deflagrada em 1995.

##### *Objetivos específicos:*

- Compreender, na visão dos estudiosos dos campos da Educação, do Direito e da Ciência Política, a base conceitual que fundamenta o *federalismo cooperativo brasileiro* adotado a partir da Constituição de 1988, buscando analisar as suas implicações no financiamento da educação básica.

- analisar, no período compreendido entre a independência (estado unitário) até o advento dos atuais fundos contábeis se as diferentes políticas de financiamento para a educação básica favoreciam ou inibiam a autonomia federativa, a equidade na distribuição de recursos e a colaboração entre os poderes central, regionais e locais.

- compreender, com base nos documentos propositivos e nas notas taquigráficas das audiências públicas das comissões responsáveis pela tramitação e aprovação do Fundef e do Fundeb e das discussões em plenário, em que medida o processo de participação do Legislativo, do Executivo e dos Movimentos Sociais contribuiu para a configuração dos fundos, no sentido de garantir o regime de colaboração, a autonomia, o equilíbrio federativo, a transparência, o controle social e a equidade na distribuição dos recursos para a educação básica.

## **5. Enfoque investigativo e procedimentos de pesquisa**

O presente trabalho adota um enfoque qualitativo. Parte-se do pressuposto de que a complexidade do objeto a ser estudado nesta pesquisa requer mecanismos teórico-metodológicos de apropriação e apreensão dos intrincados elementos constitutivos da realidade na qual o objeto se insere. Para Triviños (1987), enquanto a pesquisa quantitativa permite que os fenômenos sejam apreendidos em seu aspecto visível, concreto e, portanto, descritivo, a abordagem qualitativa deixa perceber a realidade dos significados e valores, a partir de um trabalho mais interpretativo e analítico. Para o autor, o enfoque qualitativo propicia a investigação dos fenômenos em toda sua complexidade e em contexto natural.

Bogdan & Biklen (1994) consideram que a fonte direta de dados da pesquisa qualitativa é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. O pesquisador insere-se no local de estudo com o objetivo de apreender todo o contexto relacionado ao objeto de estudo. A realidade é apreendida de forma que nada seja trivial, todas as informações constituem matéria significativa para estabelecer uma compreensão mais profunda do objeto.

Segundo este princípio, a presente investigação examina o objeto em foco em sua situação real, visto que o pesquisador está inserido no *locus* de produção das informações e dados, uma vez acompanhou por dever profissional a realização das audiências públicas, os debates legislativos, a análise de documentos elaborados no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo e também os produzidos pelas entidades dos movimentos sociais do setor educacional. Além disso, contribuiu para a elaboração dos pareceres dos relatores nos processos de tramitação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados.

Dessa forma, a pesquisa buscou apreender as diferentes perspectivas dos atores que participaram do processo de discussão e de aprovação das propostas do Fundef e do

Fundeb na Câmara dos Deputados, de acordo com a proposta de BOGDAN & BIKLEN (1994), segundo a qual os investigadores qualitativos devem perceber a experiência dos atores na interação com o objeto em foco e o modo como interpretam e dão significado a essas experiências.

Em consonância com os requisitos da pesquisa qualitativa, a presente investigação sobre o Fundef e o Fundeb utiliza-se da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e dos registros de notas taquigráficas de audiências públicas e de plenário da Câmara dos Deputados.

Outra preocupação do pesquisador foi perceber o fenômeno estudado a partir de um olhar dialético, buscando perceber a trama de relações contraditórias e conflitantes, que marcaram a construção do objeto em foco, isto é, a discussão e aprovação do Fundef e do Fundeb, tendo como cenário o processo de discussão e aprovação na Câmara dos Deputados (FRIGOTTO, 1997).

O pesquisador buscou, ainda, compreender o objeto de estudo em sua interação com a realidade político-econômica que marcou o seu processo de gestação e implantação. Dessa forma, empenhou-se em perceber o movimento histórico do financiamento educacional, desde o Império até o momento atual, não se descurando de verificar as tensões entre as propostas governamentais de financiamento educacional e as reivindicações que emanavam dos movimentos sociais, assim como as tensões e conflitos deflagrados entre os poderes central, estadual e municipal. Buscou ainda, apreender os determinantes que marcaram as propostas do financiamento da educação (Fundef e Fundeb) no contexto do processo político da Reforma do Estado nos anos 90, empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso (BRASIL/MARE, 1995) e posteriormente no período do governo de Luís Inácio Lula da Silva, visando perceber as continuidades e rupturas de um contexto para outro.

Dadas a amplitude e a complexidade do tema do financiamento educacional no contexto federativo, ao trazê-lo para o campo educacional, procuro focalizar o objeto a partir dos referenciais teóricos e políticos do campo educacional, dos repertórios conceituais e da construção de categorias no âmbito da Ciência Política (federalismo, conflito federativo, equilíbrio federativo, controle social); do Direito Financeiro (fundo, fundo contábil); do Direito Constitucional (federalismo, direito à educação). Aceita-se o ponto de vista de que um tema tão abrangente não pode ser aprisionado em concepções redutoras das disciplinas uma vez que “só o intercâmbio das idéias produz o enfraquecimento dos dogmatismos e intolerâncias” (MORIN, 2001, p. 34).

A pesquisa bibliográfica fundamenta também a visão histórica sobre o objeto de análise. Considero que a compreensão do tema não pode ser reduzida às suas últimas manifestações no final do século XX, mas é produto de um vasto debate, cujo início pode

reportar-se ao Império. Neste caso, enfatiza Gil: “a pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos” ( GIL, 2006, p.65).

Foram examinados estudos elaborados por especialistas, oriundos da academia ou externos a ela e que discutem o alcance das propostas legais, no sentido de superar a mera visão pragmática e operacional dos textos legais e técnicos e fazer valer os princípios da cidadania e da justiça social. Considerou-se, também, a obra de autores que transitam por diferentes áreas complementares do conhecimento, visto que a proposta dos fundos implica questões referentes à economia, às ciências sociais, jurídicas e educacionais.

A pesquisa bibliográfica foi organizada do seguinte modo:

a) *Revisão histórica sobre financiamento educacional e sobre o federalismo no Brasil: A questão federativa não tem ocupado a centralidade que merece no meio educacional.*

No campo educacional, no caso específico do financiamento educacional por meio de fundos, recorre-se aos textos de Anísio Teixeira, contemporâneo da construção desta idéia e de autores da atualidade mencionados: João Monlevade e José Marcelino Rezende Pinto.

Na ciência política, o tema muitas vezes tem sido tributário do debate americano, que é importante - afinal lá nasceu o modelo. Porém, qualquer estudo que se dedique a compreender a relação financiamento-federalismo no Brasil não pode deixar de conhecer o debate histórico entre José Bonifácio e os constituintes federalistas, ou as idéias de Tavares Bastos, Teófilo Ottoni ou de Rui Barbosa, assim como as interpretações conflitantes do Ato Adicional à Constituição do Império e a afirmação da Escola Nova acerca da necessidade de preservação da doutrina federativa.

b) *Autores do campo da História, Ciência Política, Direito e Economia: É preciso dialogar simultaneamente com os pesquisadores do financiamento da Educação, já mencionados, além de autores da ciência política como Marta Arretche, Celina Souza, José Murilo de Carvalho e Fernando Luiz Abrucio, economistas como José Roberto Afonso e Rui de Brito Álvares Affonso, historiadores como Miriam Dolhnikoff e Pedro Calmon. É importante recorrer às contribuições do constitucionalismo e da teoria geral do Estado, sobretudo na visão de Paulo Bonavides, José Afonso da Silva e Carmen Lúcia Antunes Rocha.*

c) *Estudos e Pesquisas atuais: entre os trabalhos mais recentes que se inserem no debate proposto há, na ciência política, a dissertação de mestrado de Bruno Ricardo Viana Sadeck dos Santos “Aspectos do Federalismo brasileiro: O caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério -*



Fundef – 1998 a 2002” (SANTOS, 2006). Na área da Educação, recorro à tese de doutorado de Gilda Cardoso de Araújo: “Município, Federação e Educação: História das instituições e das idéias políticas no Brasil” (ARAÚJO, 2005) e à dissertação de mestrado de Vander Oliveira Borges: “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): Impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais nos primeiros cinco anos de sua implantação” (BORGES, 2007). Da área da economia, destaco a dissertação de mestrado de Daniel Arias Vazquez: “Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef” (VAZQUEZ, 2003). Há nos trabalhos de Araújo e Vazquez um esforço de aproximação entre áreas, que nos parece fundamental. Esta é uma trilha que pretendemos seguir – contribuir para provocar este diálogo.

d) *Documentos da Câmara Federal*: notas taquigráficas das audiências públicas com especialistas, gestores federais, estaduais e municipais e representantes da comunidade educacional dos debates parlamentares.

Os registros institucionais – ou documentos oficiais – constituem uma rica e fidedigna fonte de dados, seja para conferir ou complementar os dados obtidos por meio de outras técnicas (ALVES-MAZZOTI e GEWANDSZNAJDER, 1999; MARCONI e LAKATOS, 2006). Em consonância com a indicação de Gaskell e Bauer (2002, p.485) fazemos uso extenso de registros literais das fontes. Entre estes, destaco as *notas taquigráficas* das audiências públicas realizadas pelas comissões especiais que analisaram as PECs do Fundef e do Fundeb e a MP nº 339/06, que originou a Lei do Fundeb e da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, além dos debates de plenário.

A realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil pelas comissões das Casas do Congresso Nacional está prevista na Constituição Federal (art.58, § 2º, II) e nos respectivos Regimentos. Trata-se de um instrumento que decorre da adoção do modelo de democracia representativa e participativa. A audiência pública constitui um canal direto de participação da cidadania no processo legislativo, além de permitir a reunião e oitiva de representantes das entidades representativas de cada segmento e conferir maior transparência ao processo. Além da exposição inicial dos convidados, as reuniões se abrem para uma etapa posterior de debate entre os parlamentares e expositores com interação entre os integrantes da mesa.

As notas taquigráficas, portanto, são fontes primárias que captam as divergências de concepções tanto de especialistas, de parlamentares e de representantes dos movimentos sociais, além de caparem com fidedignidade o “clima do debate”, a ocorrência de conflitos e de consensos técnicos e políticos, os quais não poderiam ser detectados em outros procedimentos de pesquisa, inclusive, as entrevistas diretas. São documentos públicos,

acessíveis por meio da página da Câmara aos pesquisadores possibilitando a análise e refutação por parte da comunidade científica. Ademais, independentemente do conteúdo, a simples realização de algumas das audiências já representa em si um fato significativo na correlação de forças que debatiam o tema no processo de discussão do Fundeb. É de se registrar que, pela primeira vez, o titular do Ministério da Fazenda compareceu a uma comissão temática da educação, nos debates legislativos o que, na verdade deveria ser uma prática mais freqüente no processo de formulação de políticas setoriais.

Para efeito desta pesquisa, os excertos das notas taquigráficas foram transcritos textualmente de modo a preservar a fidedignidade das intervenções dos participantes nas audiências públicas do Fundef e do Fundeb. Conforme Lüdke e André (2005, p.38) a utilização dessa fonte permitiu “obter informações factuais a partir de questões de diferentes interesses”.

A pesquisa bibliográfica justifica-se em virtude da amplitude do próprio tema de pesquisa, ao tratar de política pública de abrangência nacional. Como ressalta Antônio Carlos Gil (2006, p.65), permite “a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente”.

e) documentos oriundos do MEC, de Tribunais de Contas, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Confederação Nacional de Municípios (CNM), da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), do Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (Mieib) – estes documentos expressam as posições dos agentes que participaram, em maior ou menor grau, da elaboração, crítica e implementação das propostas dos fundos.

A análise será fundamentada, ainda, no conhecimento que amealhei em meu trabalho como consultor legislativo da Câmara, que me permitiu acompanhar, participar e contribuir para a formulação da política pública de financiamento da educação básica, na medida em que assessoriei parlamentares que relataram as proposições que se transformaram em legislação. Assim, estive no campo, ou no *locus* de produção de legislação sobre financiamento da educação e discussão de seus resultados por dez anos, antes mesmo de tomar a decisão de realizar a pesquisa. Considera-se, pois, que as informações geradas pela minha participação direta em reuniões das Comissões Especiais que definiram a legislação dos fundos, das reuniões ordinárias da Comissão de Educação e do assessoramento aos relatores das proposições legislativas, serão reconhecidas como fontes de análise para a presente pesquisa e constituem aquilo que Gonzáles Rey (2005, p. 95) chama de fontes de “informação informal”.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No Capítulo. 1, apresentam-se os tipos de estados federativos e os conceitos que os fundamentam. Discute-se a harmonia e equilíbrio federativos, característicos do modelo assumido pela Federação brasileira a partir da Constituição de 1988, de federalismo cooperativo. Verifica-se a divisão das responsabilidades federativas, com as funções educacionais dos entes federativos e procede-se à análise dos traços patrimonialistas que permeiam o Estado brasileiro, resistindo mesmo a momentos como a Independência, a República e a redemocratização com a aprovação da Constituição cidadã de 1988.

No capítulo 2, faz-se a revisão histórica do debate sobre o federalismo no Império e de sua experiência a partir da proclamação da República em 1889. Examina-se como as relações entre o poder central e os poderes estaduais e locais refletiram-se no financiamento da educação. Atenta-se, sobretudo, para o período referente aos anos 1930, que foi o cenário de profícuos debates e propostas, construídas com base no ideário dos pioneiros da Escola Nova e que inseriram na agenda educacional as questões da vinculação de recursos à educação e dos fundos educacionais. Examina-se a evolução da obtenção de autonomia pelo Município, até seu reconhecimento como ente pleno da Federação.

O terceiro capítulo analisa, a partir das notas taquigráficas das audiências públicas realizadas pelas comissões responsáveis pela análise das propostas do Fundef e do Fundeb, o processo de tramitação desses fundos na Câmara dos Deputados, buscando perceber em que medida a participação conjunta do executivo, do legislativo e dos movimentos sociais contribuiu para a sua configuração como instrumentos capazes de garantir o regime de colaboração, a equidade, a autonomia e equilíbrio federativos e a transparência e controle social no financiamento da educação básica pública.

Para conferir maior profundidade à análise foram examinados os textos produzidos no seio de órgãos institucionais de assessoramento do Poder Legislativo, além de publicações de partidos políticos, do governo e trabalhos produzidos por economistas ou cientistas políticos que tiveram como objeto o estudo do Fundef e do Fundeb, especialmente no que se refere aos temas mais recorrentes no debate: disputas federativas; valor mínimo anual por aluno; papel da União e sua complementação ao fundo; municipalização; equidade e seus limites; prioridade ao ensino fundamental; prejuízo às demais etapas da educação básica; qualidade e custo-qualidade; combate às práticas clientelistas; transparência e controle social; universalização da oferta; salários e valorização do magistério; racionalização dos gastos, incluídos aspectos contábeis e orçamentários. Finalmente, verifica-se como essas questões se consolidaram na proposta final dos fundos.

Nas considerações finais, são discutidas as perspectivas e os desafios para que o Fundeb possa constituir-se em instrumento efetivo de financiamento da educação básica pública, de modo a garantir a autonomia, a distribuição com *equidade* de recursos nos

diferentes entes federados e qual seria a estratégia política para fortalecer a cooperação e o equilíbrio federativos a partir da construção do *regime de colaboração*, expressão educacional do que o Plano Nacional de Educação (PNE/2001) denomina “autêntico federalismo”.

## **CAPÍTULO 1 – A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: entre o federalismo cooperativo e o patrimonialismo**

Este capítulo analisa o *corpus* conceitual produzido por cientistas políticos e juristas que fundamentam as diferentes tipologias de um Estado federal e sua relação com os entes federados. Estuda como a Federação brasileira se estruturou a partir das relações entre o poder central e os poderes estaduais e locais.

Para a ampla compreensão desta temática, exige-se o exame de autores de diferentes áreas do conhecimento, tais como o direito e a ciência política (com respeito aos conceitos e às normas que regem a interação dos entes federativos), a história (no que atine a sua gênese e evolução como experiência histórica, cujo berço foram os EUA, experiência que foi referência para os republicanos brasileiros ao adotarem a Federação, que teve diferentes momentos em nosso país), e até mesmo a economia (no que se refere à discussão do federalismo fiscal).

Uma vez que o objeto desta tese integra o campo da educação, fez-se necessário, ainda, dialogar com os autores que, desde a Constituinte, vêm atuando no sentido de esclarecer e aperfeiçoar o financiamento da educação brasileira no contexto do federalismo atual do país. São analisados o conflito e a harmonia federativos, a coordenação e equilíbrio no estado federal, a divisão de responsabilidades e as funções dos entes federados em relação ao financiamento da educação pública e a compatibilidade com a estrutura do federalismo cooperativo e com o objetivo de implantação de um Sistema Nacional de Educação.

Há que reconhecer que a estrutura do federalismo brasileiro não é o único determinante da dinâmica do financiamento educacional. Para isto, concorre também uma característica do estado brasileiro herdada do colonialismo – o patrimonialismo, que marca as relações entre governo e sociedade.

Esse capítulo, portanto, buscará compreender como o patrimonialismo se estruturou no Brasil e como afeta a relação entre os entes federados.

### **1.1. Conceitos e valores que fundamentam os diferentes tipos de federalismo**

Um olhar retrospectivo sobre a questão federativa mostra que o Estado federal nasceu com a Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada em 1787 na Convenção da Filadélfia, onze anos após a independência americana. No Brasil, embora fosse intenso o debate sobre o federalismo desde a independência, a Federação como

forma de Estado somente foi adotada simultaneamente à proclamação da República (1889) e inserida no sistema constitucional a partir da primeira Constituição republicana (1891). Apesar de ser inspirada pela Constituição americana, há diferenças advindas dos distintos processos históricos. A mais óbvia resulta do fato de ter sido a Federação americana constituída por agregação, isto é, a partir da união de antigos estados soberanos, como eram as treze colônias que se desvincularam da Inglaterra, enquanto a brasileira foi por desagregação, constituída a partir de um Estado unitário que se tornou federativo: as províncias dependentes foram transformadas em estados autônomos.<sup>19</sup>

A comparação entre a experiência brasileira e a norte-americana deixa entrever diferentes significados para o termo *Federação*: no primeiro caso, percebe-se um sentido de reunião, de centralização. No Brasil, o termo está associado à descentralização, não somente na dimensão administrativa, mas também, e sobretudo, na dimensão política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados.

Sob uma e indivisível soberania, abrigam-se porções territoriais autônomas de diferentes escalas e que se constituem nos celebrantes do pacto federativo, selado pela Constituição do Estado – os entes federativos.

O jurista Paulo Bonavides (2001 e 2006) destaca que a coesão é garantida juridicamente pela Constituição. Neste sentido, há Federação sempre que ordens governativas coexistam em planos distintos, coordenadas sob a égide da Constituição, com independência na promoção de fins específicos. O autor ressalta, ainda, que o sistema federativo é regido por dois princípios capitais: a **lei da autonomia**, com as características acima descritas, e a **lei da participação**, concretizada pela participação dos entes federados no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal. Do ponto de vista institucional, esta participação é chancelada pela existência do Senado Federal.

Para o entendimento da coesão na Federação, é importante a distinção entre *soberania*, atributo que, no Estado Federal é exercido pela União, e *autonomia*, característica dos estados federados que o integram. Trata-se de noções complementares. Como a Federação consiste na união de coletividades regionais autônomas, supõe o compartilhamento do poder, sem o qual a autonomia não se realiza de forma plena. Mas o compartilhamento encontra limite na soberania<sup>20</sup>. Pela via da participação os entes

---

<sup>19</sup> Além da doutrina jurídica (ZIMMERMANN, 2005), também a literatura da ciência política (STEPAN, 1999) distingue entre as federações cujo propósito inicial é o de unir (come together) e aquelas cujo objetivo é manter a união (hold together).

<sup>20</sup> A soberania, do ponto de vista da teoria geral do Estado, é una e indivisível (DALLARI, 1982; CAVALCANTI, 1983; BONAVIDES, 2006). O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, expedido pelo governo provisório e que proclama a República e a Federação alude no art. 3º ao exercício da legítima soberania dos estados. Esta expressão, que suscitou debates em torno da soberania dos estados (CURY, 2001, p.143), foi considerada pelo jurista Amaro Cavalcanti (1983, p.123) como

autônomos concorrem para a formação da vontade soberana da União, mas não partilham da soberania.

Característica do poder central (União), a soberania é o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação, enquanto a autonomia implica em governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pelo poder soberano, inscritas na Constituição Federal, caracterizando-se pela capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração (SILVA, 2001). Nesta última dimensão, a autonomia financeira é elemento essencial da autonomia (CONTI, 2001).

A soberania e a autonomia são noções importantes para a análise do Fundef e do Fundeb, objeto do presente estudo, visto que as regras de redistribuição no âmbito da cada fundo segundo as matrículas, as ponderações referentes às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento são dadas por lei nacional, expressão da vontade soberana de um país. Ao mesmo tempo, a **autonomia** implica o **equilíbrio federativo** e a **repartição de competências**, o equilíbrio jurídico, a relação entre os entes sob a égide do **regime de colaboração**, aspectos que não podem ser negligenciados na construção e funcionamento do fundo. Por esta razão, serão considerados esses aspectos como categorias que fundamentarão a análise do Fundeb, na presente tese, como instrumento de financiamento da educação básica pública brasileira.

Em sua análise acerca da Federação, a Ministra Carmen Lúcia Rocha, do Supremo Tribunal Federal (STF) destaca que o elemento informador do princípio federativo “é a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas”. Busca-se o equilíbrio e a conciliação das autonomias locais com os interesses nacionais. Para tanto, é necessária a repartição de competências, que a autora define como “a medida de capacidade de ação política ou administrativa, legitimamente conferida a um órgão, agente ou poder, nos termos juridicamente definidos”. Estas competências são definidas pela Constituição (ROCHA, 1997, p.171-181).

A **repartição de competências**, que constitui uma categoria basilar para o estudo do financiamento da educação, pode configurar uma Federação mais ou menos centralizada, caracterizando um dos três tipos de federalismo (HORTA, 1996):

---

eufemismo, utilizado nas circunstâncias da proclamação. Argumenta que o teor do próprio Decreto e o do Decreto nº 7 afastam a possibilidade de reconhecimento de soberanias estaduais. De fato, ao verificar as disposições, como aconselha o autor, constata-se que o Decreto nº 1 dispunha que, nos estados em que não tivessem sido proclamados governos, estes seriam exercidos por delegado do governo provisório (art.4º), previa a intervenção do governo provisório central para assegurar a paz e a tranquilidade públicas (art.6º) e não reconhecia governos locais contrários à forma republicana (art.7º), isto é, não havia adesão à República Federativa por meio de pacto – esta já fora proclamada.

- *centrípeto ou centralizador* – concentra na União a maior soma de poderes e competências;

- *centrífugo ou descentralizador* - consagra a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os estaduais;

- *de equilíbrio* – procede a uma dosagem balanceada das competências de modo a instaurar o equilíbrio e garantir a igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado federal.

No que atine à relação entre as esferas federativas na execução das competências que lhes são atribuídas, o federalismo, segundo Zimmermann (2005), é:

- *dual*, quando a atuação dá-se de forma separada e independente e as competências são exclusivas e excludentes. É um modelo rígido no tocante aos poderes delegados à União e aos reservados aos entes federados subnacionais;

- *cooperativo*, quando se caracteriza por formas de ação conjunta entre as instâncias de governo. As competências não são partilhadas, mas antes compartilhadas.

Como ressalta o autor, com a ascensão do *Estado do Bem Estar Social* o modelo dualista perdeu espaço para o federalismo cooperativo. O finalismo social trouxe a necessidade de intervencionismo estatal, entendido como ação do poder central. Há o enfraquecimento do princípio da autonomia, compensado pelo predomínio da participação. Este intervencionismo é defendido por Bonavides, que o considera justificável “quando o poder central na organização federativa é chamado a empregar recursos que não estariam ao alcance dos Estados-membros para a consecução de obras públicas” e desde que o abuso de meios não desvirtue o federalismo (BONAVIDES, 2006, p. 206).

A efetiva participação dos entes subnacionais autônomos ou o desvirtuamento pelo abuso de meios por parte do poder central soberano parecem delinear os campos do que Zimmermann (2005, p. 58) denomina de federalismo cooperativo autoritário ou democrático: “O primeiro a ser estruturado exclusivamente pela força do poder central; o segundo, por outro lado, que se dá em virtude do consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo”.

Alguns autores têm ressaltado que o entrelaçamento na prestação de serviços públicos passa a exigir uma coordenação efetiva entre os entes federados. Sobre este assunto, Rocha (1997, p. 251) entende que o objetivo da Federação é coordenar para harmonizar “ordens diversas, mas não opostas”. A coordenação na repartição dos poderes é materializada por meio das competências concorrentes, o que requer a cooperação, na medida em que as três esferas são implicadas na realização de políticas públicas no mesmo setor (COMPARATO, 1985). Ao contrário do que ocorre no modelo dual, no caso do federalismo cooperativo a União e os entes federados subnacionais concorrem em uma mesma função, mas, como assinala Bercovici, com âmbito e intensidade distintos. Trata-se



de um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação (BERCOVICI, 2003). Ressalto que um exemplo disso ocorre na educação, com as distintas funções, próprias ou supletivas, que vão compor o regime de colaboração.

A Federação, portanto, advém de um pacto que implica a **igualdade de autonomias** de seus membros e a mesma **possibilidade de participação** para a construção da vontade política do Estado federal (BONAVIDES, 2006a). Este pacto é selado pela Constituição Federal, e qualquer elemento que atue negativamente sobre essas dimensões perturba o equilíbrio federativo. Para atingir o equilíbrio são necessárias:

a) a dosagem das competências – ressaltando-se que no federalismo cooperativo, marcado pelas competências concorrentes e comuns, os entes são responsáveis pelas mesmas matérias, apenas com âmbito e intensidade distintos (HORTA, 1996; BERCOVICI, 2003) – ou, como prefiro denominar, com funções diferentes (própria, supletiva, redistributiva);

b) a garantia de fontes de recursos suficientes para que cada ente possa preservar sua autonomia financeira e assim sustentar os encargos decorrentes da prestação dos serviços de sua competência (DALLARI, 1982; SILVA, 2001).

## 1.2. Conflito, harmonia, coordenação e equilíbrio no estado federal

A igualdade formal dos diferentes entes autônomos que compõem a Federação não significa que concretamente não existam desigualdades materiais. É exatamente por esta razão que o federalismo deve atuar para reduzir estas desigualdades, aliás, um dos objetivos da República Federativa do Brasil (art.3º, III, Constituição Federal).

Há, na literatura, o reconhecimento dos conflitos como aspecto central do sistema federativo, embora as opiniões variem quanto a sua característica (elemento constitutivo ou distorção?). Há os autores que consideram que os sistemas federativos tendem a estimular conflitos intergovernamentais, a exemplo de Arretche, (1996), para quem a Federação nasceu num ambiente de profundas desigualdades regionais, que se mantém nas dimensões econômica, social, política e de capacidade administrativa dos diferentes governos. Há os que defendem o enfoque de que a Federação surge para “acomodar conflitos” (SOUZA, 2001). Não se deve olvidar que a própria raiz da palavra *federação* remete à idéia de pacto<sup>21</sup> – logo, se o sistema está estimulando conflitos ao invés de acomodá-los, há algum desequilíbrio. Camargo (1999) adverte que, em momentos de crise, os conflitos federativos são exacerbados, o que gera a necessidade da existência de

---

<sup>21</sup> *Foedus*, do latim; pacto.

normas comuns e de mecanismos que possam ser aceitos e cumpridos por todos. Quanto a este aspecto, destaco que cabe ao desenho federativo estabelecer procedimentos para que os conflitos sejam solucionados democraticamente e em consonância com os valores federativos, como a equalização. Este é um elemento central para que se atinja o equilíbrio federativo – que não é estático, mas constitui um processo de negociação permanente. A Constituição brasileira adotou o federalismo cooperativo, na medida em que traçou competências concorrentes e comuns. O marco institucional não produz a cooperação por si só – esta depende da ação dos envolvidos. Cabe afastar os vícios como o “jogo de soma zero” (no qual o que uma parte ganha corresponde ao que outra perde) ou a manipulação de regras e construção de coalizões para maximizar ganhos imediatos, independentemente dos valores federativos.

Comparato (1998) define o princípio da harmonia federativa nos seguintes termos: todas as unidades federadas, sem exceção, devem atuar concertadamente para a realização dos objetivos da República Federativa, os quais se encontram enunciados no art. 3º da Constituição. Este princípio implica, para as unidades da Federação, em dever constitucional de cooperar umas com as outras (princípio da solidariedade). Este é o fundamento, no caso do Fundeb, da previsão da complementação da União e das transferências de recursos entre governos subnacionais, inclusive de municípios para outros municípios.

Vista do ângulo do “federalismo fiscal” a equalização requer, como aponta Fabrício Oliveira (s/d), a estruturação de um sistema de transferências intergovernamentais para compensar as desigualdades existentes e garantir o provimento de bens públicos à população. Neste sentido, a recomposição do equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais.

De acordo com esses autores, vê-se que a União tem um papel importante de promover a equalização e a redistribuição. Num ambiente federativo democrático, com múltiplos centros de poder (embora este seja distribuído de forma assimétrica) e conseqüente ocorrência de negociações, cabe ao poder central coordenar as políticas. A coordenação federativa requer que os atores compartilhem decisões e tarefas (ARRETCHE, 1999 e 2004; ABRUCIO, 2005). Destaco que isto requer do poder central a capacidade, não apenas de induzir sua aceitação pelos entes subnacionais, mas também de se comprometer com seus objetivos, o que significa necessariamente assumir papel de apoio técnico e financeiro, sobretudo visando a correção das desigualdades de capacidades de gasto e de gestão entre os entes subnacionais, como deve ocorrer numa Federação equilibrada. O comportamento cooperativo deve ser estimulado e, para tanto, a posição da União não pode ser de observadora que só arbitra, mas não reparte compromissos. Nesse sentido, o modelo

do Fundeb supre deficiências de seu predecessor e representa instrumento mais adequado ao federalismo cooperativo no plano educacional.

Essas considerações sugerem que políticas públicas devem refletir este compromisso com a harmonia e o equilíbrio federativos. Esta recomendação se aplica no campo das políticas sociais e, especificamente, no financiamento da educação.

### **1.3. A Constituição Federal e a divisão das responsabilidades federativas: as funções educacionais dos entes federados**

A Constituição Federal preceitua que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a Educação (art.24, IX). À União cabe, privativamente, legislar sobre as diretrizes e bases da Educação Nacional (art.22, XXIV). Desta forma, é definido o recorte, no que se refere à **função normativa**. Esta é exercida no âmbito definido no art. 211, que estabelece as competências dos entes federativos em matéria educacional, em relação à responsabilidade pelos níveis e etapas.

Desta forma, compete:

a) À **União**: organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as funções redistributiva e supletiva (*caput*);

b) Aos **Estados** e ao **Distrito Federal**: atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Observe-se que a redação do dispositivo não é feliz no que concerne ao DF, uma vez que a este ente são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios (art.32, § 1º). Assim, a partir da interpretação sistemática da Constituição, pode-se depreender que ao DF cabe também atuar prioritariamente na educação infantil;

c) Aos **Municípios**: atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Observe-se que o dispositivo mencionado não se limita a prescrever competências normativas. Prevê, ainda, a função que denominamos **alocativa** ou de **financiamento** e que se desdobra em três<sup>22</sup>:

*Função Própria* – função indicada pela Constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da Educação, a referente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

*Função Supletiva* – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no

<sup>22</sup> O projeto de Plano Nacional de Educação, de maio de 1937, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, submetido ao Congresso Nacional e abortado pelo golpe de Estado em novembro daquele ano (Estado Novo), já distinguia entre ação própria e ação supletiva da União, na execução do plano (art. 7º). (Cf. Diário da Câmara dos Deputados, 27/05/1937, p. 31061, acessível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)).

art. 211, é também indicada, por exemplo, no art. 30, VI, que estabelece como competência do Município “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”<sup>23</sup>. A União deve exercer a função supletiva para manter o equilíbrio federativo e, por conseguinte, o pacto federativo.

*Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre no Fundeb, em que há, inclusive, fluxo horizontal de recursos entre municípios.

As funções *supletiva* e *redistributiva* constituem corolário do modelo de **federalismo cooperativo** adotado no Brasil. No caso da educação, a Constituição previa, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº14/96 que a União, Estados e Municípios organizassem seus sistemas de ensino em **regime de colaboração** (art. 211, *caput*) e que Estados e Municípios definissem formas de colaboração (art. 211, § 4º) de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. A Emenda Constitucional nº 59/09 manteve o *caput* e acrescentou ao § 4º, a União e o Distrito Federal. Além disso, estabeleceu que a implantação progressiva, até 2016, da obrigatoriedade da educação básica, de 4 a 17 anos dar-se-á nos termos do Plano Nacional de Educação, “com apoio técnico e financeiro da União” (BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996). Assim, aperfeiçoam-se as normas que incorporam a solidariedade federativa e a construção do regime de colaboração.

Desta forma, como ressaltai em trabalho anterior (SENA, 2004b, p.173), “deve-se indagar, não qual a esfera federativa responsável por determinado (sub)nível de ensino, uma vez que todas o são – apenas com funções diferentes, mas em que medida determinada esfera é responsável”.

*Função de fiscalização e controle* – decorre da necessidade de gastar os recursos públicos de acordo com a lei. Implica o pleno funcionamento dos controles interno e externo e a viabilização do controle social, exercido com autonomia.

---

<sup>23</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06, que instituiu o Fundeb. A expressão “educação pré-escolar” foi substituída por “educação infantil”, de modo a abarcar as creches.

**Quadro 2 - Funções dos entes federados e financiamento da educação pública**

<b>Função</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
<b>Normativa</b> (quem legisla)	Edita a lei regulamentadora (Fundeb – Lei nº 11.494/07) Edita normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em nível federal	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em nível estadual	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em nível municipal
<b>Alocativa-Própria</b> (quem financia com recursos próprios)	Financia seu sistema de ensino (instituições federais de ensino e escolas técnicas e agrotécnicas)	Financiam prioritariamente o ensino fundamental e médio. (No caso do DF, também a educação infantil)	Financiam prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil.
<b>Alocativa-Supletiva</b> (quem apóia o financiamento de ente com menores recursos)	Apoio técnico e financeiro a Estados, DF e Municípios Complementação ao Fundeb (fundos de âmbito estadual que não atingirem o valor mínimo fixado nacionalmente)	Apoio técnico e financeiro a seus Municípios	-----
<b>Alocativa-Redistributiva</b> (quem concorre para a redistribuição equalizadora)	Exerce esta função na medida em que: - Estabelece programas de equalização entre os entes federativos; - Edita lei federal e decretos que regulam a redistribuição de recursos via Fundeb	Exercem esta função na medida em que contribuem para o Fundeb	Exercem esta função na medida em que contribuem para o Fundeb
<b>Fiscalização e controle</b>	Exerce os controles interno (CGU) e externo (Congresso Nacional e TCU) Controle Social – Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb Ministério Público Federal – fiscal da lei. Fiscaliza os recursos provenientes da complementação da União	Exercem os controles interno e externo (Assembléias Legislativas e TCEs) Ministério Público Estadual – fiscal da lei. Fiscalizam os recursos do Fundeb, nos Estados que não recebem complementação da União. Controle Social – Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	Exercem os controles interno e externo (Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas competentes) Controle Social – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

Fonte: Elaboração do autor

O Quadro 2 evidencia que, ainda que sejam definidas áreas de atuação específica como função própria, não se dispensam a solidariedade federativa entre todos os entes e o papel de coordenação da União, que implica em realizar suas funções supletiva e redistributiva, tal como dispõe o art. 211 da Constituição Federal. Este novo modelo de Federação é abordado e defendido por autores como Cury (2001), Zimmermann (2005) e Comparato (1985). O debate acerca das propostas de financiamento da educação básica pública freqüentemente desconsidera que o Brasil é uma Federação, e uma Federação cooperativa, cuja característica é o estabelecimento de competências compartilhadas.

A tradução do federalismo cooperativo para o setor educacional é expressa pelo chamado “regime de colaboração”. Este deve estar na base da construção dos mecanismos de financiamento como o Fundeb.

Um aspecto importante na implantação do Fundeb foi a necessidade de garantir a sua compatibilidade com a estrutura do federalismo cooperativo e com o objetivo de implantação de um Sistema Nacional de Educação, aspiração da comunidade educacional que vem sendo impulsionada pelo Conselho Nacional de Educação e que constituirá o tema da Conferência Nacional de educação cuja etapa final será em 2010.

Os dicionários, ao definir a expressão “sistema”, recorrem a termos como coordenação, ordenação, relação. Assim, entre as várias definições que o Dicionário Aurélio dá ao verbete, figuram:

1. Conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma **relação**.
2. Disposição das partes ou dos elementos de um todo, **coordenados** entre si, e que funcionam como estrutura organizada [...] (grifo nosso)

Para Saviani<sup>24</sup>, sistema “é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante” (no sentido de operar intencionalmente transformações). No caso do sistema de educação, trata-se da “organização objetiva resultante da atividade sistematizadora que se dirige à realização de objetivos coletivos”.

Em todas estas definições genéricas caberia o próprio conceito de Federação. Nestes termos, ela própria é um sistema nacional, de organização do poder – daí não ser incompatível com um sistema nacional de educação.

Cury (2009, p. 19 e 20) observa que quando se coloca a questão do sistema nacional:

Há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isto, a eventual perda de autonomia dos mesmos. Após 164 anos de descentralização, há o medo de uma centralização por parte do estado federal enquanto estado nacional [...] E há também medo por parte da

<sup>24</sup> Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para subsidiar as discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação, p. 3 e 6). Cf. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica.

Segundo Saviani, a organização educacional sobre diretrizes e bases comuns é o que se chama de “sistema nacional de educação” (2009, p.23). Não se choca com a República Federativa, em que os entes subnacionais legislam em matéria de educação, uma vez que

sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à idéia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema.

O projeto de LDB aprovado na Câmara dos Deputados, versão que não prevaleceu, definia

Art. 8º O Sistema Nacional de Educação, expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação compreende os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as instituições públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional.

Ao comentar esse dispositivo, Jorge Hage, relator na Comissão de Educação (1990, p.88) salientava que o sistema nacional deveria existir para assegurar o padrão de qualidade do ensino em todo o país “sem embargo de todas as cautelas aí postas para garantir ampla liberdade e autonomia às unidades federadas. Essa autonomia é assegurada através de seus respectivos sistemas estaduais de ensino, a cujos órgãos normativos se deferiu uma série de decisões da mais alta relevância”.

A resposta a esta preocupação está, em minha opinião, na construção do federalismo cooperativo acolhido pela Constituição, perfeitamente compatível com um sistema nacional, que vise a coordenação de esforços, a partir do regime de colaboração, com respeito às autonomias – e não poderia ser diferente, face às características da Federação - e tendo por normas comuns nacionais as referentes às diretrizes e bases da educação.

#### **1.4. O Patrimonialismo como prática arraigada nas relações entre estado e sociedade: o governo de uma minoria**

Os preceitos do federalismo brasileiro são combinados com as características do patrimonialismo, que foram herdadas do colonialismo e, desse modo, influenciam de forma conjunta as relações entre os entes federados e entre estes e a sociedade brasileira.

Segundo Faoro (2000), no Estado patrimonial são indistintas a riqueza pública e a particular do soberano, titular de toda riqueza e toda economia. Para viabilizar esse papel econômico ativo do soberano, há a organização político-administrativa do Estado por meio de uma corporação de poder que se estrutura numa comunidade: o estamento, Segundo o autor (FAORO, 2000, p.100)

O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia.

Mendonça (2000, p.45-46) assinala que o patrimonialismo deriva da dominação tradicional, entendida na sociologia weberiana como a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem, baseada na crença da santidade das tradições que sempre foram vigentes e daqueles que detêm a autoridade em virtude dessas tradições:

[...] a obediência não se dá em função de estatutos, mas da pessoa que a tradição unge como indicada. As ordens são legitimadas de dois modos: em parte pelo conteúdo e pela crença no seu alcance e, em parte, pelo livre arbítrio do senhor, ausente de limitações. A criação de novos direitos e novos princípios administrativos por meio de estatuto é impossível no tipo puro de dominação tradicional, só se legitimando com a pretensão de terem sempre existido ou quando são reconhecidos pela sabedoria do senhor.

O autor destaca que, enquanto no patrimonialismo puro a apropriação é do senhor, no patrimonialismo estamental, em que o quadro administrativo se apropria dos poderes de mando e dos cargos, seus membros têm a posse de parte essencial dos meios de administração. Os mantenedores da delegação patrimonial recebem seus postos como prebendas políticas e tendem a usá-los como propriedade particular (SCHWARTZMAN, 1988). Os funcionários “patrimoniais” consideram a gestão política como um assunto de seu interesse pessoal e são escolhidos para as funções públicas com base na confiança pessoal e não na capacidade (HOLANDA, 2006). A irrelevância da capacidade é bem retratada na peça “O juiz de Paz na Roça”, de Martins Pena (2009), no seguinte diálogo:

ESCRIVÃO – Vossa Senhoria vai amanhã à cidade?  
 JUIZ – Vou, sim. Quero-me aconselhar com um letrado para saber como hei de despachar alguns requerimentos que cá tenho.  
 ESCRIVÃO – Pois Vossa Senhoria não sabe despachar?  
 JUIZ – Eu? Ora essa é boa! Eu entendo cá disso? [...]  
 ESCRIVÃO – Vossa Senhoria não se envergonha, sendo um Juiz de Paz?  
 JUIZ – Envergonhar-me de que? [...] Aqui para nós, que ninguém nos ouve, quantos Juizes de Direito há por estas comarcas que não sabem onde têm sua mão direita, quanto mais Juizes de Paz...E além disso, cada um faz o que sabe[...]

Para José Murilo de Carvalho, no Brasil não só houve uma inversão do sentido da palavra federalismo em relação ao modelo americano de Federação por agregação, uma



vez que aqui o termo remete à descentralização, mas também uma inversão histórica: o autogoverno das localidades e estados americanos são expressão da liberdade e do igualitarismo de seus pioneiros. Assim, argumenta: “No Brasil, julgou-se que a quebra da centralização e a introdução do federalismo trariam, automaticamente, a liberdade e a igualdade; acreditou-se que o efeito geraria a causa” (CARVALHO, 2005, p.181). Assim, ressalta, não surpreende que as estruturas sociais de poder pré-existentes numa sociedade de súditos hierarquizada por diferentes fatores (cor, sexo, educação), tenham sido fortalecidas e a Federação bem recebida pelos poderes locais.

O sistema de negociação entre as elites de todas as esferas de poder, inaugurado com a vitória dos regressistas do Império consolidar-se-ia na República Velha. Mantinha-se a feição patrimonialista do Estado brasileiro, organizado com base no patrimônio, do qual derivava o poder cuja legitimação era buscada nos valores tradicionais, que “santificavam” a autoridade (MENDONÇA, 2000). Para o fortalecimento das oligarquias locais, dos “coronéis”, contribuiu, paradoxalmente, a extensão do sufrágio.

Para Comparato, o traço principal da República Velha foi a exacerbação do coronelismo, cujas forças se aglutinaram em nível nacional a partir da política dos governadores (COMPARATO, 1987; NAGLE, 1974). Opina Comparato: “Sob a capa dessa instituição federativa, o que havia como força política decisiva era, na verdade, o movimento para fortalecer, política e economicamente, as oligarquias locais” (COMPARATO, 1987, p.48).

A expressão coronelismo remete aos “coronéis” da Guarda Nacional (LEAL, 1978). Tratava-se do principal meio de atuação daquilo que Erasto Mendonça entende por “aparato paralelo controlado patrimonialisticamente pelas classes locais” (MENDONÇA, 2000, p.53).

A peça “O Mambembe”, de Artur Azevedo, encenada em 1904, bem ilustrava a hierarquia social do poder local. Dizia o personagem “Capitão” Irineu (AZEVEDO, 2008, p.223):

Aqui não sendo a gente  
Ou padre ou bacharel,  
Apanha uma patente  
E chega a coronel.  
Não há maior desgosto,  
Nem mais profundo mal  
Do que não ter um posto  
Na Guarda Nacional!

Alferes e tenente,  
Já fui, sou capitão,  
E espero bravamente  
Major ser, pois então!  
E peço a Deus, na Igreja,  
Pois sou devoto fiel,  
Viver até que seja  
Tenente-coronel!

Havia, na realidade, o “sistema de reciprocidade”, que caracterizava o “pacto coronelista”, descrito por LEAL (1978, p.43):

De um lado os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.

Assim, concluiu o autor:

Através do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foram justamente as limitações à autonomia das comunas.

Assim se vê como os nossos juristas-idealistas, que pretendiam limitar o poder dos municípios para impedir as oligarquias locais, acabaram dando aos governadores os meios de que se serviram eles para montar, em seu proveito, essas mesmas oligarquias locais, fundando assim, as oligarquias estaduais que davam lugar, por sua vez, a esta outra forma de entendimento – entre os Estados e a União – que se conhece em nossa história por “política dos governadores”. (LEAL, 1978, p. 102)

A limitação da autonomia legal não impedia que os chefes municipais governistas, como decorrência da reciprocidade, gozassem de ampla autonomia extralegal (PINTO, 2000).

O traço patrimonialista resiste como resquício da cultura política brasileira. E, ajusta-se perfeitamente a uma Federação do tipo oligárquico. Daí a necessidade da construção da Federação cooperativa e democrática, como preconiza o modelo da Carta de 1988, que deve ter a sustentabilidade política construída na cidadania.

A digressão elaborada no presente capítulo deixa transparecer as inter-relações entre Federalismo e Patrimonialismo. Esta questão sustenta a hipótese de que, embora as concepções e modalidades de financiamento educacional sejam estabelecidas em diferentes contextos político-governamentais, e, portanto, sofrem interferências oriundas da estrutura federativa, assim como das práticas patrimonialistas inerentes às relações entre os entes federados e entre estes e a sociedade.

Assim como o titular da soberania é o povo brasileiro, a autonomia, num estado democrático tem como titular último o povo de cada ente federado subnacional. Entretanto, se as instituições não forem construídas de forma a superar o patrimonialismo, pode se configurar um Federalismo oligárquico, como na República Velha, ou subsistirem práticas patrimonialistas mesmo que o modelo seja de um federalismo democrático e cooperativo, como preconiza a Constituição cidadã de 1988. Entre essas práticas, caracterizadas pela apropriação do público, em que este é absorvido por interesses privados do estamento,

destacam-se, no caso dos fundos, os desvios de recursos para outros fins que não o financiamento da educação pública. A corrupção retira o ganho que se obtém com os fundos: mais recursos e fluxo regular destes, de modo a permitir o planejamento educacional. O Fundef, inicialmente, criou dois mecanismos de transparência: as contas únicas e específicas e os conselhos de acompanhamento e controle social. A conta única foi o grande mecanismo de transparência. Os conselhos, aposta na participação da cidadania, enfrentaram em muitos casos obstáculos referentes à conduta patrimonialista, como a nomeação dos membros pelos chefes de executivo, freqüentemente cônjuges e parentes da elite dirigente local, ao invés da eleição pelos pares, indicação dos presidentes e ameaças veladas aos membros efetivamente fiscalizadores, alguns dos quais funcionalmente dependentes da administração (professores, funcionários). Paralelamente, a Lei nº 9.452/97. determinou que as Câmaras Municipais fossem obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios e a prefeitura, no prazo de dois dias notificassem os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município. Assim, o controle social pode ser efetuado de forma complementar pelos conselhos e pelas outras instâncias mencionadas.

Ambos mecanismos foram absorvidos pelo Fundeb. No caso dos CACS, o desenho, a partir da experiência do fundo precedente, foi aprimorado, para que os conselhos fossem dotados de instrumentos de transparência e controle social mais eficazes e independentes da instância de poder sobre a qual exercessem fiscalização (acesso a demonstrativos gerenciais, registros contábeis e extratos bancários, possibilidade de requisição de documentos e de convocação dos secretários de educação, além de realização de visitas *in loco* para verificar o andamento de obras e serviços, garantias aos conselheiros empregados contra demissão sem justa causa, exoneração ou atribuição de faltas. Também os objetivos do financiamento de obtenção da qualidade e equidade são prejudicados, por exemplo, respectivamente, pela nomeação de aliados políticos para diretorias de escola, ou pelo gasto voltado para os alunos das classes economicamente mais favorecidas, com o abandono das escolas da periferia.

As instituições relacionadas ao Fundeb procuram carregar a marca do Estado Federativo Democrático.

## **CAPÍTULO 2 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA CONSTITUINTE DE 1823 AOS FUNDOS CONTÁBEIS: centralização e descentralização, autonomia federativa, vinculação de recursos, equidade e regime de colaboração**

Para a análise do financiamento da educação básica pública no contexto do federalismo brasileiro serão considerados o movimento de centralização e descentralização do poder político e suas repercussões na autonomia, harmonia e equilíbrio federativos.

Cabe destacar que essas categorias não se consolidaram de forma linear nas diferentes etapas do federalismo brasileiro. Na maioria das vezes havia uma convivência de elementos centralizantes e descentralizantes. Outras vezes, recrudesciam as tensões entre os diferentes entes federados, entre estes e os movimentos sociais.

Embora o federalismo tenha se mantido em todos os períodos da história republicana, ocorreram avanços e recuos nesse movimento de centralização e descentralização de poder político. Outrossim, observa-se que em períodos de descentralização nem sempre havia autonomia plena e, por outro lado nem sempre os períodos de maior centralização foram caracterizados pela total ausência de autonomia.

Embora o debate da questão federativa já se impusesse ao país, antes mesmo da transição da cultura centralizada e centralista da monarquia para a descentralização federativa da República (CURY, 2000), estivesse colocada para o debate educacional desde o advento do Ato Adicional à Constituição do Império (expressão dos desenvolvimentos federativos) e fosse explicitamente reafirmada a doutrina federativa no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, os estudos do campo educacional, até recentemente, não conferiram centralidade ao tema. É certo que nele resvalamos ao discutir os temas da equidade na distribuição de recursos ou do regime de colaboração (que afinal, constituíam a expressão do federalismo cooperativo na área educacional). Da mesma forma, há uma série de estudos acerca da descentralização e da municipalização. Estas abordagens, entretanto, correm o risco de tomar a parte pelo todo, de forma a esvaziar a discussão de sua dimensão político-institucional, e reduzi-la ao aspecto administrativo<sup>25</sup>. Gilda Araujo (2005) registra que o debate e a produção acadêmica sobre municipalização parecem desconsiderar a questão federativa. Ao concordar com a autora, vou além – freqüentemente a academia e os movimentos sociais colocam-se diante do Estado brasileiro **como se este fosse unitário**. Já no século XIX, Tavares Bastos (1997, prefácio) lembrava: “A descentralização, que não

<sup>25</sup> A discussão de aspectos que são importantes, mas não abrangem a totalidade do tema das relações federativas revela-se no uso comum de categorias do direito administrativo e da teoria econômica: discute-se a diferença entre descentralização e desconcentração ou a validade ou não da hipótese da melhor gestão, maior eficiência e eficácia da gestão descentralizada. Eventualmente, faz-se uso de categorias da ciência política, mas raramente recupera-se a história do federalismo no Brasil ou se recorre a categorias da teoria geral do Estado ou do direito constitucional, como federalismo cooperativo, harmonia federativa, etc.

é, pois, uma questão administrativa somente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida de instituições democráticas”.

### 2.1. Federalismo brasileiro: da constituinte de 1823 à Emenda Calmon

Os textos da literatura de ciência política, ao discorrerem sobre o federalismo no Brasil, costumam registrar o advento da Federação a partir da proclamação da República, sem recuperar o longo e intenso debate que a precedeu em todo o período imperial. Para Francisco de Oliveira (1995), a Federação brasileira “não foi formulada praticamente em nenhum lugar de importância na formação da ideologia nacional”. Esta afirmação não faz justiça, por exemplo, às obras de Tavares Bastos e Rui Barbosa, à atuação parlamentar de Teófilo Ottoni ou à atividade jornalística de Frei Caneca e Cipriano Barata, ao ideário dos liberais exaltados do século XIX, além de desconsiderar a Confederação do Equador e as rebeliões do período regencial que tinham em seu programa a adoção da Federação, como a Sabinada (1837/38) e a Revolução Farroupilha (1835/45). Ainda que a Federação não tivesse alcançado o imaginário popular (embora em alguns Estados, como Pernambuco e Rio Grande do Sul, a tradição federalista seja comumente reafirmada), permeou os conflitos políticos entre liberais e conservadores no período do Império. Trata-se, ainda, de uma constante do constitucionalismo republicano. Mesmo as ditaduras não atacaram formalmente o princípio, que se mantém como cláusula pétrea. E destaco que o constituinte de 1988 abriu a possibilidade de mudança, via plebiscito, do sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e até de substituição da República pela monarquia, **mas não tocou na cláusula pétrea da Federação.**

Por outro lado, há depoimentos que contestam o alheamento dos brasileiros em relação à Federação. Assim, para Sodré (2004, p.255):

[...] a aversão ao centro, por parte das províncias, não lhes vinha, apenas, da razão profunda e palpável de que ele lhes amputava as possibilidades, arrecadava as rendas, proibia as iniciativas e distribuía os bens segundo critérios que não consultavam as suas necessidades. Vinha de mais longe. Vinha de uma **tradição que se fundamentara na consciência do povo, num processo de psicologia social (grifo nosso)** que os fatos agravavam e punham em relevo. Tinha a sua origem na visão que ficara, do tempo das capitanias, daquele centro que tolhia todas as atividades, em benefício de uma metrópole longínqua.

No início do século XX, o jurista Alfredo Varela (1998), adversário do modelo federativo, reconhecia, no entanto, que o federalismo era, desde 1831, a “mais ardente e mais generalizada” aspiração do Brasil.

O debate acerca da Federação e a tensão entre maior ou menor centralização do poder político e financeiro no Brasil não se iniciaram com a República. Tampouco somente após o advento do partido republicano.

Já nos embates ocorridos nas cortes portuguesas, ainda na perspectiva da manutenção da união com Portugal, os deputados brasileiros opuseram às propostas centralizadoras um projeto de inspiração federalista (TOMAZ, 1986; BERBEL, 2006; DOLHNIKOFF, 2005). A posição foi formalizada em moção entregue pelo futuro regente Feijó: “Não somos deputados do Brazil, de quem em outro tempo fazíamos uma parte immediata, porque cada província se governa hoje independente. Cada hum he somente Deputado da província que o elegeu”.

Na Constituinte de 1823, havia o projeto federalista representado, sobretudo, por Pernambuco e cuja importância chegou a incomodar José Bonifácio, que denominava seus proponentes de “bispos sem Papa” e a quem acusava de quererem um centro de poder apenas nominal para que cada província se transformasse em uma pequena República (MELLO, 2004; DOHLNIKOFF, 2005). Dissolvida a constituinte, a reação mais contundente foi representada pela Confederação do Equador (1824), que teve na pena de Frei Caneca uma defensora do federalismo.

A inserção do financiamento da educação no federalismo brasileiro deu-se ao longo da história da República. A análise dessa questão requer a compreensão dos conceitos que sustentaram a construção das diferentes etapas do federalismo. Para tanto, há que recorrer à teoria geral do Estado, a partir dos estudos de juristas que atuam na Academia e nos Tribunais superiores. Cabe, ainda, examinar a conformação jurídico-institucional construída no âmbito da Constituinte de 1988, quando foram enfrentados os principais desafios do financiamento educacional. Destaco que, quaisquer que sejam as mutações sofridas pelo federalismo, este sempre será, por definição, uma forma de Estado que supõe a unidade de estrutura, mas, também, a **divisão do poder político** por diferentes escalas regionais de atuação, de forma que não haja centralização absoluta das competências administrativas e seja assegurada a autonomia dos celebrantes do pacto federativo.

## **2.2. O Ato Adicional à Constituição do Império: autonomia provincial em direção ao federalismo e financiamento da educação**

Com a abdicação de D. Pedro I os liberais assumiram o poder. Abrira-se o caminho para a implantação pela via do federalismo, por eles defendido desde a década de 1820, de projeto que combinasse a autonomia provincial e a participação das elites provinciais no poder central (DOHLNIKOFF, 2005). Plantava-se a semente do federalismo oligárquico que

seria consolidado na República Velha<sup>26</sup>. Em sessão de 14 de outubro de 1831, a Câmara chegou a aprovar projeto de reforma à Constituição, que estabelecia que o governo do Império do Brasil seria uma “Monarquia Federativa” (art. Único) e que as rendas públicas seriam divididas em nacionais e provinciais (§ 10). O Senado concentrava os setores mais conservadores, em permanente tensão com os liberais, herdeiros do movimento de 7 de abril, cujo desfecho fora a abdicação de D. Pedro I, e que eram representados na regência por Feijó. Um lance importante desta queda de braço foi a tentativa de afastar José Bonifácio da tutela do futuro imperador, medida aprovada pela Câmara, mas rejeitada pelo Senado em 26 de julho de 1832. Em represália a esta decisão, o ministério liberal renunciou, sendo acompanhado pelo regente Feijó: os liberais articulavam um golpe de Estado parlamentar, transformando a Câmara em Assembléia Constituinte. A proposta dos liberais estava contida na chamada “Constituição de Pouso Alegre”. Entretanto, na sessão da Câmara de 30 de julho, parte dos liberais recuou. Realizou-se um compromisso imediato que foi expresso na aprovação da lei de 12 de outubro de 1832, que conferia à próxima legislatura (1834-1837) poderes especiais para reformar a Constituição: daí adveio o compromisso mais amplo entre liberais e conservadores, representado pela aprovação do Ato Adicional de 1834, que continha, na expressão de Teófilo Ottoni (1979, p.138), “**desenvolvimentos federativos**”. Para o historiador e jurista Pedro Calmon (1933), criou-se no período o “semi-federalismo”. Embora ficasse aquém das pretensões liberais (descentralizou-se a organização imperial, foi extinto o Conselho de Estado, mas a monarquia não foi federalizada, manteve-se o poder moderador e o Senado permaneceu vitalício), o Ato Adicional representou “a primeira conquista institucionalizante” obtida pelos liberais desde a dissolução da constituinte (BONAVIDES, 2001, p.110 e 113).

Até este momento, o financiamento da Educação dependera apenas do subsídio literário, imposto criado na administração pombalina e que aos poucos declinava, conforme salienta Melchior (1975)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Com a aprovação em 1832 do Código de Processo Criminal, os juizes de paz passaram a ser eleitos e a acumular funções judiciais e policiais e o júri passou a ter amplos poderes. Com o Ato Adicional e o fortalecimento do provincialismo, com os municípios passando à tutela das Províncias, cujas assembléias criavam empregos e faziam as nomeações no âmbito municipal e provincial, estas duas esferas passaram a se aliar, jogo do qual estava excluído o poder central. (PEREIRA DE CASTRO; COSTA). FAORO registra a queixa do Visconde de Uruguay: “Edificava-se assim um castelo inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda mesmo para o governo central” (apud FAORO, 2000). Daí ter sido corolário da Lei de Interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo, esvaziando o poder do juiz de paz e transferindo as funções judiciais e policiais para os agentes do poder central. Os fazendeiros, representantes do poder local, segundo FAORO (2002, p.39) “eram agentes do centro, ao qual obedeciam as autoridades locais e a própria Guarda Nacional”. Desta forma, a relação de dependência entre os potentados locais e os poderes provinciais e central perpassou todas as esferas e começou a esboçar o pacto coronelista, descrito por Victor Nunes Leal.

<sup>27</sup> No plano do governo central, a Lei de 15 de novembro de 1831 previa: “[...]13ª Todos os impostos sobre águas-ardentes de produção brasileira, e sua fabricação, quaesquer que sejam suas

Com a edição do Ato Adicional à Constituição do Império (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), que instituiu as assembléias provinciais em lugar dos conselhos gerais (que eram meramente consultivos) as províncias adquiriram competência para legislar sobre a Educação, fixação e fiscalização das despesas e sobre a arrecadação de impostos, desde que não prejudicassem os impostos do governo central:

Art. 10. Compete às mesmas Assembléias (Legislativas Provinciais) legislar:

.....  
 § 2º Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.

.....  
 § 5º Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.

.....  
 § 6º Sobre repartição da contribuição direta pelos municípios da Província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa.

As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras.

Assim, foi introduzida a discriminação das rendas e divisão dos poderes tributários.

Conquista dos liberais frente aos absolutistas e conservadores, ainda que provisória, o Ato Adicional é freqüentemente apontado nos estudos educacionais como uma medida de conseqüências negativas para a educação.

Um longo debate envolveu juristas e educadores dos séculos XIX e XX, que defenderam ou combateram a tese de que o Ato Adicional foi o responsável pela descentralização dos encargos educacionais para províncias/estados sem recursos e pelo descompromisso do poder central com o financiamento da educação.

É fato que o governo central ocupou-se, desde então, somente da educação superior e da educação em todos os níveis no município neutro (Rio de Janeiro). Em minha opinião, não em decorrência do Ato Adicional, mas da vontade política dos governantes. Criou-se, entretanto, na literatura educacional, uma vertente interpretativa segundo a qual teria havido uma delegação: o Ato Adicional teria passado (do governo central, que então deixava de ser

---

denominações, ficam abolidos, e substituídos pelo de dous por cento na exportação e vinte por cento no consumo”. Portanto, pode-se inferir que, a partir deste momento, restava apenas o subsídio literário da carne. A Lei nº 99, de 31 de outubro de 1833, estabelecia que, no Município do Rio de Janeiro, o subsídio literário e o imposto de 5 réis em cada libra de carne fossem reunidos num “imposto sobre o gado de consumo” (Cf. Coleção de Leis do Brasil e *site* da Receita Federal). Esta mesma lei dispunha que ficavam pertencendo à receita provincial todas as imposições não compreendidas em seu art. 11, “competindo às Assembléias provinciais legislar sobre a sua arrecadação e alterá-las, ou aboli-las, como julgarem conveniente”. Desta forma, concluímos que, pelo menos até 1833, subsistiu o subsídio literário como imposto arrecadado pelo governo central, e a partir daí cada província optaria por mantê-lo ou não. Segundo Godoy (2002), em 1835 o subsídio literário passou a ser receita provincial.



responsável) às províncias a obrigação em relação à escola primária e secundária<sup>28</sup>. Segundo este enfoque, o Ato Adicional foi responsabilizado pela dualidade de sistemas: a educação da elite ficava a cargo da coroa e a do povo era precariamente confiada às províncias. Acrescentava-se a crítica de que atuaria contra a coesão nacional, na medida em que impossibilitava a uniformização do ensino de primeiro grau em todo o país. Finalmente, acentuava-se que as províncias não tinham recursos financeiros para arcar com as novas obrigações. Embora a descrição do cenário seja correta, imputa-se, equivocadamente em minha percepção, as distorções ao instrumento jurídico (ele próprio interpretado de forma distorcida) e não aos agentes e atos políticos.

Para tanto, muito contribuiu a posição de Fernando de Azevedo (1976), que foi um duro crítico do Ato Adicional no que concerne a seu impacto na educação, que opinou no sentido de que o Ato “suprimia de um só golpe todas as possibilidades de estabelecer a unidade orgânica do sistema em formação”. Na esteira de Azevedo seguem vários autores<sup>29</sup>. Outros registram também o aspecto da insuficiência de recursos por parte das províncias (PEDRO CALMON, 2002; MONLEVADE e SILVA, 2000).

Werebe foi uma das mais incisivas críticas:

[...] o Ato Adicional consumou o desastre para nosso sistema educacional [...] com esta descentralização, precipitada e mal orientada, o já lento progresso do ensino elementar sofreu sério golpe. Longe de incentivar progressos locais que poderiam ter sido, mais facilmente atingíveis sem excessivo centralismo, serviu somente para fortalecer o jogo de interesses de grandes latifundiários que agiam, a seu bel-prazer, em territórios mais ou menos extensos. Se a elite do país, reunida no Legislativo e na administração do governo Geral, pouco fez em prol do ensino primário, que se poderia esperar das províncias, onde o domínio autocrático dos latifundiários se fazia sentir profundamente, sendo que eles não tinham o menor interesse pela educação do povo? (2004, p.436).

Ora, o jogo de interesses tinha sua mais alta expressão no Congresso. E foi a elite cafeeira em ascensão (os “saquaremas”) que liderou as medidas contra o breve Ato Adicional, por meio da Lei de Interpretação, aprovada em 1840 (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840)<sup>30</sup>. Este instrumento subtraiu às assembleias provinciais o controle do sistema judicial

<sup>28</sup> De maneira similar ao que ocorreria contemporaneamente com a legislação do Fundef, enquanto alguns dos agentes responsáveis por sua execução comportaram-se de maneira a interpretar a lei de forma viesada (no caso do Ato Adicional há espaço para ambigüidade) ou simplesmente descumprindo-a, seus críticos pouparam a conduta dos agentes e atacaram equivocadamente a lei.

<sup>29</sup> Tobias (1986), Aranha (1989), Francisco Filho (2001), Paiva (2003), Romanelli (2003) Piletti & Piletti, (2003).

<sup>30</sup> É verdade que, como ressalta Carvalho (1993), a resistência à interferência do poder central tinha um ingrediente oligárquico, por parte dos liberais **do setor rural** e que neste contexto o federalismo não era necessariamente um meio de reforçar as estruturas sociais, mas de reforçar a desigualdade, a hierarquia, o poder privado. Já os liberais do setor urbano entendiam o liberalismo com defesa das liberdades públicas. É nesta tradição que se insere Tavares Bastos.

e policial (FAUSTO, 1994; COSTA, 1998; CASTRO, In: HOLANDA (Org.), 2004). Para Faoro (2000, p.374), a Lei de Interpretação, “sob o inocente pretexto de elucidar o Ato Adicional, infunde ao estatuto de 1834 alma oposta ao seu contexto”<sup>31</sup>.

Embora ressalte que os liceus provinciais criados após o Ato Adicional constituíssem um aglomerado de aulas avulsas funcionando em um mesmo edifício e conservassem, ainda em 1850, o caráter inorgânico, Haidar (1972) reconhece que foi a partir do Ato Adicional que se efetivaram as primeiras providências tendentes a imprimir alguma organização aos estudos secundários.

A competência concorrente entre o governo central e os provinciais era unanimemente admitida pelos contemporâneos da adoção do Ato Adicional (HAIDAR, 1972; SUCUPIRA, 2001). Isto ocorria, inclusive e, sobretudo, com seus adversários, que não tinham a interpretação dada por Fernando de Azevedo (1976) (que bem correspondia ao comportamento dos agentes, mas não à letra da lei). Assim, o jurista Pimenta Bueno (1978), expoente do partido conservador no Império, asseverava (em 1857):

O ato adicional, habilitando as províncias a desenvolver sua inteligência, **não inibiu o governo geral de coadjuvâ-las**, não só por meio de uma universidade, onde mais convenha, de faculdades superiores, **ou de liceus, como nem mesmo de escolas ou estabelecimentos de instrução primária.** (grifo nosso)

Se destinássemos os fundos que, anualmente, se consomem no teatro provisório para criar um elemento de unidade nacional podia o governo geral ter duas ou três escolas, bem dotadas, de instrução primária em cada província.

[...] A Lei de 15 de outubro de 1827 mandou criar uma escola de instrução primária em todas as localidades populares. O art. 10, §2º, do ato adicional deu às assembleias provinciais a faculdade de legislar a este respeito em relação às respectivas províncias, e muitas delas não se têm olvidado desse dever essencial. Entendemos, porém, que os poderes gerais **não devem de modo algum abdicar a atribuição que esse mesmo parágrafo lhes confere de concorrer de sua parte para tão útil fim**, e mui principalmente no intuito de criar uma educação nacional homogênea e uniforme, que gere e generalize o caráter brasileiro em todas as províncias, ao menos em todos os centros populosos delas (grifo nosso) (1978, p.167 e 432).

Para o Visconde de Uruguai (*apud* HAIDAR, 1972, p. 18):

Não obstante a atribuição geral que têm as Assembleias Provinciais de

<sup>31</sup> Joaquim Manuel de Macedo (1995, p.418) descreve a situação pela voz do “compadre Paciência”, personagem do livro “Memórias do sobrinho de meu tio”, crítica à política do segundo Império, nos seguintes termos:

“[...] o Ato Adicional não só fundou o princípio da descentralização administrativa, como afrouxou um pouco os laços de centralização política, dando às assembleias provinciais consideráveis atribuições, principalmente com relação ao poder executivo das províncias. Depois **sofismou-se o Ato Adicional**: a centralização política tornou-se mais forte e apertada do que nunca, e quanto à administração propriamente dita, em vez de se promulgarem leis que desenvolvessem e realizassem o princípio descentralizador fundado pela reforma constitucional, forjaram-se leis que o contrariaram, e que deram em resultado não pouco abatimento, e muito estorvo do maior progresso das províncias” (grifo nosso).

legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, conserva a Assembléa Geral, também, a atribuição de legislar em todo o Império sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la. Ambas as atribuições são amplíssimas, e uma não exclui a outra. [...] Atenta a generalidade dessa atribuição, tanto quando é conferida às Assembléas Provinciais, como quando é conservada à Assembléa Geral, segue-se: Que o Ato Adicional **não embarga a Assembléa Geral de criar estabelecimentos, nas Províncias, de instrução ainda mesmo primária e secundária** (grifo nosso).

Com base não só nesses autores contemporâneos do Ato Adicional, mas também em alguns estudiosos da atualidade, enfatizo que a ausência da esfera central não decorre do Ato Adicional, mas da escolha dos governos do segundo Império, tanto mais reforçada a partir do momento em que foi fulminado o Ato Adicional, com a Lei de Interpretação, em 1840. Nesse passo, concordo com Saviani (2006, p.17), que conclui que “contrariamente a uma tendência bastante freqüente na historiografia educacional, **não se pode atribuir ao Ato Adicional** a responsabilidade pela não realização das aspirações educacionais no século XIX”. Na mesma linha, o jurista Fábio Comparato (1987, p. 96) esclarece que o Ato Adicional abriu uma possibilidade legal de intervenção do governo central, possibilidade esta que não foi utilizada, e conclui: “Portanto não é verdade que o Ato Adicional tivesse proibido a entrada do governo central no campo educacional”. Assim, concluo que não foi o instrumento jurídico o responsável pela fraca atuação do poder central na área educacional, mas, ao contrário, a ausência de sua utilização e de aprofundamento de seus pressupostos.

É necessário acentuar que o Ato Adicional teve a breve vida de seis anos antes que a Lei de Interpretação de 1840 o esvaziasse – “rápido eclipse”, na expressão de Tavares Bastos (1997, p. 21). Mesmo no período de sua vigência plena, o presidente da província era um delegado do poder central. Desta forma, as províncias tinham Poder Legislativo, mas não tinham Poder Executivo (SILVA, 1996). Vale a arguta observação de Sodré (2004, p. 251) para quem “o grande erro da política imperial foi confundir centralização com unidade”. Este erro foi consumado, ressalto, por meio da Lei de Interpretação, contra o Ato Adicional original.

No que se refere à priorização pelo governo central da educação da elite, não se pode responsabilizar o Ato Adicional. Afinal, desde o governo de D. Pedro I era essa a preocupação e a tentativa de expansão educacional fez-se pelo método mútuo ou *lancasteriano*, que se utilizava da divisão da turma em grupos dirigidos pelos alunos de melhor aproveitamento, e foi ironizado por Afrânio Peixoto (*apud* AZEVEDO, 1976, p.72): “muito depressa e sem custo - o ideal para o Brasil”. Os federalistas moderados representavam um segmento da elite, é verdade, da mesma forma que seus adversários centralistas.

Finalmente, a falta de recursos das províncias não é imputável ao Ato Adicional. Desde a lei orçamentária de 24 de outubro de 1832 haviam sido separadas as receitas geral e provincial. A Lei nº 58, de 08 de outubro de 1833, identificava as despesas provinciais para o orçamento 1833/34, entre as quais as referentes às escolas menores e bibliotecas públicas. Esta era uma medida prevista no “Substitutivo Miranda Ribeiro”, aprovado na Câmara em 1831 e que constituía a origem do Ato Adicional. Desde a lei orçamentária de 1827, as províncias eram obrigadas a concorrer para as despesas gerais do império com tudo quanto sobrasse de suas rendas, depois de deduzidas as despesas provinciais. Para Buesco (1984), o fato de o Ato Adicional silenciar sobre a transferência de superávits provinciais como auxílio ao governo central constituía uma prova de uma tendência de autonomia fazendária provincial. E, de fato, Carreira indica aspectos significativos do orçamento de 35/36, o primeiro orçamento votado após o Ato Adicional:

o governo geral foi autorizado para suprir as províncias cujas rendas não chegassem para as suas despesas, contanto que não excedessem às orçadas.

A disposição deste artigo não inibiu as assembléias provinciais de aumentarem as suas despesas, contanto que para elas criassem nova receita; se houvessem sobras, poderiam aplicar como conviesse (CARREIRA, 1980, p.237).

A partir do Ato Adicional, as províncias poderiam criar novos impostos, por exemplo, para financiar a educação. Não o fizeram, assim como os governos centrais que precederam o Ato Adicional.

A questão dos recursos representava, realmente, um problema para o desenvolvimento da educação. A interpretação que se deu ao Ato Adicional implicou a omissão do governo central. E este reservara para si os impostos relevantes (sobretudo o imposto sobre importações).

Tavares Bastos (1997) reconhece que a divisão feita logo após o Ato Adicional, pela Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, não assentou em bases seguras a divisão da receita, pois era provisória. Assim, deveria ser relevado o fato de não dotar as províncias com os recursos precisos para as despesas a seu cargo, uma vez que faltavam indispensáveis esclarecimentos e elementos estatísticos necessários. Perguntava-se o autor, em 1870, se não seria tempo de reconsiderar a divisão das rendas feitas em 1835 e considerar novas fontes de receita unicamente provinciais.

Conforme registra Sucupira (2001, p. 66), em 1874 as províncias aplicavam quase 20% de suas receitas em Educação, enquanto o governo central não gastava mais de 1% da renda total do império: “No que dizia respeito à instrução primária e secundária, o governo não dava um centil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer a educação básica gratuita a toda a população”. No que se refere

à afirmação de Sucupira, cabe destacar que não havia apoio do governo central às províncias (o que em termos atuais denomina-se de função supletiva).

Para Melchior (1972, p.4), nada se poderia esperar da capacidade financeira das províncias, o que explicava os “resultados pífios”. Na mesma linha, Romanelli (2003, p.40) atribui à falta de recursos decorrente de um sistema falho de tributação e arrecadação a impossibilidade de que as províncias criassem uma rede organizada de escolas. Ainda assim, Faria Filho (2000, p.138) rejeita a crença de que o Ato Adicional teria impedido o desenvolvimento da instrução primária no Brasil imperial e acentua que várias províncias contavam com “significativas redes de escolas públicas, privadas e domésticas” e que algumas chegaram a empregar parte significativa de seus recursos na instrução.<sup>32</sup>

Para financiar a educação, as províncias contavam com o Imposto sobre vendas e consignações (IVC), imposto que antecede o atual ICMS. Desta forma, ensina Monlevade (2001), a tributação somente prosperava onde houvesse mercado interno. A opção do governo central de reservar para si os impostos mais importantes suscita a questão da (ausência de) harmonia nas relações entre o poder central e os poderes locais. As províncias reagiram, invadindo a competência tributária do governo. Esta tensão entre centro e província geraria, desde 1846, mas com mais intensidade a partir da década de 60 do século XIX, a tentativa por parte do governo central de aprovar uma nova Lei de Interpretação do Ato Adicional, o que jamais ocorreu, dada a força das elites provinciais (DEVEZA, 2004; BUESCU, 1984; DOHLNIKOFF, 2005).

Em síntese, após a abdicação de D. Pedro I, com a divisão dos poderes tributários e o advento do Ato Adicional ensaiou-se uma maior *autonomia* às províncias, logo abortada pela Lei de interpretação. O poder central continuou reservando para si as principais fontes de receita e “não dava um centil” às províncias para financiar a educação, que dedicavam um percentual muito maior de suas receitas a esse serviço, em relação ao poder central. Ausente a *colaboração*, o que subtraía à *equidade* seu pressuposto e reduzida a *autonomia*, o financiamento à educação estava distante do adequado.

---

<sup>32</sup> Neste período apareciam em algumas províncias os primeiros Liceus e Ateneus (RN, 1835, BA e PB, 1836), de frágil organização, caracterizando-se mais por reunir aulas avulsas em um único local (VECHIA, 2005, p.82), e as primeiras escolas normais (MG, 1835, RJ, 1835, BA, 1836 e SP, 1846) (VILLELA, 2000, p.104), mas ainda de forma insuficiente. Em 1837, o governo central fundava o Colégio Pedro II, cujos planos de estudo e programas serviriam de parâmetros para os liceus.

### **2.3. Da recentralização promovida pela Interpretação do Ato Adicional à descentralização política instituída pela República Federativa**

A defesa ou crítica ao Ato Adicional constituiu o divisor de águas que pautou o debate que prosseguiria ao longo de todo o 2º Império entre centralistas e federalistas.

Em 1837, os conservadores haviam ascendido à regência com a renúncia de Feijó e sua substituição por Araújo Lima. A nova maioria constituía o “partido do regresso”, em alusão ao desejo de regressar à centralização política e ao reforço da autoridade (FAUSTO, 1994, p.171). Não tardou a articulação de proposta de uma Lei de Interpretação, finalmente aprovada em 1840, que reduziu a autonomia das províncias e esvaziou o Ato Adicional.

Em discursos na Câmara dos Deputados, Teófilo Ottoni (*apud* DOLHNIKOFF, 2005, p.133) acusava em 1839 os defensores da interpretação do Ato Adicional de quererem “regressar de 1824 para trás”, reafirmava que as províncias distantes não mais podiam dispensar “o desenvolvimento desse germe federativo já consagrado na constituição do estado” e combatia, na sessão da Câmara de 15/06/1840 (OTTONI, 1979, p.138), os adversários dos “desenvolvimentos federativos” consignados no Ato Adicional e as interpretações restritivas que aniquilaram as prerrogativas por ele concedidas às províncias. O maior ideólogo da Federação, no entanto, foi Tavares Bastos que publicou, em 1870, “A Província - Estudo sobre a descentralização no Brasil”. Para Tavares Bastos, que defendia eleições diretas e combatia a escravidão, o federalismo não se confunde com a acomodação dos interesses das elites regionais, mas aparece claramente vinculado à democracia: “é o systema federal a base sólida de instituições democráticas” (TAVARES BASTOS, 1997, prefácio). Para o autor, a centralização, sinônimo do absolutismo, faz desaparecer a liberdade e traz o vício da uniformidade.

Nas fileiras centralistas destacava-se o Visconde de Uruguai, jurista e líder do partido conservador que articulara a Lei de Interpretação do Ato Adicional, para quem a unidade e a centralização constituíam requisitos indispensáveis nas monarquias e geralmente em “qualquer forma estável de governo”. O autor admitia que, ao fim do primeiro reinado (antes do Ato Adicional), quando os liberais levantaram a bandeira da Federação havia nas idéias e aspirações dessa época um “fundamento exagerado, porém no fundo verdadeiro, uma vez que a centralização administrativa era excessiva. Reconhecia que” para que fosse criada uma escola na mais insignificante aldeia, era necessária uma lei da Assembléia Geral”. Uruguai acusava, entretanto, a reação expressa pelo Ato Adicional de ser excessiva e colocar em risco a união das províncias. Defendia (em 1862) as vantagens da centralização ao mesmo tempo em que apontava os inconvenientes da centralização excessiva. Acenava com uma pequena autonomia provincial: a centralização deveria ser maior nos negócios de

maior importância, média nos de importância secundária e mínima nos negócios de interesse puramente local, para os quais poderia haver até a descentralização completa (URUGUAI, 1960, p. 345 e 352). Outra voz importante deste segmento era o jurista Pimenta Bueno (1978, p. 22), que, em 1857, afirmava que um bom sistema de divisão de províncias desviaria “no futuro e sem constrangimento toda a idéia de **ambições federais** (grifo nosso), já outrora suscitadas”, preservando a estabilidade do Império.

Com apoio nos estudos de Haidar (1972), Hilsdorf (2003, p.46-47) sintetiza a situação criada, não pelo Ato, mas pelo comportamento dos agentes: ainda que este ensinasse a interpretação de que a competência era acumulada, entre poderes provinciais e a Coroa, os **conservadores** (grifo nosso) “vão praticar uma partilha das competências entre a Assembléia Legislativa Geral, as Assembléias Legislativas Provinciais e a iniciativa privada”. Ao descrever o *modus operandi* desta partilha, segundo a qual a primeira ocupava-se do ensino superior e da instrução na capital do país, as segundas do ensino das primeiras letras e cursos de formação de professores, ressalta que, sem equiparação ao Colégio Pedro II, as províncias abandonaram seus liceus, de forma que o ensino secundário passa a ser oferecido por particulares, em cursos avulsos que ministravam os conteúdos de forma parcelada.

Considero importante complementar a análise das autoras com a ênfase no fato de que o Colégio Pedro II foi criado em 1837, já sob gestão dos regressistas, isto é, no movimento de enfraquecimento do Ato Adicional.

Nesse momento, dada a ausência do governo central, o debate acerca do financiamento da educação enfatiza a necessidade de mais recursos, e, conseqüentemente, de apoio do governo central, além da criação de novas fontes e da crítica aos setores fazendários. É o que propugna o poeta Gonçalves Dias, designado, em 1852, para elaborar relatório acerca da instrução pública em diversas *províncias do norte* (Maranhão, Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte). Registrou a receptividade nas províncias visitadas para atingir uma “nova e salutar organização, que todos esperam; mas que talvez não será possível conseguir sem a intervenção **direta e continuada** do governo central” (*apud* ALMEIDA, 1989, p. 40, grifo nosso).<sup>33</sup> Afastava, portanto, a intervenção

<sup>33</sup> Há outras indicações interessantes no relatório, mostrando que havia subsídio do tesouro público a instituições católicas; as províncias concorriam para o pagamento dos professores dos seminários católicos, mediante a obrigação da educação de meninos pobres ( DIAS, *apud* ALMEIDA, 1989 , p. 341); uma preocupação com a equidade: ao discorrer sobre os salários dos professores dos seminários defende “acabar com a desigualdade que há nestes ordenados, que passa a ser injusta” (DIAS, *apud* ALMEIDA, p.344); registro de “alunos fantasmas”: “lembraram-se também no Maranhão de dar ao professor uma gratificação, segundo o número de alunos que reunisse e isto mesmo se propôs ultimamente na Bahia; no interior não há fiscalização, é raro ali encontrar-se um livro de matrícula; predomina o favor e aparece nos mapas um número fictício de alunos, com que, sem proveito, se aumenta a despesa da Província.”

pontual. A necessidade era de uma atuação contínua, isto é, o exercício de uma função supletiva era reivindicado já no século XIX.

A Reforma Couto Ferraz expressa no Decreto 1331-A, de 1854, referente à reforma do ensino primário e secundário do município da Corte previa a cobrança de taxas para o ensino secundário, a serem regulamentadas por decreto e lançava, pela primeira vez, a idéia de um **fundo** para despesas educacionais e de um patamar de gastos do governo central com a educação, apresentado sob a forma de um teto:

Art. 133. O Produto destas taxas, mensalidades, emolumentos e multas será recolhido ao Tesouro Nacional e formará um **fundo de reserva** para ser aplicado às despesas da inspeção de escolas, e do melhoramento do ensino, podendo o governo em caso de deficiência despender anualmente com este ramo de serviço público até a quantia de vinte contos de réis, incluídos os suprimentos necessários ao Colégio de Pedro II, conforme a disposição 9ª do art. 1º, Decreto acima citado (Colleção das Leis do Império do Brasil - 1854, tomo 17, parte 2ª, seção 12ª).(grifo nosso)

Vale destacar que, dessa forma, delineava-se a adoção do fundo como forma de operacionalização da requerida intervenção contínua do poder central.

Tavares Bastos assinala<sup>34</sup>, em relação à insuficiência dos recursos, tanto no orçamento geral como no provincial: “Todos os esforços no sentido de combater a ignorância e a rudeza do povo estacam diante da questão financeira; porquanto é preciso convir nisto: - não há systema de instrução efficaz sem dispêndio de *muito dinheiro*” (grifo nosso). (TAVARES BASTOS, 1997, p.238).

Como liberal, defende a liberdade do ensino particular, mas louva os povos modernos que, sem condenarem o ensino particular, organizavam um “poderoso sistema de instrução elementar baseado no imposto”. Uma vez que considera que a instrução não é um interesse puramente local, propõe a criação de uma taxa escolar, composta de duas partes: uma contribuição direta paga por cada família ou habitante no município e uma porcentagem adicionada a qualquer dos impostos diretos no plano provincial. A responsabilidade pela educação incluiria a participação do governo central com a criação de escolas agrícolas nas quais as províncias seriam responsáveis pelo custeio anual e o governo central pelo engajamento de professores competentes trazidos da Europa e dos E.U.A e o auxílio do Estado (governo central) para a criação de “verdadeiras” escolas normais, que deveriam receber “subvenções generosas”. Propunha-se, ainda, a colaboração horizontal entre

<sup>34</sup> O autor (TAVARES BASTOS, 1997) inaugura a parte terceira de “A Província”, referente aos interesses provinciais, com o debate acerca da instrução, que considerava um interesse fundamental dos povos modernos. Defende o ensino obrigatório e a emancipação dos escravos que uma vez libertos receberiam o “batismo da instrução”. Insiste na idéia de “emancipar e instruir”, que considera duas operações intimamente ligadas.



províncias vizinhas que, para manterem escolas normais, deveriam entender-se, associando-se por grupos (TAVARES BASTOS, 1997, p. 248-251, 353 e 360).

Propõe uma nova divisão de rendas, com o governo central renunciando ao imposto sobre a exportação em favor das províncias, a criação de imposto territorial e a taxaço direta de toda a propriedade, com a fusão de várias contribuições provinciais num imposto sobre a riqueza móvel ou imóvel de qualquer espécie.

Vale ressaltar que a proposta de Tavares Bastos representava, nos aspectos administrativo e financeiro, uma admirável antecipação do regime de colaboração. Ao lado da percepção de que a educação não se limita a um interesse local, propõe o compartilhamento de seu financiamento.

Em texto de 1873, o republicano Antonio de Almeida Oliveira (2003, p. 25-26) atacava a centralização política e financeira como o primeiro mal do Brasil, de que “quase todos os outros procedem”: sem recursos, as províncias não podiam cuidar da instrução. De um lado, reconhecia que raramente os interesses das províncias se harmonizavam com o do poder central, sendo por este sacrificados. Por outro lado, salientava que a instrução pública era objeto de interesse local e geral, interessando simultaneamente ao Estado (governo central), à província e ao município. Criticava a “errônea interpretação” que se dava ao Ato Adicional que impedia as províncias de fundar “a mais simples faculdade”, ao mesmo tempo em que imputava ao Estado (governo central) a má situação da educação: “Ele monopolizou a instrução superior e não lhe deu desenvolvimento algum. Ele descentralizou o serviço da inferior, e deixou todas as suas despesas a cargo das províncias, não obstante saber que estas, com as rendas que têm, nenhum impulso lhe dariam”. Ressaltava a necessidade de recursos, afirmando que não há boas escolas nem bons mestres sem muita e muita despesa, e considerava que, para a má qualidade dos professores, concorria menos a falta de escolas normais que a ridicularia dos seus ordenados. Reivindicava na época aquilo que o atualmente vigente Plano Nacional de Educação propugna, com a denominação de fortalecimento da função supletiva da União, ou seja, a partilha das despesas entre o centro e as províncias:

Negócio todo provincial, ensino inferior, que é o mais custoso e difícil de sustentar-se, corre todo por conta das províncias, **sem que o Estado lhes dê a menor subvenção.**

Este fato, já mostrei, é a principal causa de nossa ignorância. Se portanto aspiramos sair do estado em que vivemos, torna-se preciso **que o Estado partilhe com a província as despesas da escola.**<sup>35</sup>(grifo nosso)

<sup>35</sup> Anos mais tarde, como deputado, Almeida Oliveira apresentaria o Projeto nº 236, de 1882, no qual defendia que o Estado (governo central), “a exemplo de outros países”, concorresse com a metade das despesas que as províncias fizessem com o ensino público (art.1º), compreendidas as despesas com bibliotecas populares, museus, revistas de instrução, escolas noturnas para adultos, institutos de cegos e surdos, conferências pedagógicas, prêmios escolares e auxílio a sociedades promotoras do ensino (art.111). Previa uma série de fontes de financiamento, como taxas de

(OLIVEIRA, 2003, p.49, 53, 165, 223, 297 e 298).

Em relação ao financiamento da instrução, reivindicava o compartilhamento da responsabilidade: “Pois que a instrução do povo é a fonte da renda pública, e esta se divide pelo Estado, província e município, deve cada uma dessas entidades contribuir para a despesa do ensino com tantas quantas partes tem na renda do país”. Para tanto, o autor defendia a criação de uma “taxa completa”, de 1 a 3% sobre todo o capital móvel e imóvel existente no país, taxa esta dividida em duas partes, uma cobrada pelo poder geral e outra pelo provincial. As despesas deveriam ser feitas, um terço pelas províncias e dois terços pelo Estado (OLIVEIRA, 2003, p. 300). Preconizava, ainda, pela formação do patrimônio do ensino, para que cada escola tenha uma fonte de renda própria, constituída por uma parte móvel (multas, taxas, doações, sobras orçamentárias) e por uma parte imóvel constituída por terras, conforme o modelo americano.

Fica claro que os autores alinhados com as correntes liberais, que haviam proposto o Ato Adicional e que foram derrotadas com sua limitação pela Lei de Interpretação, propugnavam pela participação do governo central no financiamento da educação em todos os níveis e formulavam as propostas de criação de fontes.

Em 1874, o conselheiro João Alfredo, ao propor a instituição de escolas profissionais em todas as províncias, lança a semente do que seria a principal idéia defendida pela comunidade acadêmica no século XX para financiar a educação: a vinculação de impostos. Na proposta, era prevista a definição de porcentagem dos impostos gerais, anualmente indicada no orçamento, até o teto de 30:000\$ em cada município (ACD, 12/09/1882, p. 315).

Finalmente, Rui Barbosa, em seus pareceres como deputado, relator dos projetos discutidos na Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados, sobre a reforma do ensino secundário e superior (abril de 1882) e do ensino primário (setembro de 1882) apresenta idéias importantes acerca do financiamento da Educação. No parecer de abril de 1882<sup>36</sup>, combate incisivamente os que se opõem aos investimentos em educação com argumento da escassez de recursos:

o que falece aos nosso financeiros em geral é este singelo rudimento da ciência das finanças: que o primeiro elemento de fertilização da terra consiste na fecundação do entendimento do povo; que a produtividade de

---

matrícula, produto da venda de terras públicas, doações e de multas sem destinação específica. Ao contrário da posição de Rui Barbosa, admitia, enquanto o Estado tolerasse o jogo lotérico, que este constituísse fonte de financiamento do ensino, com o pagamento de 5% do prêmio que excedesse a um conto de réis, para o patrimônio de escolas situadas no local de residência do ganhador. O primeiro emprego do capital da escola que não funcionasse em prédio próprio seria o respectivo edifício (ACD, 18/09/1882, p. 13 e anexo, letra “e”).

<sup>36</sup> Esta peça principia com uma epígrafe retirada do Conselheiro Paulino, em discurso na Câmara dos Deputados, em 1870, que considera as despesas em educação como um “*empréstimo feito ao futuro*”.

um país está na razão direta da propagação da ciência entre os seus habitantes; que uma nação será sempre tanto mais pobre, quanto menos difundida se achar nas camadas populares a educação técnica e o saber positivo.

Nada de novo terão para nós as objeções a que oferece alvo a resoluta energia do nosso plano reformista. Em vez de examinarem o valor intrínseco da proposta, a utilidade, a urgência de suas idéias, não nos admirará que curem apenas de exagerar o preço da execução das medidas que ela aventa. **Argumentarão com o estado precário do tesouro, com a penúria da nossa renda, com a morosidade da ascensão da nossa receita [...]** Dizem: Não temos recursos; e, pois, melhoremos a instrução passo a passo: quando melhor vento enfure as velas ao erário, opulentas dotações terá a escola. Mas é um insuperável círculo vicioso. Primeiramente, este sistema de não infundir ao ensino a vida nova dos tempos, senão gota a gota, partícula a partícula, nos deixará sempre no **tremendal** onde estamos... (grifo nosso) (BARBOSA, 1985, p.427).

O excerto acima deixa entrever que o debate e as divergências entre os educadores e os órgãos fazendários não eram, no século XIX, muito diferentes dos atuais, no que se refere ao financiamento da educação. A educação é uma prioridade sempre adiada.

O parecer de Rui Barbosa (1985, p.479) referente ao ensino primário defende o papel do poder público como propulsor da educação popular, o ensino obrigatório e registra a “necessidade crescente de uma organização nacional do ensino, desde a escola até as faculdades, profusamente dotada nos orçamentos...”. Proceda à análise da forma como o financiamento era efetuado em vários países “civilizados”<sup>37</sup>.

Invoca a proposta de Tavares Bastos (ACD, 12/09/1882, p.315), da criação de uma taxa escolar:

Tavares Bastos queria fazer do fundo escolar uma instituição provincial. Entregue, porém, à morosidade e à inconsistência dessa corrente entre nós, o fundo escolar seria, por muitas dezenas de anos ainda, uma aspiração platônica, na maior parte do país.

O pensamento da comissão, como o do autor do projeto, é estabelecê-lo com o caráter de instituição geral, criada e mantida pelo Estado.

Rui Barbosa enaltece o lema de Sarmiento<sup>38</sup>: “instrução para todos custeada por todos”, que inspirara a mencionada proposta do conselheiro João Alfredo, de definição de uma porcentagem dos impostos gerais, para financiar a educação. Desta forma, propõe a criação de um **fundo escolar** (ACD, 12/09/1882, p.312): “Não se percebe motivo plausível para que não imitemos o exemplo da esclarecida maioria dos Estados modernos, instituindo o fundo escolar, e criando o imposto direto local, consagrado privativamente à sustentação das escolas”.

<sup>37</sup> França, Suécia, Suíça, Saxônia, Luxemburgo, Inglaterra, Canadá, Argentina, a província holandesa de Groningue e os Estados Unidos, país em relação ao qual detalha o sistema adotado por vários estados.

<sup>38</sup> Domingo Faustino Sarmiento, presidente da Argentina entre 1868 e 1874, conhecido por fomentar a educação em seu país.

O fundo escolar seria composto por:

1 – dotações de origem territorial:

- a) 10% do produto de vendas das terras devolutas nacionais;
- b) 10% do foro cobrado sobre os terrenos nacionais que se acharem em enfiteuse;
- c) 10% das terras nacionais que se medirem.

As duas primeiras fontes constavam da proposta de Rodolpho Dantas. A terceira é acrescida por Rui Barbosa, evidentemente inspirada na prática norte-americana que o autor muito admirava.

2 – dotação tributária – exprime-se em captação “moderada e perfeitamente suportável”;

3 – dotação eventual:

- a) doações;
- b) sobras orçamentárias;
- c) 50% do valor das heranças vacantes (Rui Barbosa eleva o patamar proposto por Dantas, de um terço);
- d) produto de multas sem destinação especial;

Rui Barbosa rejeita a idéia de utilização de recurso de loterias, por considerá-la um mal, uma imoralidade. Aos itens acima sugeridos por Dantas, Rui Barbosa acrescenta:

e) percentagem, fixada anualmente na lei orçamentária, até o teto de 30:000\$, conforme a mencionada proposta do conselheiro João Alfredo;

f) 5% de toda a sucessão entre parentes colaterais, que não forem irmãos do sucedido (idéia retirada da legislação argentina e de um cântico da Suíça);

g) 10% de toda a sucessão entre estranhos, que exceda de cinco contos de réis;

h) 50% de toda a instituição em benefício de fins ou estabelecimentos religiosos (idéia retirada da legislação argentina);

i) 5% sobre a renda dos bens das corporações de mão morta, que não se empregarem em estabelecimentos de instrução ou beneficência e não consistirem em títulos da dívida pública;

j) 1% do valor dessa renda quando os bens consistirem em títulos desta natureza e não se empregarem em institutos de caridade ou educação.

É perceptível que, ainda uma vez, o debate do financiamento da educação não deixaria de resvalar nas distintas interpretações acerca do Ato Adicional. Rui Barbosa (BARBOSA, ACD, 12/09/1882, p.315) recorre à citação do conselheiro Rodolpho Dantas<sup>39</sup>, para quem:

Não é lícito, portanto, ao governo cruzar os braços ante o retardamento e a distribuição defeituosa da instrução popular nas províncias. Não lhe embargam o passo nesta direção as franquezas descentralizadoras do Ato Adicional. A disposição do art.10, § II, é clara: **não se opõe à cooperação** dos poderes gerais na obra múltipla e imensa do ensino, para a qual é, e será por muito tempo insuficiente, o círculo dos recursos provinciais. (grifo nosso)

Rui Barbosa vai consolidando idéia que vinha sendo lançada desde as proposições de Tavares Bastos: **a cooperação** entre o governo central e as províncias, que denomina “interferência cooperadora” do Estado (governo central):

A Constituição federativa da República Argentina, assim com a dos Estados Unidos, acomoda-se perfeitamente, pois, à **interferência cooperadora** (grifo nosso) do Estado na tarefa provincial da educação do povo. Ora, o que não contravém as formas federativas, com imensa maioria de razão não pode ferir os princípios descentralizadores. Evidente é, logo, que não pode violar, no Brasil, as franquezas provinciais aquilo que, nas duas federações republicanas não se opõe à autonomia dos confederados (BARBOSA, ACD,12/09/1882 p.316).

Esta proposta passa a ser debatida nas províncias a partir de provocação do poder central, por meio do ministério do Império. Primitivo Moacyr (1939 e 1940) registra o debate nas províncias, onde há referência em favor da instituição de fundo escolar (Sergipe, 1883, Minas Gerais, 1883, São Paulo, 1886, Rio Grande do Sul, 1883, Santa Catarina, 1887), taxa adicional aos impostos municipais com aplicação especial nos gastos de instrução de cada município (Bahia, 1887), taxa escolar (Rio de Janeiro, 1884, Mato Grosso, 1884).<sup>40</sup>

Em 1870 fora lançado o Manifesto do Partido Republicano, que proclamava:

No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo [...]  
Se carecêssemos de uma fórmula para assinalar perante a consciência nacional os efeitos de um ou outro regime, nós a resumiríamos assim: - Centralização- Desmembramento. Descentralização-Unidade.

<sup>39</sup> Relatório do Ministério dos Negócios do Império, 1881- 2ª,p. 9, apresentado em 29 de maio de 1882.Acessível em [HTTP:// brazil.crl.edu](http://brazil.crl.edu)

<sup>40</sup> Em 1886-87, criou-se, em cada município de São Paulo, um **fundo escolar** para ser aplicado em construção de casa, aquisição de mobília e outros utensílios para as escolas. Entretanto, segundo registrou o presidente Francisco de Paula **Rodrigues Alves**, o fundo não foi executado. Em 1889, o presidente Pedro Vicente de Azevedo registrava que os membros dos conselhos aceitavam os cargos, não para prestar um serviço ao ensino, mas para “poderem satisfazer exigências políticas ou embaraçar completamente a ação dos conselhos”. Afirmava, ainda que: “Sobre a construção de prédios escolares, para a qual a lei criou o fundo escolar nada se adiantou porque os conselhos de instrução nenhum esforço tem empregado para tornar efetiva a disposição da lei”. Em Minas Gerais, em 1883, o novo regulamento para a instrução pública prevê fundo escolar para construção de prédios para escola, mobília e socorros aos meninos indigentes. O fundo escolar provincial é constituído por: quotas do orçamento, produto do imposto especial, dos emolumentos e títulos, diplomas e certidões, dos descontos e diferenças que sofrerem os professores e empregados da instrução em seus vencimentos, sobras de todas as verbas da instrução, donativos.

A idéia da “monarquia federativa” ainda foi retomada por Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Em outubro de 1889, este ainda se posicionava contra a República imediata, por nela não reconhecer uma aspiração tão generalizada como a aspiração federalista, mas advertia (1948, p.54-55): “Ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a república”.

A Federação tornara-se, entretanto, indissociável do republicanismo. Assim, em 1889, o que se proclamam, ao mesmo tempo e no mesmo ato, são a República e a Federação – o que se estabelece já na ementa do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889:

Proclama provisoriamente e decreta como a forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, estabelece as normas pelas quais se devem reger os estados federaes.

O art. 1º repete (BALEIRO, 1999, p.17): “Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira a República Federativa.”

A Federação foi, pois, resultado de uma gradativa “evolução federativa” (MELO FRANCO, 1978, p.40) ao longo do Império.

No período, surgem idéias, ainda não traduzidas em políticas. Intelectuais liberais combateram os “regressistas” reivindicaram mais *autonomia*, com o retorno dos desenvolvimentos federativos propiciados pelo Ato Adicional em sua idéia original, antes da Lei de Interpretação. Lançaram várias idéias para o financiamento da educação. Cresceu a demanda por recursos para a educação, a partir de mais *colaboração* por parte do poder central, denominada “interferência cooperadora” por Rui Barbosa. Enquanto Almeida Oliveira requeria que a esfera central partilhasse com as províncias as despesas com educação, antecipando a função supletiva da União, Tavares Bastos ressaltava a colaboração horizontal entre províncias, idéia precursora do *regime de colaboração*. Surgiram as primeiras ações na direção da criação de fundos e da adoção de patamar mínimo de gastos. A definição de porcentagem dos impostos gerais para financiar a educação esboça a futura proposta de vinculação de recursos. No que se refere à *equidade*, que neste momento se confunde com a própria inclusão, Tavares Bastos e Rui Barbosa defendem a obrigatoriedade do ensino, o primeiro, inclusive para escravos e seus filhos.

## 2.4. A Educação no contexto da Federação Oligárquica

Proclamadas a República e a Federação e editada a Constituição de 1891, construiu-se, a partir do governo de Campos Salles, a “política dos governadores” e consolidou-se a Federação oligárquica (OLIVEIRA, 1995), marcada, desde o início, pelas desigualdades regionais, com a concentração de recursos nos Estados mais poderosos (SOUZA, 2005).

Iniciava-se a República Velha.

Conforme foi enfatizado no enunciado deste capítulo, embora o federalismo tenha se mantido em todos os períodos da história republicana, estes alternam avanços e recuos nas dimensões da (des)concentração de poder político, econômico e financeiro e da (des)centralização. Mais do que isso, nas etapas que esquematicamente são tidas como representativas da centralização ou descentralização, há uma convivência de elementos centralizantes e descentralizantes. No Estado unitário imperial houve momento em que foi legalmente adotado algum grau de descentralização, com o Ato Adicional, e, mesmo depois deste, continuaram práticas que revelavam a tensão entre centro e província, como a invasão das competências tributárias daquele por esta.

Este amálgama de elementos de centralização e descentralização teria mudado na República? Para Serra e Afonso (1999), desde sua criação o sistema federativo percorreu ciclos nítidos de contração e descontração em relação ao poder central, que seria relativamente fraco na República Velha. Na mesma direção, Oliveira (1995, p.80) entende que “à União, propriamente dita, restava muito pouco. Por isso, nunca houve, de fato, política econômica por parte do estado brasileiro na República Velha”. A constatação de uma forte descentralização fiscal (SOUZA, 2001, p. 12) parece corroborar esta interpretação.

Destaco, entretanto, que a tendência a enfatizar o poder das oligarquias estaduais elide o fato de que eram estas mesmas oligarquias que ocupavam o poder central. Não só havia política econômica, mas a política dos governadores foi construída para que esta tivesse sustentação. Conforme salienta Backes (2006, p.53 e 181), o arranjo da política dos governadores, que reforçou o regionalismo da representação congressual e fortaleceu as oligarquias regionais aliadas ao poder central, para ser produzido exigia um acordo nacional em torno de Campos Sales e de sua política econômica. Para a autora:

Constata-se que a conservação das elites dominantes no poder dos estados dependia em última instância do aval do Presidente. O controle do Presidente sobre os estados é o padrão que predominou ao longo de toda a Primeira República [...]

A partir da citação da autora, uma indagação se faz presente: como a República Velha pode ser considerada um período de descentralização pura, com a utilização de mecanismos como a intervenção federal, o estado de sítio e a “degola”?<sup>41</sup>

A prática da Federação nascente não correspondia ao modelo democrático idealizado por Tavares Bastos nos debates do século XIX. Há autores que fazem esta constatação, como Bomfim, Bonavides e Calmon. Nascido a partir das elites provinciais o federalismo se tornou oligárquico (COSTA, 2008). É o que nos parece estar presente no desabafo de Manoel Bomfim (1996, p. 443 e 446), para quem a federação das antigas províncias, da forma como se efetivou, somente agravou “as misérias da vida interna do país”. Para o autor, uma Federação republicana só tem razão de ser “como condição de vida local, dentro da prática democrática”.

Ao comentar o instituto da intervenção federal, no período, Bonavides (2006, p.451) conclui que a descentralização com o advento da Federação foi apenas “aparentemente triunfante”, permanecendo um “centralismo latente” e a “índole unitarista do passado”. Também para Pedro Calmon (2002, p. 79) “A tendência centrífuga do regime estava nas palavras e não nos fatos”. A intervenção federal correspondia “à própria história da expansão presidencialista no federalismo brasileiro”. Em 1926, a reforma constitucional realizou-se no sentido da centralização, ampliando as hipóteses de intervenção federal.

Embora, como vimos, não se possa fazer uma associação automática e sem ressalvas entre a Federação oligárquica e a descentralização, no caso específico da educação, cujas políticas não envolviam a disputa direta de poder, localizava-se no espaço das competências específicas dos estados, cujo respeito constituía um dos pilares da política dos governadores (BACKES, 2006, p. 221).

Para Romanelli (2003), a vitória do federalismo acentuou, nos campos econômico e educacional, as disparidades regionais. Cury, ao comentar a competência do Congresso, fixada no art. 35 da primeira Constituição republicana, de “animar no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências” depreende que o governo federal anima, “mas não pode tolher a ação dos governos locais”, o que corresponderia a “uma espécie de federalismo educacional” (2001, p.76). No campo educacional, um importante elemento do projeto do novo regime republicano – e novo elemento de despesas no orçamento educacional – correspondia à construção de espaços próprios para ministrar a instrução

<sup>41</sup> Na falta de uma justiça eleitoral, a confirmação da validade da eleição dos candidatos dependia de uma comissão de verificação de poderes, criada no âmbito da Câmara. Para garantir a vitória das elites majoritárias nos estados e cumprir a política dos governadores, Campos Sales promoveu a reforma do regimento da Câmara de modo a garantir que o presidente da comissão (antes o deputado mais idoso) fosse o presidente da Câmara cujo período legislativo terminara. Além disso, somente eram aceitos os candidatos cujos diplomas contivessem as assinaturas das mesas oficiais de recolhimento de votos, controladas pelos governadores. Os dissidentes das oligarquias



primária: os grupos escolares, com o objetivo de promover a universalização da educação popular (FARIA FILHO, 2000, p.147; SOUZA, 2006). Já no Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889 (art.2º, § 2º), era estabelecida como atribuição dos governadores dos estados, até que fosse aprovada a Constituição, “providenciar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promover-a em todos os seus grãos” (art.2º, § 2º) (BALEEIRO, 1999, p.20) (grifo nosso)

O governo republicano provisório criou o Ministério da Instrução Pública que fora proposto por Rui Barbosa em seus pareceres ao fim do período imperial. Ao comentar o fato, em 1906, Veríssimo considerava que representou menos o início de uma política nacional de educação conduzida pelo governo central e mais um arranjo político para acomodar o Ministro Benjamin Constant deslocado do Ministério da Guerra:

A prova mais cabal, porém, de que efetivamente a República nenhum interesse real e novo tinha pela instrução pública, é que aquele Ministério especialmente a ela consagrado, como um mero expediente político, pouco mais durou que a vida do seu primeiro titular e apenas teve mais outro. Foi logo extinto e depois reduzido a uma simples diretoria do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. (VERÍSSIMO, 1985, p.14)

Continuava na República o debate, que remetia ao Ato Adicional à Constituição do Império, acerca da responsabilidade do governo central, agora sob a forma de Estado federativo, da União, em relação à educação.

Ainda assim, reconheceu Paiva (2003, p.97), foram tomadas algumas iniciativas concretas em prol da educação popular, como a contida na Lei nº 1.617, de 30 de dezembro de 1906, que fixava a despesa para o exercício do ano seguinte. A lei autorizava o governo central a “ajudar com um quarto dessas despesas os estados que já despendessem 10% de suas receitas com o ensino primário”. Na verdade, observo que o que o art. 7º da lei dispunha era mais específico: as despesas mencionadas eram referentes aos vencimentos dos professores incumbidos de ministrar a instrução pública primária, leiga e gratuita.

No que se refere à tributação, o principal imposto da União era o de importação (art.8º, CF-1891), enquanto os Estados legislavam sobre exportação de mercadorias de sua própria produção, imóveis rurais e urbanos, transmissão da propriedade e “indústrias e profissões” (art.9º, CF-1891). Segundo Serra e Afonso (1999), a participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu de cerca de três quartos, ao final do Império, para a metade nesse período.

Nagle registra que nos anos vinte, a partir da passagem do sistema agrário-industrial para o urbano-industrial, abalaram-se alguns alicerces da sociedade estamental e foram

---

apoiadas pelos governadores não tinham sua eleição reconhecida: eram “degolados” (FAUSTO, 1994; BACKES, 2006).

estruturadas as bases de uma sociedade de classes. Faz a ressalva, no entanto, que as transformações não se deram de forma homogênea entre os estados e as regiões, o que gerou a tese dos “dois Brasis”. Observo que esta tese parece reconhecer que o estamento e o patrimonialismo não foram substituídos totalmente, mas passaram por uma adaptação e mantiveram algumas de suas características no seio do Estado brasileiro. De qualquer forma, assinala o autor, as transformações sociais refletem-se no setor cultural com o aparecimento de um “inusitado entusiasmo pela escolarização e de marcante otimismo pedagógico” (NAGLE, 1974, p. 99). Ressurge assim a dimensão da *equidade*, ainda amalgamada com a inclusão escolar, para que se desse a incorporação de camadas da população no progresso nacional.

Da leitura das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional (SENA, 2004a, p.7), constata-se que a proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 20 do século XX: a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação) traçou **programa de cooperação** entre a União e os Estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária. Quatro anos depois, a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras do país não tivessem permitido a realização do programa.

Nagle (1974) observa que o governo federal passou a se preocupar com o ensino primário, refletindo alteração profunda que se introduziu na leitura acerca do papel do governo central: se nos primeiros anos da República, sob a influência da interpretação dada ao Ato Adicional e do modelo americano de federalismo dual, considerava-se a União proibida de intervir nessa etapa, no momento da realização do encontro já se considerava indiscutível sua prerrogativa de fazê-lo para desenvolver e aperfeiçoar o ensino primário nos estados. Assim, em 1925, a Reforma João Luiz Alves, estabelecia o concurso da União para a difusão do ensino primário (Decreto nº 16.782/1925) previa acordos do governo da União com os dos Estados, nos quais se estabeleceu – precedente ao disposto na atual Lei do Piso Salarial do Magistério, no contexto do Fundeb – a obrigação da União de pagar diretamente os vencimentos dos professores primários das escolas rurais, até o máximo de 2:400\$ anuais, e os estados obrigavam-se a aplicar, no mínimo, 10 % das suas receitas na instrução primária e normal.(art. 25 - Decreto nº 16.782/1925).

Nagle nota que, as medidas vitoriosas na conferência de 1921 já prenunciam a recentralização política promovida pela revisão constitucional de 1926: “[...] o fenômeno de recentralização, que se desenvolve na sociedade brasileira durante a década dos vinte, encontra, no domínio do ensino primário, as primeiras medidas para a sua efetividade” (NAGLE, 1974, p. 137).

No primeiro período republicano, vitoriosa a Federação e, conseqüentemente, o reconhecimento da *autonomia* dos novos estados, perdurava debate acerca da responsabilidade do governo central, agora sob a forma de Estado federativo, da União, em relação à educação. Surgem acordos do governo da União com os estados, num exemplo de práticas de *colaboração* e discute-se programa de cooperação que pressupunha a vinculação de recursos. Há uma mudança de postura em relação a toda a interpretação que se costumava dar ao papel da União, com a aceitação de sua atuação no ensino primário, que prenuncia uma recentralização ao final da República Velha, consagrada pela revisão constitucional de 26. O entusiasmo pela educação funda-se na preocupação com a *eqüidade* para absorção de camadas que não tinham acesso à educação. Neste contexto a escolarização será vista como o caminho para a formação do homem brasileiro, idéia cara ao movimento da Escola Nova.

## **2.5. A Escola Nova e o financiamento da Educação: a consagração da vinculação de recursos à educação na Constituição de 1934**

O marco da setorização do campo educacional foi a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE), que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Este espaço dá “concretude e reconhecimento aos especialistas em educação” (AZEVEDO, 2000, p.28-30). Como instrumento de debates e mobilização, a ABE promovia Conferências de Educação e congressos nacionais. Desta forma, atuou como grupo formulador de propostas no processo constituinte do qual resultaria a Constituição de 1934, que foi influenciada pela Constituição Social da República de Weimar<sup>42</sup>.

A questão do financiamento ingressou na agenda das políticas públicas pela ação da Escola Nova. A proposta de vinculação de recursos dos impostos e a constituição de fundos educacionais remontam ao ideário dos pioneiros.

Vitoriosa a Revolução de 30, a mensagem de Vargas apresentada à Assembléia Constituinte pelo governo provisório:

- a) mencionava o antecedente do “regime de colaboração” previsto na Carta de 1888 – o “espírito de cooperação”, a partir do qual deveriam ser congregados os esforços da União, dos Estados e dos Municípios;
- b) defendia que os entes federativos dedicassem “uma percentagem fixa de seus orçamentos para prover as despesas da instrução, elevada ao máximo”.

---

<sup>42</sup> A República de Weimar substituiu o Império alemão após sua derrota na 1ª Guerra Mundial. Sua Constituição, aprovada em 1919, disseminou o modelo de Estado Social.

A mensagem assinalava que o decreto destinado a regular os poderes e atribuições dos Interventores determinava que os Estados empregassem 10%, no mínimo, das respectivas rendas na instrução primária e estabelecia a faculdade de exigir até 15% das receitas municipais para aplicação nos serviços de segurança, saúde e instrução públicas, quando por eles exclusivamente atendidos (SENA, 2004a, p.8). A mensagem, que cobrava a participação dos Estados e Municípios e não deixava clara a da União, coadunava-se perfeitamente com seu discurso de posse como chefe do governo provisório, no qual defendia a “difusão intensiva do ensino público, principalmente o técnico-profissional, estabelecendo, para isso um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados” e a criação de um Ministério da Instrução e Saúde Pública, para acrescentar, expressamente, “sem aumento de despesas” (BONFIM, 2004, p.206).

Em seu Manifesto (março de 1932), os pioneiros propugnam que a educação é uma função essencialmente pública e reivindicam autonomia e meios materiais para realizá-la (AZEVEDO, 1958, p.66 e 69). Surge a idéia da criação de um fundo, como forma de dotar a educação de autonomia que afaste as “influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos”:

Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma **função social e eminentemente pública**, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.  
[...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela **instituição de um “fundo especial ou escolar”**, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (grifo nosso)

Manoel Bomfim (1932, p.105) defende explicitamente o fundo associado à vinculação de recursos:

Um fundo especial é necessário, um Thesouro da Instrução.  
[...] De facto, parece impossível achar as receitas que cobrissem tão avultada despesa.  
Entretanto, dez por cento de todos os orçamentos, os federaes, os estaduaes e os municipaes, as terras devolutas, os impostos sobre o uso do chão calçado nas cidades, uma parte da valorização dos terrenos urbanos, as rendas dos seguros, fazendo o Estado o monopólio delles, vinte e cinco por cento dos lucros líquidos do Banco do Brasil, accumulariam, perfeitamente, esse Thesouro.

O programa dos pioneiros, expresso no Manifesto, não olvidava a questão federativa (AZEVEDO, 1958, p.69):

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na **aplicação da doutrina federativa** (grifo nosso) e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.<sup>43</sup>

No que se refere à distribuição de responsabilidades, o Manifesto sugere que, em todos os graus, cada estado organize a educação em seu território. À União caberia, além da oferta na capital, a vigilância dos princípios fixados na nova Constituição e o socorro onde faltassem os meios.

Pouco antes do lançamento do Manifesto, o governo provisório de Vargas reconhecera não só a constituição de um domínio setorial (desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1931), mas também os atores relevantes para a construção da política setorial. Assim, foi feita a solicitação à IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE (1931), para que definisse os princípios e apresentasse a “fórmula mais feliz”, expressão que tem sido interpretada no sentido mais amplo vinculado à expressão de uma política educacional da Revolução de 30 (AZEVEDO, 1976, p.174; BRANDÃO, 1999, p.28). Entretanto, destaco que não foi exatamente este o foco do discurso de Getúlio Vargas<sup>44</sup> na Conferência – havia uma remissão expressa à dimensão federativa: a “fórmula mais feliz” referia-se à “colaboração do governo federal com os estados” e à “unidade da educação nacional”.

Pouco depois do Manifesto, conforme registra Melchior (1975), foi tomada a primeira medida de ordem prática no período republicano: a instituição de taxa de educação e saúde, com o objetivo de constituir o fundo especial para a Educação e Saúde (Decreto nº 21.335/32)<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Tal era a preocupação, que este trecho seria citado literalmente no “Manifesto dos Educadores – Mais uma vez convocados”, escrito por Fernando de Azevedo, em 1959, e assinado por pioneiros e por representantes da “nova geração” de educadores. O documento viria a público no contexto dos debates da LDB, após a apresentação do substitutivo do Deputado Carlos Lacerda. O Manifesto denunciava ainda a “deficiência de recursos aplicados à educação” e reclamava das “aperturas financeiras” e do “excesso de centralização” (BARROS, 1960, p.60 e 63).

<sup>44</sup> Reproduzido em CUNHA, 2003, p.39.

<sup>45</sup> Dos recursos, um terço cabia à educação e dois terços à saúde. O regulamento do “fundo de educação e saúde” estabelecia limitação não contida no decreto que criara a fonte: os recursos da educação seriam destinados ao ensino secundário, superior e técnico-profissional, excluído, portanto, o ensino primário (Decreto nº 21.452/32). Após sucessivos adiamentos (Decretos nºs 21.784/32 e 21.636/32), foi fixada a data de 1º de janeiro de 1933 para início da cobrança da taxa. A taxa correspondia a 200 réis sobre todos e quaisquer documentos sujeitos a selo, excluída a correspondência postal. Não tardou a serem isentos os cheques (Decreto nº 21.602/32).

O anteprojeto de Constituição, elaborado em 1933 pela Comissão nomeada pelo chefe do governo provisório, Getúlio Vargas, não previa a vinculação nos dispositivos referentes à Educação (art.111 e seguintes), mas estabelecia a possibilidade de intervenção da União (art.13, "e") para "tornar efetiva a aplicação mínima de 10% dos impostos estaduais e municipais no serviço de instrução primária e 10% na saúde pública". Note-se que, no texto final, em relação ao anteprojeto a abrangência foi estendida do ensino primário para os sistemas de ensino, sem distinção de etapas de ensino, e o percentual foi elevado, no caso dos Estados, de 10% para 20%. Esta elevação respondeu a crítica da Associação Brasileira de Educação (1934, p.48) que ressaltava que a percentagem média que os estados brasileiros despendiam com instrução pública correspondia a 15,6% das suas rendas. Assim, o mínimo fixado no anteprojeto seria um retrocesso.

Este anteprojeto precedeu a elaboração da Constituição de 1934, que finalmente incorporou em seu texto a vinculação de recursos e a criação de fundos nos seguintes termos:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento **dos sistemas educativos**. (grifo nosso)

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação **dos respectivos fundos de educação**. (grifo nosso)

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

Dessa forma, os pioneiros da Escola Nova obtiveram algumas vitórias. Em primeiro lugar, a Constituição de 1934 previa a educação como direito de todos (art.149), (as expressões "direito" e "direito de todos" desapareceriam do texto da Carta do Estado Novo (1937). Em relação, especificamente, ao financiamento da Educação, foram estabelecidas, a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos e a criação de fundos por esfera de Federação, constituídos, na prática, por sobras orçamentárias. Introduzia-se, pois, a política de vinculação com a adoção paralela de fontes específicas (fundos). A redação do texto constitucional, embora representasse uma vitória da Escola Nova, dissociava a vinculação dos impostos dos fundos, itens que apareciam

---

associados na formulação original da ABE, que entre suas aspirações, tais como formuladas por seu Conselho Diretor, reivindicava:

§ 5º - O fundo de educação nacional será constituído de uma percentagem não inferior a 10% da renda dos impostos da União, de impostos e taxas especiais e outros recursos financeiros eventuais.

A mesma proposição (com diferente percentual - 20%) era feita para os Estados e para o Distrito Federal (ABE, 1934, p.35).

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada como Fundef e, posteriormente, com o Fundeb.

O período entre o fim da República Velha a o advento do Estado Novo, o debate educacional foi marcado por uma efervescência incomum. No aspecto das relações entre federalismo e educação, surge a idéia proclamada pelo chefe do governo, do *espírito de cooperação*. O Manifesto dos Pioneiros deixa clara sua adesão à doutrina federativa. O programa da Escola Nova é parcialmente vitorioso ao obter a consagração na Constituição de 1934, da criação de fundos e da vinculação de recursos, embora dissociados. A educação é reconhecida como direito de todos, formulação que responde ao requisito da *eqüidade*.

## **2.6. Vargas e a centralização: enfraquecimento da Federação e fim da vinculação**

Após a Revolução de 30, a integração do mercado nacional foi promovida a partir da centralização do poder. Conquanto tenham sido desmontadas as bases do estado oligárquico (OLIVEIRA, 1995; SERRA e AFONSO, 1999), não houve a criação de mecanismos para a redução das desigualdades inter-regionais. Os Estados perderam autonomia política. A União manteve para si o poder de tributação sobre o comércio interno e externo. Embora tenham perdido esta prerrogativa, os Estados conservaram certa autonomia financeira para definir as alíquotas dos seus impostos. A União iniciou a prática de compensação de receitas. Na divisão federativa das despesas públicas, a fatia do governo central subiu de 50% para 55% (SERRA e AFONSO, 1999).

A Constituição de 1934 revelava uma tendência centralizadora, ao promover o fortalecimento dos poderes federais, sobretudo do Poder Executivo (ROCHA, 1997, p. 225; BONAVIDES e ANDRADE, 1989, p. 320). Por outro lado, pela primeira vez foram estabelecidas competências concorrentes entre União e Estados, inclusive no que se refere à difusão da "instrução pública em todos os seus graus" (art.10, VI, CF - 1934). Para

Arretche (2005), a grande inovação, no período, foi o estabelecimento de impostos exclusivos para os Municípios (art.13, CF - 1934).

Em 1937, a Carta outorgada aprofundou a centralização e o federalismo foi, para Rocha, “controlado, amordaçado, esvaziado”, passando a ser meramente “nominal” (ROCHA, 1997, p.230). A Constituição do Estado Novo derrubou a vinculação de recursos à educação e os fundos. Célio da Cunha nota que, no contexto do “estadualismo” predominante na República Velha, o movimento de renovação educacional dera-se a partir de reformas nos Estados<sup>46</sup>. Pergunta-se, “até que ponto foi benéfico para a educação no Brasil o rompimento dessa forma descentralizada de resolver os problemas educacionais pela revolução de 30?” (CUNHA, 1981, p.66). A ação arrojada e criativa dos estados, na dimensão pedagógica, não excluía a realidade de sua insuficiência de recursos, fato ressaltado na exposição de motivos do ministro Capanema, que acompanhou o Decreto nº 4.958/42, que instituíra o Fundo Nacional de Educação Primária: “a interferência federal é imprescindível, e não apenas para fixar diretrizes, mas também para cooperar nas realizações” (CAPANEMA apud CUNHA, 1981, p.136).

A nova Carta retirava a caracterização da educação como direito de todos e explicitamente estabelecia o dualismo escolar: o ensino pré-vocacional e profissional era destinado às *classes menos favorecidas* (art.129).

Entretanto, já ao final do período Vargas, o ministro Gustavo Capanema convocou a I Conferência Nacional de Educação, idéia suscitada em 1935 e mantida em “banho maria” até novembro de 1941. Tratava-se de recorte diferente das conferências de educadores promovidas pela ABE. A Conferência convocada pelo governo tinha um caráter federativo – destinava-se a viabilizar a discussão e os acordos entre estados e União. Para Horta, o ministro procurava aproveitar a Conferência para definir de maneira mais clara o papel da União: cooperação financeira, assistência técnica e estabelecimento de diretrizes – o que, aliás, destaque, estava em perfeita consonância com o Manifesto dos Pioneiros. O autor salienta que o tema da cooperação financeira da União foi tratado com base na proposta de constituição dos fundos de ensino. Ressalta ainda que, para Capanema, o Estado (governo estadual) tinha o dever de oferecer a educação primária, tarefa que definia como nacional e, portanto, requeria a colaboração de todas as esferas administrativas. Para tanto, segundo o ministro:

[...] cria-se um fundo estadual de educação primária, com a contribuição obrigatória, comum, mínimo de sua dotação orçamentária, do próprio estado e dos municípios, colaborando, por outro lado, o governo federal, com uma parcela conseguida mediante o lançamento de impostos especiais ou da

<sup>46</sup> Reformas que tomaram o nome de seus executores: Sampaio Dória, SP, 1920; Lourenço Filho, Ceará, 1922; Anísio Teixeira, Bahia, 1924; Fernando Azevedo, Distrito Federal (RJ), 1927; Mário Casassanta, Minas Gerais, 1927.



majoração de impostos<sup>47</sup> (HORTA, 2000, p.158).

O próprio ministro apresentou emenda ao projeto de resolução referente ao ensino primário e que seria aprovada, retomando a idéia da vinculação e apresentando uma proposta de fundo comum alimentado por receitas estaduais e municipais:

1. Estudar-se-á a possibilidade da constituição imediata, em cada estado, de um **fundo comum** de educação primária, a ser mantido por determinadas percentagens da **renda tributária estadual** e **das rendas tributárias municipais**. (grifo nosso)
2. Seja ou não possível a constituição desse fundo, determinar-se-á, em lei federal, depois de pesquisas seguras sobre a matéria, que **percentagens das receitas tributárias** estaduais e das receitas tributárias municipais devam ser aplicadas na educação primária, tendo-se em vista a necessidade nacional de serem, em todo o país, elevados, ao máximo possível, os gastos com a educação primária. (grifo nosso)
3. É considerada de conveniência nacional a constituição de um fundo federal de educação primária, a ser nutrido com impostos e taxas especiais, e para ser distribuído às diferentes unidades federativas de acordo com suas maiores necessidades.

Ressalte-se que, no caso do fundo federal, não haveria a destinação de porcentagem do conjunto dos impostos, mas recursos de taxa ou imposto específico. Não se estabelecia um critério claro de distribuição, mas as “maiores necessidades” dos estados. Como resultado da Conferência, surgiu a legislação acerca dos fundos:

a) Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942 – institui o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o convênio nacional de ensino primário. Os recursos viriam de tributos federais a serem criados para este fim. Sua aplicação seria em auxílios aos Estados, DF e Territórios, conforme “suas maiores necessidades”. O art. 4º definia as relações federativas numa perspectiva centralizadora:

Art. 4º Fica o ministro da educação autorizado a assinar, com os governos dos Estados, Territórios e Distrito federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário, destinado a fixar os termos gerais não só **da ação administrativa de todas as unidades federativas** relativamente ao ensino primário, mas ainda a cooperação federal para o mesmo objetivo. (grifo nosso)

A concessão de auxílios dependia de acordos especiais, observados os termos gerais do convênio e as disposições regulamentares baixadas pelo presidente da República;

b) Decreto-Lei nº 5.293, de 1º de março de 1943 – declara ratificado o convênio nacional de ensino primário, assinado em 16 de novembro de 1942 pelos governos federal e estaduais. A cooperação da União ficaria limitada, em cada ano, aos recursos do fundo

<sup>47</sup> Segundo registra Paiva (2003, p.143), em 1941 o INEP informava que somente os estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro aplicavam mais de 15% de suas receitas no ensino primário, oito

nacional de ensino primário (cláusula primeira) e seria feita conforme as “maiores necessidades” das unidades federativas. A cláusula terceira estabelecia o compromisso dos estados, fixado de forma gradual: estes deveriam aplicar pelo menos 15% da receita proveniente de seus impostos na manutenção e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário em 1944, com a majoração de 1% ao ano até atingir 20% em 1949, ano a partir do qual seria mantido este patamar mínimo. Os estados que, em 1944, estivessem acima deste percentual não poderiam diminuí-lo. Os governos dos estados deveriam, conforme a cláusula quinta, realizar, sem perda de tempo um convênio com as administrações municipais, de forma que estas aplicassem, em 1944, pelo menos 10% da receita proveniente de impostos, com elevação de 1% ao ano, até alcançar 15% em 1949, percentual que deveria ser mantido a partir de então;

c) Decreto-Lei nº 6.785, de 11 de agosto de 1944 – não cria um imposto: para constituir o fundo é estabelecido um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre... bebidas. Até então não houvera a criação de fontes, prometida em 1942: os Decretos-lei de 1943 (Dec-Lei nº 5.284/43) e 1944 (Dec-Lei nº 6.424/44) destinavam ao fundo recursos das taxas de telegramas de felicitações endereçadas ao presidente da República;

d) Decreto nº 19.513, de 25 de agosto de 1945 – contém as disposições regulamentares destinadas a reger a concessão do auxílio federal ao ensino primário. Este seria distribuído aos estados, conforme suas “maiores necessidades”, fórmula que ganhou uma definição operacional: seriam avaliadas segundo a proporção do número de crianças, entre sete e onze anos de idade, que não estivessem matriculadas em estabelecimento de ensino primário. Do “bolo” nacional, cada Estado receberia o percentual equivalente às crianças não matriculadas (art.2º, §§ 1º e 2º). No que atine aos recursos:

- 70% deveriam ser aplicados em construções escolares, cujos projetos deveriam ser aprovados pelo Ministério da Educação e Saúde;

- 25% destinar-se-iam à educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observado plano geral de ensino supletivo, aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde;

- 5% seriam convertidos em bolsas de estudo destinadas ao aperfeiçoamento técnico do pessoal dos serviços de inspeção e orientação do ensino primário, a critério do INEP.

A concessão do auxílio dependia de acordo celebrado, a cada ano, entre representante da unidade federativa e do Ministério da Educação e Saúde, que fiscalizaria sua execução. A satisfação dos compromissos do acordo era condição para recebimento dos recursos no ano seguinte. Para Fávero (1999, p.108), este fundo deu origem ao mecanismo de controle, por parte da União, das verbas orçamentárias vinculadas ao

---

estados aplicavam na faixa entre 10% e 15% e a maioria (10 estados e o DF) empregava menos de 10%.

desenvolvimento do ensino, com a celebração do Convênio Nacional de Ensino Primário, que previa a destinação de recursos dos estados para a educação, a partir de 15% de seus orçamentos em 1944, valor que seria acrescido de 1%, anualmente, até atingir 20%. Previa-se, ainda, que convênios semelhantes fossem celebrados entre estados e municípios. Embora tenha sido gerada uma forma de cooperação entre as esferas, para o autor, os convênios representavam uma forma de planejamento empobrecida porque se limitava à programação financeira.

Embora de uma perspectiva centralizadora, no que toca à colaboração, são propostas pelo governo central, a cooperação financeira, a partir da criação de fundos, a assistência técnica e estabelecimento de diretrizes. A oferta de educação primária foi definida como tema nacional. No que toca à equidade há um refluxo: a Constituição de 1937 retira a menção ao direito à educação e consagra o dualismo da escola, com uma escola para os pobres (“classes menos favorecidas”, nos termos do art. 129 da Carta) e outra para, conforme a expressão utilizada pelo ministro Capanema ao encaminhar a Lei Orgânica do Ensino Secundário em 1942 - sob a vigência, portanto, da Constituição de 1937 e conforme seu espírito, para as “individualidades condutoras”, de forma a conferir à reforma um “sabor elitista” (CUNHA, 1981).

## **2.7. Intervalo Democrático: a revigoração do modelo federativo e o retorno da vinculação**

Com a redemocratização do país, em 1946, o pêndulo federativo voltou a se posicionar na direção da descentralização. Os recursos dos Municípios foram ampliados. Para Celina Souza (1999), a Constituição de 1946 foi, “ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal, e localista, porque transferiu vários impostos estaduais para os Municípios e por fazer com que os Estados passassem a transferir parte de seus impostos para os Municípios”. Embora as desigualdades regionais se acentuassem com a industrialização no eixo Rio-São Paulo, Fabrício Oliveira (OLIVEIRA, s/d) destaca que houve uma preocupação em reduzi-las. Introduziu-se o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais, da esfera federal para a municipal, excluídos os Estados. Destinaram-se recursos federais para as regiões mais pobres (SOUZA, 2005).

Sob o curto governo do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, após a queda de Vargas, foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946). No que se refere ao financiamento desta etapa da educação, a Lei Orgânica (art.45) toma como base a legislação de 1942, do ministro Capanema: os estados deveriam aplicar as quotas previstas no Decreto nº

4.958/42. Os recursos do fundo nacional seriam distribuídos conforme as “maiores e mais urgentes necessidades de cada região, verificadas de modo objetivo” (art. 47).

Ao ser redemocratizado o país, a Carta de 1946 (art.169) aumentou a responsabilidade do Município em relação à Carta de 1934, com a elevação do percentual de 10% para 20%. Esta Constituição consagrou a expressão corrente “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Ao dispor sobre a organização dos sistemas de ensino dos Estados e Distrito Federal (art.171), preceituava:

Art. 171.....  
 Parágrafo único. Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo **Fundo Nacional**. (grifo nosso)

Embora aventada pela Conferência de 1941, a possibilidade de criação de fundos comuns, com recursos de estados e municípios, a legislação ordinária federal somente tratou da criação de fundos nacionais. Não poderia ser diferente num regime federativo, em que a autonomia das esferas deve ser respeitada. Em 1953, Anísio Teixeira, que ocupava a direção do INEP, defendia a transformação de todos os recursos da educação em fundos, a serem geridos de forma autônoma pelos órgãos de educação. O MEC administraria 10% da receita tributária federal que constituiria o fundo federal de educação, enquanto estados e municípios reservariam 20% de suas receitas tributárias para os respectivos fundos. Os fundos municipais seriam ajudados por auxílios estaduais e federal. Os auxílios dar-se-iam por aluno matriculado (TEIXEIRA, 1953).

No governo Café Filho, foi editado o Decreto nº 37.082/55, que regulamentou a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário. Em linhas gerais foram mantidas as prescrições do Decreto-Lei nº 4.958/42. Estabeleceram-se critérios para distribuição entre os Estados dos recursos destinados:

a) às construções (70% do auxílio federal) – 45% dos recursos seriam distribuídos de maneira inversamente proporcional aos recursos disponíveis para a educação popular; 30% de forma diretamente proporcional ao progresso verificado no índice de alfabetização apurado para a unidade federativa e 25% segundo o “empenho” da unidade no cumprimento dos convênios anteriores de auxílio federal;

b) à educação dos analfabetos (25% do auxílio federal) – de forma proporcional ao número de analfabetos de 15 anos ou mais.

O Fundo Nacional do Ensino Médio foi criado pela Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954, no governo Café Filho, e regulamentado pelo Decreto nº 37.494, de 14 de junho de 1955. Nos termos da lei, constituía-se o fundo de:

- 10% da quota destinada à educação e cultura;

- renda de tributos federais que viessem a ser criados para este fim;
- juros de depósitos bancários do fundo.

Quanto à aplicação, poderiam ser concedidas bolsas de estudo e celebrados convênios com estabelecimentos de ensino de grau médio para sua manutenção, ampliação e equipamentos ou com entidades públicas ou privadas que promovessem o “aperfeiçoamento e a difusão” deste grau de ensino. Cada um destes itens seria detalhadamente normatizado pelo Decreto regulamentador. No atinente às bolsas de estudo, que seriam distribuídas proporcionalmente à população de cada estado, território e DF, a lei estabelecia que, da quota de 10% de recursos destinados à educação e cultura, até 60% poderiam ser aplicados neste objetivo.

O Decreto inovava ao dispor que constituiria fonte do fundo, dotação orçamentária nunca inferior a um centésimo da renda da União resultante dos impostos. Estabelecia também o teto de 50% dos recursos para subsídios para manutenção de estabelecimentos de ensino secundário, comercial e industrial, sob a forma de auxílio ou suplementação de salário de professores (art.5º, alínea “b” e parágrafo único). Criava-se uma estrutura burocrática para administrar o fundo, composta por um conselho de administração, além de diretorias (do ensino secundário, comercial e industrial), comissões regionais e juntas escolares. Ao conselho incumbia, entre outras atribuições, fixar anualmente as quotas destinadas aos vários objetivos do fundo e organizar o plano anual de aplicação dos recursos, submetido ao Ministério de Educação e Cultura.

Como vimos, a Constituição de 1934 não atendeu totalmente à formulação original da Escola Nova, ao criar a vinculação e os fundos de forma dissociada, e a Constituição de 1946 seguiu a mesma trilha. Anísio Teixeira (1957, p. 24) propôs outra interpretação:

Não será, com efeito, forçar a Constituição afirmar que a mesma criou deste modo fundos especiais para o ensino. Difícil será dizer que a Constituição, prevendo a aplicação compulsória dos mínimos de 10% da renda federal de impostos e 20% das rendas estaduais e municipais de impostos, não tenha com isto implicitamente recomendado uma administração especial desses recursos. Deste modo, julgo de interpretação legítima afirmar-se que a previsão pela Constituição de recursos especiais para a educação importa reconhecer, segundo regras universais de propriedade e conveniência, a necessidade de dar a tais recursos administração autônoma. O primeiro ato, assim, ao meu ver, de execução constitucional dos dispositivos relativos à educação, é a criação de órgãos especiais para a administração dos recursos especiais previstos para a educação e o ensino – considerados tais recursos como **fundos de educação**. (grifo nosso)

A antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) preceituava<sup>48</sup>:

<sup>48</sup> O dispositivo foi revogado pela Lei nº 5.692/71. Antes disso, porém, para dirimir controvérsias sobre a recepção ou não da lei pela Constituição de 1967 – que mais uma vez derrubava a vinculação –

Art. 92. A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

Ampliava-se, dessa forma, o percentual devido pela União, de 10% para 12% da receita dos impostos. Estabelecia, ainda, que os entes subnacionais que deixassem de aplicar o percentual previsto não poderiam solicitar auxílio da União para esse fim (art.92, § 3º). Inovava ao procurar explicitar gastos que considerava como despesas com o ensino (art.93, § 1º) e gastos que não eram admitidos como tal (art.93, § 2º), a exemplo dos vigentes arts. 70 e 71 da atual LDB (Lei nº 9.394/96). Os recursos dos fundos, estabelecidos para todos os níveis de ensino, eram vinculados a “planos de educação”:

Art. 92.....

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

Em decorrência do dispositivo acima, o Conselho Federal de Educação (CFE) examina a matéria em 1962, sendo relator Anísio Teixeira, que, em parecer de grande atualidade, destaca vários princípios que foram levados em consideração nos debates acerca do Fundef e do Fundeb:

- a educação constitui um serviço comum e solidário das três órbitas administrativas, sendo a função do governo federal fundamentalmente supletiva;
- no nível primário o plano deveria ser fundamentalmente de assistência financeira e secundariamente de assistência técnica;
- deveria ser avaliado o custo por aluno da educação;
- o ideal seria que a educação oferecida por estado e município fosse substancialmente equivalente, com professores igualmente competentes e igualmente pagos;
- seria legítimo considerar as despesas com o magistério como importando em 70% da despesa total;
- o custo da educação seria em função do salário médio do professor.

---

a Consultoria Geral da República sustentou que a norma fora revogada pelo art.65 daquela Carta. Cf. Parecer 723-H, da Consultoria Geral da República - D.O., de 30/08/68.

Estes princípios permearam a elaboração do plano nacional de educação, visto como um plano diretor da aplicação dos recursos dos fundos (TEIXEIRA, 1963).

A LDB de 1961 continha dispositivos incorporados a partir do debate suscitado pelo Deputado Carlos Lacerda, com enfraquecimento do foco no financiamento da educação pública. Abria-se janela para aplicação dos recursos fora do sistema público, que os receberia apenas “preferencialmente” (art.93). Dava-se ao Conselho Federal de Educação (CFE) competência para determinar os quantitativos globais de bolsas de estudo e aos conselhos estaduais competência para fixar número e valores de bolsas (art.94). A União poderia financiar estabelecimentos particulares para compra, construção e reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos! (art.95, “c”).

Aos conselhos de educação incumbiria estudar a composição de custos do ensino público e propor medidas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade (art.96, “b”).

A redemocratização traz de volta a vinculação e os fundos. Do ponto de vista da *eqüidade*, nas relações federativas no plano institucional, introduziu-se o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais, da esfera federal para a municipal, que teve aumentada sua responsabilidade para com a educação mediante a majoração de seu patamar de vinculação. A concretização da *colaboração* da União, por meio da aplicação do fundo nacional para o ensino primário referenciava-se na *eqüidade* e na transparência, ao prever sua distribuição segundo as maiores e mais urgentes necessidades de cada região, verificadas de modo objetivo. Anísio Teixeira introduz a idéia de custo por aluno e de uma educação substancialmente equivalente entre estado e município.

No que toca à *eqüidade* em relação aos alunos foi novamente considerada a educação como um direito e as bolsas para o grau médio foram distribuídas proporcionalmente a população de cada estado

## **2.8. Do regime militar à Emenda Calmon: nova queda e retorno da vinculação e enfraquecimento e fortalecimento da Federação**

Na dimensão política a centralização do poder é a marca do período do regime militar. O federalismo dá lugar a um Estado “quase unitário” (ALMEIDA, 1995, p.88). Há concentração dos recursos tributários na esfera federal. No auge da centralização financeira, em 1980, o governo federal respondia por quase 70% do gasto público nacional e de receita tributária disponível – após as transferências constitucionais (SERRA e AFONSO, 1999) Na expressão de Fabrício Oliveira (s/d), foi desferido um “golpe mortal no ensaio de Federação do período anterior”. Criam-se os fundos de participação estadual (FPE) e municipal (FPM), cuja distribuição dá-se com base em critério que incorpora o objetivo de

equalização fiscal: proporcionalidade direta em relação à população e inversa em relação à renda *per capita* (SOUZA, 2005).

Com a vitória da oposição nas eleições estaduais de 1974, o governo aprovou emenda, em 1975, que elevava progressivamente as alíquotas do FPM e FPE (ARRETCHE, 2005), como forma de cooptação de apoio para a sustentação do regime.

Com o regime militar, a vinculação de recursos perdeu o *status constitucional* e ficou, a partir da EC nº 1/69 (art.15, § 3º, “f”), limitada aos Municípios, no patamar de 20% da receita, não de impostos, mas tributária, portanto, sobre uma base de cálculo mais ampla. A Lei nº 5.692/71 repetia a regra constitucional e acrescentava a vinculação de 20% dos recursos do FPM ao ensino de 1º grau (art.59, parágrafo único).

Melchior aponta o paradoxo do período: enquanto o PIB crescia e novas fontes de recursos eram criadas, o montante global relativo à receita de impostos decrescia constante e gradualmente (MELCHIOR, 1983, p. 81). O autor resgata a posição de Anísio Teixeira e antecipa-se ao Fundef ao defender (1975, p. 70):

[...] uma política de vinculação de recursos específicos para a educação só passa a ter sentido, em qualquer esfera da administração pública, quando reforçada com recursos da receita geral de impostos, inseridos nas propostas orçamentárias. Em síntese: a política de conseguir recursos específicos tem que ser integrada com a política de conseguir recursos da receita geral de impostos. Mas não foi o que se verificou na esfera da União.

A desvinculação dos recursos foi desastrosa para a educação, como demonstrou o Senador João Calmon (1992, p. 16): de 1967, quando suprimida a vinculação, a 1976<sup>49</sup>, data da primeira tentativa do parlamentar de restaurar o dispositivo da Carta de 1946, os recursos destinados ao MEC, em relação ao orçamento da União, caíram quase pela metade (de 8,69% para 4,31% em 1975).

Já no contexto da abertura, foi aprovada, em 1983, a Emenda Passos Porto<sup>50</sup>, que redistribuía os recursos fiscais de forma a reequilibrar a situação tributária em benefício dos entes subnacionais. No mesmo movimento aprovou-se, finalmente, a Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24/83 à Constituição de 1967) que resgatava o princípio e a regra da vinculação.

O período ditatorial foi centralizador em todos os setores, a educação perdeu a vinculação de recursos (exceto na esfera municipal). Com o baixo financiamento suprimiu-se o pressuposto de uma política de *equidade*. A colaboração aproximava-se da assistência financeira, sobretudo aos estados e municípios mais alinhados com a esfera federal.

<sup>49</sup> Cf. “História de uma Proposta de Emenda à Constituição”, referente à primeira Emenda Calmon (PEC nº 21/76), não aprovada por falta de quórum.

<sup>50</sup> A Emenda Calmon, que estabeleceu a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, foi votada, para obter quorum, “na carona” da Emenda Passos Porto.



## **2.9. Da Emenda Calmon ao Fundef: federalismo cooperativo e financiamento educacional em regime de colaboração.**

A Emenda Calmon, que retomava a tradição das Constituições democráticas de 1934 e 1946 de vinculação de recursos à Educação, foi aprovada em 1983, mas somente seria aplicada em 1985, em virtude das ações protelatórias da então Secretaria do Planejamento (Seplan), ocupada pelo ministro Delfim Netto (que, quarenta e oito horas após a aprovação da emenda, declarou, segundo depoimento do Senador João Calmon, saber como “driblar a educação”). O debate acerca do financiamento logo após a aprovação da Emenda Calmon passou a envolver a sua auto-aplicabilidade ou a necessidade de lei regulamentadora (posição da Seplan) e da definição do que seriam os gastos a serem financiados com os recursos vinculados. Este tema esteve presente até a aprovação da LDB.

Em 1984, o INEP realizou debate acerca dos recursos da Emenda Calmon (Cf. RBEP 65(149), jan/abr, 1984). Este debate, além de especialistas, reuniu representantes das esferas federativas, para abordar o problema segundo a visão estadual, tais como Otávio Elísio, secretário de Educação de Minas Gerais, e Guiomar Namó de Mello, secretária de Educação do Município de São Paulo. Para Elísio e Guiomar de Mello, a discussão dos percentuais remetia ao debate acerca das responsabilidades de cada esfera federativa para com os níveis de ensino. Esta defendia o compromisso prioritário do Município com o 1º grau. Neste fórum, Melchior enfatizou que, suprimida a vinculação constitucional pela Constituição Federal de 1967, os recursos financeiros alocados à Educação começaram a decrescer gradativa e constantemente.

Com a Carta de 1988 foram restabelecidas as liberdades democráticas, com eleições em todos os níveis e a preocupação com a garantia de direitos que justificou a denominação dada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”.

Como características do texto constitucional assinala-se:

- transformação do Município em ente da Federação;
- desenho institucional correspondente ao federalismo cooperativo, com a previsão de competências concorrentes e comuns.
- fortalecimento, num primeiro momento, da capacidade de tributação das esferas subnacionais. O ICMS estadual absorveu antigos impostos federais. Os Municípios foram os maiores ganhadores (SERRA e AFONSO, 1999).

No campo educacional, Velloso denunciava manobras com vistas ao descumprimento do espírito e da letra da lei, como a redução da base de cálculo, via exclusão de alguns impostos e a inclusão de despesas não relacionadas com a manutenção

e desenvolvimento do ensino (MDE) (militares, inativos), além da confusão intencional entre Educação e ensino (VELLOSO, 1989). Combatia, ainda, a lacuna da lei que regulamentava a Emenda Calmon, que implicitamente permitia a inclusão de despesas com assistência social e hospitalar (1988b, p. 21). Na mesma linha, Gomes (1989, p.36-37) sugeria a definição das despesas com MDE, de forma a excluir desta categoria as despesas com os inativos e com os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, além da formação de quadros de funcionários para a administração pública e de obras de infraestrutura, ainda que beneficiassem a rede escolar.

Melchior alertava que, na ausência de medidas acauteladoras, a Emenda Calmon nada modificaria em relação ao sistema então em vigor: pelo sistema de contabilidade adotado pelos entes federativos - estes já ultrapassavam os percentuais mínimos exigidos. A “função educação e cultura” abrigava despesas dos ministérios militares e do Ministério da Fazenda. Alguns dos programas e subprogramas do MEC “nada têm a ver com o ensino” (MELCHIOR, 1985, p.52). Com estes artifícios para “engordar” as despesas com Educação, José Marcelino de Rezende Pinto concluía em sua dissertação de mestrado (1989) que, nos termos da lei regulamentadora da Emenda Calmon, apenas 45% dos recursos da União, na “função educação e cultura”, eram destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e 85%, no caso de Estados e Municípios (PINTO, 1992, p.149). Estes debates lançaram as sementes dos atuais arts. 70 e 71 da LDB, cuja estrutura assemelha-se, por exemplo, a sugestões de texto esboçadas por Velloso (1988b, p.25-25). Outro tema que compunha as preocupações da época referia-se à questão da inflação e suas conseqüências para o financiamento, sob dois aspectos:

a) esta corroía os recursos, de sorte que a porcentagem nominalmente calculada era superestimada em relação a real, no momento do gasto (VELLOSO, 1988b, p.20), transformando os orçamentos em “peças de ficção” (MELCHIOR, 1989, p.7);

b) a insegurança gerada pela inflação impelia a luta pela vinculação de recursos, para garantir seu fluxo estável (MELCHIOR, 1989, p. 7).

Como andava o debate acerca do financiamento da Educação no período da discussão e aprovação da nova Carta? Os movimentos estudantil e de juventude mantinham as bandeiras de mais verbas para a universidade e do ensino público e gratuito – cuja defesa constituía, para Jacques Velloso, a questão nodal do financiamento da Educação. No campo acadêmico, este autor registrava a banalização do argumento da tecnoburocracia, segundo a qual o país gastava não pouco em Educação, mas gastava mal, para apresentar dados a partir dos quais concluía que, ao longo daqueles 20 anos (68-88), o investimento governamental no ensino público foi alarmantemente baixo (VELLOSO, 1988, p.360). Em meio à Constituinte, registrava manobra operada na Comissão de Sistematização que pretendia remeter a eventual vinculação aos planos plurianuais: “no seu conjunto, esses

dispositivos diziam simplesmente o seguinte: os limites mínimos deveriam ser respeitados até a elaboração do primeiro plano plurianual de educação” (VELLOSO, 1988, p. 361).

Ediruald de Mello assinalava que o planejamento e o financiamento definem em grande medida o grau de democratização do acesso ao ensino, seu nível de qualidade e de equidade. Apontava que, mesmo após a nova Constituição, a elaboração dos orçamentos educacionais nas três esferas não considerava as necessidades da clientela escolar e preconizava uma “política agressiva de redistribuição de recursos”. De forma pioneira, apresentava uma medida de “necessidade educacional” que denominava custo/aluno/qualidade - medida que multiplicada pela matrícula resultaria no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino (MELLO, 1989). Ao debate das necessidades educacionais, expressas pela adoção das matrículas na escola pública como unidade de custo, o autor agregou a dimensão federativa: era preciso saber o grau de suficiência de recursos dos Municípios para a execução de sua tarefa em relação à Educação e, caso estes não fossem ao menos iguais ao necessário, “as outras esferas de governo complementariam os recursos municipais”. Apresentava o caminho do financiamento do ensino fundamental público com base nas necessidades educacionais, independentemente da dependência administrativa, de forma a envolver os “recursos conjugados das três esferas de governo”. (MELLO, 1991). Também Gomes (1989) defendia a definição de padrões mínimos de qualidade e custos, que se converteriam em “parâmetros para nortear o PNE, através de pesquisas em diferentes regiões, abrangendo diversificados níveis de ensino”.

Em 1992, o debate acerca do financiamento continuava em pauta: Romão defendia que se adotasse o custo-padrão-qualidade (1992, p. 79), Monlevade (1993) identificava o problema do “desvio legal” de recursos para despesas alheias à MDE, ainda que amparadas na Lei nº 7.348/85 (inativos e saúde e alimentação). Às vésperas da aprovação da LDB, Gomes assinalava que uma série de despesas (estradas vicinais, compra e manutenção de ônibus, pagamento de funcionários de outro setor) eram consideradas elasticamente como despesas educacionais (GOMES, 1995, p. 24) (grifo nosso).

No debate do financiamento da Educação, os anais da “Semana Nacional de Educação para Todos”, evento vinculado à discussão do “Plano Decenal de Educação para Todos” e realizado de 10 a 14 de maio de 1993, registram, no relatório de âmbito federal, a proposta do estabelecimento do custo-aluno-qualidade, estimado entre 250 e 300 dólares/ano, a ser repassado pelas três esferas federativas, que, para tanto, somariam seus recursos proporcionalmente ao número de alunos freqüentantes (Anais...,p.428). A proposta ainda não estava disseminada nacionalmente – veio ao relatório por meio de proposição encaminhada somente no estado do Paraná (Anais...,p.281 e 428). Também Melchior

retomava idéia semelhante à defendida por Ediruald de Mello e resgatada nos debates do plano decenal – a distribuição de recursos financeiros para a Educação, tendo por base o “custo-aluno-padrão”, fixado de acordo com padrões que se quisesse manter em termos de qualidade. Procurava-se, assim, eliminar os diversos tipos de desigualdades (urbano-rural, estadual-municipal, bairro rico-bairro pobre). O autor indicava a necessidade de um esforço suplementar da União para colaborar nas “guerras” da universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. Defendia, assim, o “esforço articulado, integrado e contínuo das três esferas do poder público: União, Estados e Municípios”. A articulação caberia à União (subentendido seu esforço suplementar) e a execução aos Estados e Municípios. (MELCHIOR, 1994, p.136-137 e 148). Em 1996, era realizado o I Congresso Nacional de Educação (Coned). Edição de “Os Cadernos de Educação” da CNTE, referente a este fórum das entidades da comunidade educacional, contém texto de Monlevade (1996), no qual indica que os recursos para a clientela do ensino fundamental eram insuficientes, não só para a clientela potencial, mas para a então matriculada, e que “precisam ser mais bem distribuídos, com algum critério de equidade e racionalidade” (1996, p.49).

Ao mesmo tempo em que os estudiosos do financiamento à educação (Mello, Melchior, Velloso, Pinto, Gomes, Monlevade) apontavam para uma visão sintonizada com o federalismo cooperativo e com o regime de colaboração na seara educacional, a equação federativa ganhava novos elementos, que alguns autores indicam como uma “recentralização”:

- reação do governo federal à distribuição de recursos feita pela Constituição de 88, com o aumento da arrecadação via contribuições sociais não compartilhadas, corte de despesas e mesmo redução de receitas transferidas , via Fundo Social de Emergência (FSE) e Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Estes mecanismos são as denominadas desvinculações, que reduzem, ainda, a base de cálculo das receitas vinculadas na esfera federal. As contribuições sociais que, em 1980 representavam 4,9% das receitas passaram a representar 20% em 2000 (ALMEIDA, 2005);

- monitoramento por lei federal - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - do endividamento dos entes subnacionais;

- tensão entre a necessidade de despesas sociais e a lógica do ajuste fiscal;

- negociações freqüentes entre os diferentes entes federativos, perpassadas pela dinâmica eleitoral e de construção política de coalizões de governo;

- persistência do conflito vertical, no que se refere às receitas;

- horizontalização do conflito federativo (AFFONSO, 1995).

Tramitava a PEC nº 233/95 (Fundef), na qual Monlevade reconhecia uma mudança na direção da *equidade*, “pelo menos no sentido da socialização da miséria” (expressão que

se tornaria corrente no discurso parlamentar do Deputado Ivan Valente). Em contraposição à proposta do MEC, referenciada no valor mínimo anual por aluno, resgatava a construção de Mello, do custo-aluno-qualidade, que, avaliava, não poderia ser inferior naquele momento a R\$ 800,00.

Em 1996 foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – Fundef e a respectiva Lei regulamentadora<sup>51</sup> (Lei nº 9.424/96), a primeira com voto contrário da oposição e a segunda por unanimidade, marcando um novo período do financiamento da educação básica pública, caracterizado pela volta dos fundos e sua organização como um instrumento de natureza contábil. Estes fundos, o Fundef e seu sucedâneo, o Fundeb, serão discutidos no próximo capítulo.

O quadro 3 sintetiza os movimentos de centralização e descentralização política no debate e na prática federativa e seu impacto no financiamento da educação.

### Quadro 3 - Federalismo e Financiamento da Educação no Brasil

(continua)

Período	Unitarismo/Federalismo	Financiamento da educação
1º reinado	Constituição outorgada de <b>1824</b> – centralizadora. Com a dissolução da Constituinte, o poder central busca o apoio das Câmaras Municipais para legitimar a Carta <b>1928</b> – Município considerado como corporação administrativa pela Lei de 1º de outubro de 1828 (Regimento das Câmaras Municipais)	Adoção do método mútuo, de baixo custo. Financiamento pelo subsídio literário
Regência	<b>1832</b> – Aprovação do Código de Processo Criminal, que atribuiu mais poderes aos juízes de paz, eleitos nas localidades <b>1834</b> – Ato Adicional – Conselhos gerais, de caráter consultivo são substituídos por assembleias provinciais. As províncias adquiriram competência para legislar sobre a Educação, fixação e fiscalização das despesas e sobre a arrecadação de impostos, desde que não prejudicassem os impostos do governo central “desenvolvimentos federativos”, mas sem Poder Executivo provincial – presidente da província é delegado do poder central <b>1840</b> – Lei de Interpretação do Ato Adicional – esvazia o instrumento subtrai das Províncias o controle dos sistemas judicial e policial, promovendo a recentralização	– Impostos provinciais – Impostos do governo central, para ensino superior e educação do município da Corte

<sup>51</sup> É comum a confusão entre “lei complementar” e lei regulamentadora. No sistema jurídico brasileiro a característica marcante da lei complementar é a necessidade de quorum qualificado para sua aprovação. Ao contrário do que se menciona em muitos textos da área educacional, a LDB, a Lei do Fundeb e a Lei do PNE **não são** leis complementares, no sentido técnico, mas leis ordinárias, regulamentadoras.

(continuação)

2º reinado	<p><b>1840</b> - Lei de Interpretação – recentralização, com devolução ao poder central do controle do sistema judicial, convive com invasão de competência tributária do governo central pelas províncias</p>	<p><b>1854</b> – Reforma Couto Ferraz – prevê, para o município da Corte, fundo para despesas educacionais e gastos do governo central, de até 20 contos de réis</p> <p><b>1870</b> – Tavares Bastos defende em “A Província”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a criação de taxa escolar, composta de uma imposição dupla, arrecadada por municípios e províncias;</li> <li>- auxílio do governo central para a criação e manutenção de escolas normais</li> </ul> <p><b>1873</b> – Almeida Oliveira defende a partilha dos gastos entre o governo central e as províncias e a criação de patrimônio do ensino</p> <p><b>1874</b> – O conselheiro João Alfredo sugere a definição de porcentagem anualmente fixada no orçamento do governo central para despesas com a educação, até o teto de 30 contos de réis</p> <p><b>1882</b> – Rui Barbosa propõe, em seu parecer a projeto de reforma do ensino primário, a criação de fundo escolar</p>
República Velha	<p>Constituição de <b>1891</b> – descentralização fiscal convive com instrumentos de centralização política, como a “degola”, as intervenções federais e a decretação de estado de sítio</p> <p>Reforma constitucional de <b>1926</b> – centralizadora – aumenta as hipóteses de intervenção federal</p>	<p><b>1906</b> – Lei orçamentária autoriza governo central a auxiliar com 25% das despesas em educação aos estados que aplicassem 10% com o ensino primário</p> <p><b>1921</b> – Conferência Interestadual do Ensino Primário defende a cooperação entre União e estados e a vinculação de percentuais da receita às despesas com educação (10%)</p> <p><b>1925</b> – Reforma João Luiz Alves prevê para estados que celebrarem acordo com a União em que esta se obriga a pagar professores até um limite, devem aplicar no mínimo 10% de sua receita em instrução primária e normal</p>

(continuação)

Era Vargas	<p>Governo provisório – centralização – interventores</p> <p>Constituição de 1934 – tendência à centralização, estabelecimento de competências concorrentes, entre as quais, a instrução pública</p> <p>Carta outorgada de 1937 – ampliação da centralização</p>	<p><b>1931</b> – Na IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE (1931), Vargas solicita que se encontre para a “fórmula mais feliz” para a colaboração da união com os estados</p> <p><b>1932</b> – Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova defende a criação de fundos</p> <p><b>1932</b> – Manoel Bomfim defende a vinculação de recursos</p> <p><b>1933</b> – ABE defende a criação de fundos <b>associada</b> com a vinculação de recursos de percentuais de impostos</p> <p><b>1934</b> – Vinculação de recursos e previsão de fundos são previstas, de forma <b>dissociada</b> na CF</p> <p><b>1937</b> – Supressão da vinculação e dos fundos na CF</p> <p><b>1941</b> – I Conferência Nacional de Educação propõe a criação de fundos</p> <p><b>1942</b> – Instituído o Fundo Nacional de Ensino Primário</p>
Intervalo Democrático	Constituição de <b>1946</b> – descentralização	<p><b>1946</b> – CF prevê a vinculação de recursos e criação de fundos</p> <p><b>1954</b> – Criado o Fundo Nacional do Ensino Médio</p> <p><b>1962</b> – LDB prevê fundos e vinculação, dissociados</p>
Regime Militar	Recentralização Carta de <b>1967</b> e Emenda de <b>1969</b>	<p><b>1964</b> – instituição do salário-educação</p> <p><b>1967 –69</b> Supressão da vinculação na Constituição</p> <p>Previsão em legislação ordinária, de vinculação apenas na esfera municipal</p> <p><b>1983</b> – Emenda Calmon – retoma a vinculação</p>

(continuação)

Redemocratização	<p>Constituição de <b>1988</b> – descentralização de recursos fiscais para os estados e, sobretudo, para os municípios.</p> <p>Reação do governo central com o crescimento de arrecadação via tributos não compartilhados (contribuições sociais)</p>	<p><b>1988</b> – Adoção da vinculação pela Constituição, com majoração dos percentuais da Emenda Calmon em face da alteração da estrutura tributária</p> <p><b>1994</b> – início do Estabelecimento de desvinculações com a aprovação o FSE, que retira 20% da base de cálculo dos recursos vinculados à MDE e que se manteria com outros nomes(FEF, DRU)</p> <p><b>1996</b> – EC nº 14/96 e Lei do Fundef – institui-se o Fundef, para financiar o ensino fundamental público, com recursos subvinculados dos recursos de MDE (associação entre fundos e vinculação). A EC 10 substitui ao FSE pelo FEF, para vigorar em 96 e 97, com os mesmos efeitos para a base cálculo da educação</p> <p><b>1997</b> – prorrogado o FEF para 98 e 99</p> <p><b>2000</b> – Aprovada a DRU</p> <p><b>2003</b> – prorrogada a DRU</p> <p><b>2006/2007</b> - - EC nº 53/06 e Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/07) – instituem o Fundeb, que abrange toda a educação básica, admitidas como beneficiárias instituições conveniadas que cumpram determinados requisitos. A regra de complementação da União é constitucionalizada – no mínimo 10% do valor dos fundos</p> <p><b>2007</b> – DRU prorrogada até 2011</p> <p><b>2009</b> – EC nº 59 prevê a re- vinculação gradual, até 2011</p>
------------------	---	--

Fonte: elaboração do autor

O Quadro 3 evidencia que os instrumentos de financiamento da educação foram idealizados a partir da segunda metade do século XIX, formulados nos anos 30 do século XX pelo movimento da Escola Nova e consolidados nos períodos de cenário institucional mais aberto e democrático, ao mesmo tempo em que eram subtraídos nos momentos de autoritarismo. O auxílio do governo central sugerido por Tavares Bastos e a “interferência cooperadora” referida por Rui Barbosa, no século XIX, a cooperação propugnada pela Conferência de 1921, os acordos entre União e estados previstos na reforma João Luiz Alves, a “fórmula mais feliz” requerida por Getúlio Vargas para a colaboração do governo federal com os estados, vão cristalizando ao longo da história a idéia finalmente definida pela Constituição de 1988 do regime de colaboração entre os entes federados em matéria educacional.

Em síntese, pode-se, *grosso modo*, localizar no século XX, quatro momentos importantes do debate acerca do financiamento da educação. Num primeiro momento, as propostas de política de financiamento surgiram a partir das bandeiras debatidas no



movimento conhecido como Escola Nova, que gerou o *Manifesto dos Pioneiros da Educação*. Este grupo elaborou propostas para o capítulo sobre a educação nacional, no anteprojeto da Constituição de 1934, nas quais defendia a aplicação da doutrina federativa e descentralizadora e previa a função supletiva da União para socorrer os estados onde houvesse deficiência de meios. A questão da Federação constituiu o eixo da discussão da V Conferência (ABE, 1934, p.11):

A Comissão especial, designada pela Associação Brasileira de Educação, para dar parecer sobre o tema: **Quais as atribuições respectivas dos governos federal, estaduais e municipais, relativamente à educação** (grifo nosso), preferiu a um longo estudo doutrinário, organizar um corpo de disposições orgânicas e codificadas, de modo a poder servir de capítulo sobre a educação nacional para o ante-projeto da Constituição.

Além do anteprojeto, foi elaborado um esboço do plano nacional de educação, que incluía em seus objetivos a temática da equidade, sob a formulação de oportunidades iguais, segundo as capacidades (HORTA, 1982). O movimento dos renovadores logrou a inserção na Constituição de 1934 da vinculação de recursos à Educação e da previsão de fundos educacionais, embora não exatamente da forma como concebidos originalmente, como instrumentos associados. Os fundos haviam sido adotados nas reformas conduzidas no Rio de Janeiro – então Distrito Federal – e na Bahia,<sup>52</sup> respectivamente por Fernando Azevedo e Anísio Teixeira. Este último foi a principal referência para os debates sobre financiamento no período, tendo inclusive construído critérios para a definição do gasto por aluno. A vitória dos renovadores foi efêmera: o Estado Novo retirou de sua Carta não só a previsão da vinculação e dos fundos, mas também a caracterização da educação como “direito de todos”. Ainda assim, as teses da Escola Nova permaneceram no repertório das propostas da comunidade educacional. Em 1941, a Conferência Nacional de Educação convocada pelo Ministério retomou a proposta dos fundos e, no ano seguinte, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Primário. Com a redemocratização após o encerramento do ciclo do Estado Novo e a eleição do presidente Dutra, foi convocada Assembléia Constituinte para que o país retomasse a normalidade democrática. A Constituição de 1946 adotou o moderno conceito técnico de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e inseriu em seu texto a vinculação (com o aumento do compromisso dos impostos municipais, de 10% para 20%) e os fundos. Em 1954, foi criado o Fundo Nacional do Ensino Médio. Iniciaram-se os debates para a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Estes refletiram a cisão trazida da década de 30 entre católicos e liberais-

<sup>52</sup> A Lei de 1925, que implantou a reforma da instrução pública na Bahia, previa, também, a vinculação de ao menos a sexta parte da receita municipal à instrução primária (art.72, Cf. SANTOS, 2000, p.105).

renovadores. Em 1959, os pioneiros da Escola Nova e seus herdeiros sentiram a necessidade de lançar o “Manifesto dos Educadores – Mais uma vez convocados”, redigido por Fernando de Azevedo, que procurava defender a escola pública e contrapor-se às propostas para a LDB de caráter privatista, contidas em substitutivo do Deputado Carlos Lacerda. Finalmente, foi aprovada a Lei 4.024/61, a antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). As regras de financiamento refletiram os compromissos assumidos a partir das propostas dos grupos contendores mencionados. Foi consagrada a vinculação (art.92, caput) e a criação de fundos em todos os níveis (art.92, § 1º). Ao mesmo tempo, houve a previsão de concessão de bolsas (art.4º, “a”) e a subvenção a estabelecimentos particulares (art.95, “c”).

O regime militar retirou da vinculação o *status constitucional* e limitou-a aos Municípios, que deviam aplicar 20% da receita, não de impostos, mas tributária, portanto, sobre uma base de cálculo mais ampla, de forma a aumentar relativamente o montante nesta esfera. A Lei nº 5.692/71 simplesmente repetia a regra constitucional e acrescentava a vinculação de 20% dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao ensino de 1º grau. Em 1976 houve a primeira tentativa, fracassada, por parte do Senador Calmon, de retomar a vinculação de recursos (CALMON, 1977). A Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24/83 à Constituição de 1967), que retomava a tradição das Constituições democráticas de 1934 e 1946, de vinculação de recursos à Educação, foi finalmente aprovada em 1983, no final do regime militar, já no contexto da chamada Abertura.

Um segundo momento corresponde ao período imediatamente posterior ao regime militar (1964-1983) quando se reorganizaram os movimentos sociais, especialmente no âmbito das universidades públicas, inclusive, com o ressurgimento das entidades estudantis e a criação de entidades representativas dos docentes<sup>53</sup>. A principal crítica dessas entidades recaía sobre o subfinanciamento a que fora submetida a educação, em decorrência da abolição, pelo regime militar, da vinculação de recursos resultantes da receita de impostos à manutenção dos sistemas de ensino.

Lutava-se pela (re) conquista da vinculação, obtida com a aprovação da Emenda Calmon, que inaugura a fase que se seguiu, em que a ênfase recaiu sobre a denúncia de seu descumprimento. Assim, o tema do financiamento ganhou os canais institucionais e foi debatido, por exemplo, no âmbito da Câmara Federal, especialmente em algumas comissões. A Comissão de Educação, Cultura e Desporto era a instância regimentalmente

---

<sup>53</sup> Eram criados os “DCEs-livres”, isto é, DCEs que rejeitavam a tentativa de enquadramento pela legislação do regime militar, como o DCE-Livre “Alexandre Vanucchi Leme”, da USP, (re)organizado em 1976, que adotou o nome do estudante da Geologia/USP assassinado pelo regime militar. Neste mesmo ano surgia a Adusp, no ano seguinte era fundada Adunicamp e (re) organizada a UEE-SP. Em 1978 surge a AdunB. O Congresso de Reconstrução da UNE foi realizado em Salvador, em 1979. Em 1981 foi fundada a Andes.

responsável por apreciar, do ângulo educacional, projetos, como o da LDB e da regulamentação da Emenda Calmon. Para tanto, eram realizados os debates no momento em que o tema estivesse em pauta, além da realização de audiências públicas para receber as críticas, análises e comentários de representantes da comunidade educacional.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é uma comissão especial, que funciona por prazo determinado, para investigar um tema específico a partir de um ou vários fatos. O relatório da CPI apura irregularidades e indica sugestões de mudanças de procedimentos e/ou de legislação. Nesse período (1989), funcionou a CPI da Emenda Calmon, presidida pelo Deputado Hermes Zanetti.

O debate teve lugar também no âmbito acadêmico, em que se destacaram os trabalhos de Melchior, Velloso e Mello<sup>54</sup>. Estes autores defendiam o incremento de recursos para a educação: Melchior e Velloso combatiam o argumento da burocracia do setor econômico, segundo o qual o país gastava muito em educação, mas gastava mal, demonstrando que, no período militar, houve queda significativa das despesas educacionais e apontavam, no período de vigência da Emenda Calmon, os artifícios contábeis para burlar a letra e/ou o espírito da lei. Mello concentrou sua abordagem na defesa de um custo por aluno que estivesse fundamentado na qualidade do ensino, proposta também adotada em trabalhos posteriores de Melchior. As posições dos autores serão apresentadas e analisadas.

Finalmente, o tema dos fundos ganhou centralidade nos anos 90 do século passado, como uma das alternativas de financiamento público da educação básica, o que se expressou na alteração da legislação acerca do financiamento, tanto em nível constitucional (Emenda Constitucional nº 14/96) como na legislação ordinária, com a aprovação da Lei do Fundef (Lei nº 9.424/96), sancionada em intervalo de quatro dias depois da sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96).

Embora o legislador tenha optado por uma lei específica para o Fundef (que será analisado no capítulo 3), a LDB trouxe dispositivos importantes para a delimitação da aplicação dos recursos dos fundos, uma vez que estes constituem recursos subvinculados, isto é, constituem um subconjunto daqueles tradicionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo art. 212 da Constituição Federal. Desta forma, por exemplo, os arts. 70 e 71 da LDB definiram as despesas admitidas ou não como gastos em MDE, limites que valem para os recursos do fundo, uma vez que, como parte dos recursos de MDE, conservam a mesma natureza destes. No que se refere à equidade, o art.3º da

---

<sup>54</sup> Estes autores constituíam presença freqüente em debates promovidos pelas entidades da comunidade educacional. Ediruald de Mello foi diretor da Anpae, entidade que publicou para divulgação a tese de doutorado de Melchior. Velloso foi presidente da Anped. Ambos eram professores da Universidade de Brasília. Melchior lecionava na Universidade de São Paulo.

LDB prevê a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o art. 11, II, prevê que os Municípios devem exercer a função redistributiva em relação às suas escolas. Em relação à qualidade, o art. 3º, IX, estabelece como princípio a garantia dos padrões de qualidade e o art. 4º, IX, define os padrões mínimos de qualidade como a “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem”.

Os arts. 74, *caput*, e 75, *caput*, da LDB revelam o necessário entrecimento entre as categorias da qualidade e da equidade ao financiamento da educação e à cooperação federativa. O primeiro prevê que o padrão mínimo de oportunidades educacionais (que remete à equidade), estabelecido pela União, em colaboração com Estados, DF e Municípios, é baseado no custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade. O segundo dispõe que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados é exercida de modo a corrigir, progressivamente as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172/01 (Câmara dos Deputados, 2002), estabelece entre as diretrizes para o financiamento da Educação, a gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil e acentua que estes permitem que a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino seja efetiva. Considera-se instrumento adequado de financiamento aquele que viabilize a “primeira diretriz” do Plano Nacional de Educação (PNE) (2002, p.132) para o financiamento da Educação (vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino) e atenda às demais diretrizes nele contidas. Ao mesmo tempo em que registrava a adequação do Fundef, apontava para a criação de um novo fundo, o Fundeb – temas que serão tratados no capítulo 3.

## **2.10. O Município na Federação: da autonomia concedida ao reconhecimento como ente federativo**

O reconhecimento do Município como dotado de autonomia em seu mais alto grau teve importância central na estruturação do atual modelo do federalismo brasileiro, sendo o único exemplo no mundo em que se reconhece o município como ente federativo, isto é, dotado do mesmo grau de autonomia de estados e União. A luta pela sua inclusão iniciou-se ainda no Império em meio a muitas idas e vindas, em que o município ganhava ou perdia importância política e, em decorrência, tinha ampliada ou diminuída a sua autonomia. O tema tem merecido a atenção de juristas, cientistas políticos e historiadores que descrevem os debates em torno da luta política pela autonomia municipal.

Em primeiro lugar é preciso considerar que as Câmaras Municipais exerceram grande influência no processo de reconhecimento da regência de D. Pedro e no período até a primeira Constituição, outorgada após a dissolução da Constituinte por D. Pedro I, que submeteu a sua aprovação às Câmaras Municipais, como forma de legitimação<sup>55</sup>. Apesar disso, alguns autores destacam que o Município nasceu tutelado, uma vez que foi considerado como corporação administrativa pela Lei de 1º de outubro de 1828, conhecida como Regimento das Câmaras Municipais (FAORO, 2000; CALMON, 2002; NUNES, 1982; LEAL, 1974; NOGUEIRA, 1999). Observo que o movimento do imperador reconheceu o município como peça do intrincado jogo do poder – às resistências localizadas em algumas províncias que eram representadas na constituinte dissolvida contrapôs, como aliado do poder central, o poder municipal que freqüentemente se ressentia da intervenção da esfera intermediária em seus negócios e em sua organização. Assim, a questão do equilíbrio apresenta-se desde os primórdios do país independente.

A luta pela descentralização empreendida pelos liberais federalistas, no período imperial, não alterou, senão agravou este cenário, na opinião de alguns autores, que entendem que a defesa da autonomia provincial pelos liberais foi acompanhada pelo empenho em neutralizar o poder municipal (DOLHNIKOFF, 2005; ROCHA, 1997). Esta crítica já havia sido dirigida pelo Visconde de Uruguai aos liberais:

Foram os autores do ato adicional os que entre nós, como depois veremos, fizeram mais profundas feridas na autonomia municipal [...] se o ato adicional descentralizou quanto pôde as Províncias do Poder Central, centralizou quanto pôde nas Províncias, cerceou e reduziu quanto pôde a autonomia municipal (1960, p.349 e 365).

Outros autores interpretavam diferentemente a questão, mostrando que nem o Ato Adicional do Império e tampouco a Federação ou a República foram hostis às liberdades municipais; apenas consideravam que a autonomia dos municípios era um assunto doméstico das províncias/estados. Para Nunes (1982), houve apenas um deslocamento – o município, cuja autonomia era dependente da assembléia geral na esfera central, passou a depender da assembléia provincial. De qualquer forma era dependente, carecendo a esta esfera a possibilidade de autogoverno, auto-administração e autolegislação. O federalismo era dual, mas desta dualidade sequer participava o Município – as atuações, rigidamente separadas segundo este modelo, davam-se nas esferas das províncias/estados e poder central.

A partir da primeira Constituição republicana inicia-se o debate sobre a autonomia municipal. Foi consagrada a norma da autonomia no que se referisse aos assuntos de

---

<sup>55</sup> O preâmbulo da Constituição de 1824 faz menção aos “povos juntos em Câmaras” que requeriam que o Imperador jurasse e fizesse jurar a Constituição.

peculiar interesse (art.68). O Município começa a ocupar espaço institucional e a ter lugar na repartição de competências. Entretanto, somente a reforma constitucional de 1926 conferiu à autonomia municipal a natureza de princípio fundamental do sistema. Identifica-se nos debates que envolveram as Constituições de 1934 e 1946, sobretudo desta em face do fortalecimento do movimento municipalista, a perspectiva de alargamento da idéia de Federação, com uma espécie de *federalismo tridimensional* (ROCHA, 1997; CORRALO, 2007; ARAÚJO, 2005). Para Baleeiro (1999), a Carta de 1946 representou uma revolução municipalista, ao reforçar as finanças municipais, com a totalidade do imposto de indústrias e profissões (do qual anteriormente auferiam 50%) e uma cota, de 10%, do imposto de renda. Com finanças próprias, dá-se mais um passo para garantir a auto-administração.

Uma observação que se faz necessária é que este processo de conquista da autonomia municipal era marcado por idas e vindas. Neste interregno, a Constituição do Estado Novo suprimira a eletividade obrigatória do prefeito e o imposto cedular sobre imóveis rurais, uma das principais fontes de receita municipais (ROCHA, 1997). Com o regime militar, há uma nova centralização que atinge as duas esferas subnacionais – estados e municípios.

Em resumo, tanto no período do Império como no da República, até a redemocratização consolidada com a Constituição Cidadã de 1988, considerou-se a questão da autonomia municipal como um problema provincial/estadual e não federativo. Não havia autonomia para a organização da esfera: era comum que a esfera estadual aprovasse uma lei orgânica para o conjunto de seus municípios. Somente com a Carta de 1988 foram consagrados, para os municípios, os elementos constitutivos da autonomia (autogoverno, autolegislação, auto-administração). As Leis Orgânicas passaram a ser aprovadas pelos legislativos municipais.

Entretanto, a Carta de 1988 inovou, ao erigir o Município à condição de ente federativo. Ao conferir ao modelo uma dimensão trilateral rompeu com a tradição dual do federalismo brasileiro. Esta inovação conceitual, heterodoxia peculiar à organização federativa do Estado brasileiro, não foi aceita pacificamente (BONAVIDES, 2002; ZIMMERMANN, 2005) e há segmentos respeitáveis da doutrina que se insurgem contra a letra do art.1º da Carta Magna na redação dada pelo constituinte e não consideram o Município como integrante da Federação. Para José Afonso da Silva, “não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa”. (2001 p.477). Para o jurista, não existe Federação de municípios, mas apenas Federação de estados. Argumenta, ainda, que a Constituição, quando utiliza as expressões *unidade federada* ou *unidade da Federação*, sempre o faz em relação aos Estados e ao Distrito Federal, e nunca aos Municípios. Para parte da doutrina, o

fato de os Municípios não estarem representados no Senado Federal e não possuírem Poder Judiciário seria um indicador de que os municípios não integrariam a Federação.

Em contraste, Bonavides ressalta que se trata de um novo modelo federativo, uma inovação de fundo e substância que colocou o município brasileiro na vanguarda dos modelos autonomistas. Para o jurista, a nova Constituição “produziu e institucionalizou um federalismo tridimensional, posto que ainda imperfeito na rudeza de algumas de suas linhas, mas sem paralelo em qualquer outra forma contemporânea de organização do estado” (2002, p.322). Assim, com a Constituição que consolidou a volta de Democracia após o regime militar, a Federação não apenas se restaurou, mas, se recriou, ao ser composta por três ordens políticas, incluído o Município (ROCHA, 2007). Recriou-se, observe, no desenho do federalismo cooperativo, fundado no equilíbrio político e jurídico entre os três entes.

A observação do movimento histórico mostra que as relações entre o poder central e os entes federados subnacionais não tiveram uma evolução contínua e linear ao longo da história, mas foram permeadas por momentos de maior ou menor centralização, compreendida como concentração de poder político e financeiro no governo central (União) ou de maior distensão em relação aos estados e municípios. Neste aspecto, destaca a evolução histórica da conquista de autonomia pelo Município até que se torne ente pleno da Federação. Em minha opinião, se o federalismo implica precipuamente a distribuição de poder, com a garantia da autonomia dos entes federados e um dos vértices desta distribuição é o Município, visto que esta esfera compõe legitimamente a Federação, ainda que com suas características próprias.

Observa-se que há conceitos que se repetem no decorrer da trajetória do federalismo brasileiro, como a autonomia - centro da polêmica entre federalistas e conservadores no período monárquico e desde então bandeira das províncias e, no período republicano, dos estados e, também, dos municípios desde a era Vargas. No que atine ao financiamento da educação, a qualidade era objeto das preocupações de Almeida Oliveira, que atribuíra sua deficiência aos baixos salários dos professores no segundo Império, até as formulações acerca do custo-qualidade, a partir da década de 80 do século XX e sua incorporação no texto da LDB.

Ao verificar o processo de aquisição de autonomia pela esfera municipal, culminando com sua promoção a ente pleno da Federação, constata-se que, em cada momento de desenvolvimento da Federação, concretizaram-se a autonomia municipal em todas as dimensões apontadas (autogoverno, autolegislação, auto-administração) e foi atingido um modelo institucional que, ao reconhecer o município como ente pleno, tornou mais próxima a perspectiva de harmonia e de cooperação para o alcance dos objetivos da República Federativa, tais como inscritos na Constituição Federal (art.3º), por meio do compartilhamento na formulação e execução de políticas públicas.

O financiamento educacional se estruturou segundo os diferentes marcos históricos da Federação e tem sido afetado pelo conflito ou pela harmonia e equilíbrio federativos; pela concentração ou distribuição de poder entre as esferas governamentais.

Assim, a política de financiamento esteve submetida às características das relações sociais e político-institucionais de cada período. No Império, o Estado unitário era centralizador e apesar da tentativa do Ato Adicional de conferir *autonomia* às províncias, houve a recentralização com a Lei de Interpretação. Não havia a prática da *colaboração* – as províncias deveriam ofertar a educação primária, com os recursos, não suficientes dada a estrutura tributária que privilegiava o poder central. A sociedade era escravista, não tendo a *equidade* espaço na conformação da ação pública. A República Velha, com a adoção do federalismo dual trouxe mais *autonomia* às antigas províncias, transformadas em estados federados (embora o poder central contasse com mecanismos como a intervenção federal e a “degola” e houvesse a assimetria nas relações federativas, com a hegemonia das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais). Nos primeiros anos o financiamento da educação primária, competência dos estados era uma seara que não admitia a intervenção da União. Esta visão começou a se alterar nos anos vinte, no bojo do processo de industrialização nascente e do “entusiasmo com a educação”, que preconizava a inclusão escolar, de forma que houve uma valorização da dimensão da *equidade*. Também o tema da *colaboração* ganhou fôlego com a nova visão do papel da União e com a visualização de mecanismos político-administrativos como a proposta, na Conferência interestadual do Ensino Primário (1921) da celebração de acordos com os estados, mediante os quais estes passariam a dedicar parte de seus recursos tributários para a educação. O período pós-Revolução de 30 até o Estado Novo foi rico em formulação de propostas pedagógicas, sobretudo com a ativa participação dos educadores vinculados à Escola Nova e, especificamente em relação ao financiamento, lançou os temas recorrentes da criação de fundos e vinculação de recursos. A educação foi considerada *direito de todos* na Constituição de 1934, estabelecendo assim a base para que se aprofundasse o tema da *equidade*. O Estado Novo retomou a centralização, sendo, portanto diminuída a *autonomia federativa*, e realizada a cooperação “de cima para baixo”. A *equidade* não constituiu um valor essencial – ao contrário foi consolidada a proposta de dualismo na educação secundária, com escolas para as elites e para os pobres. Com a reconstitucionalização de 1946 retomaram-se as propostas vigentes na Constituição de 1934, com a revalorização da *equidade* a partir da volta do reconhecimento do direito à educação e da cooperação.

O regime militar suprimiu a vinculação de recursos nas esferas federal e estadual e recentralizou ao máximo as relações federativas.

Com a redemocratização e a aprovação da Constituição de 1988, que adotou o modelo de Federalismo cooperativo e tripartite (com a inclusão do município como ente



pleno) lançaram-se as bases do financiamento com o objetivo de atingir a equidade e a cooperação intergovernamental, sob a forma do *regime de colaboração*, e com a consagração da vinculação de recursos à educação, que foras reinserida pela emenda Calmon.

Enfim, nos períodos democráticos, marcados por Constituições elaboradas por governos legitimados e por maior grau de participação popular, avançaram os valores da *equidade* e da *colaboração*, o que não significa que tenham que permanentemente enfrentar obstáculos e desafios (como as desvinculações nos governos democráticos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva) e ter aprimorados os mecanismos para promovê-los. Entre estes, a consolidação de fóruns de negociação federativa e a superação de práticas clientelistas ou corruptas derivadas da tradição patrimonialista. Assim, os fundos contábeis surgem como estratégia política para alcançar a *equidade*, viabilizar a *autonomia federativa*, consolidar o *controle social* e aprimorar o *regime de colaboração*. Este aspecto será analisado no capítulo 3.

### **CAPÍTULO 3 – O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: o protagonismo do Legislativo, do Executivo e dos movimentos sociais em dois contextos governamentais**

O objetivo deste capítulo é analisar como se deu o processo de tramitação e aprovação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados, buscando apreender, nos debates travados entre o Legislativo, o Executivo e os movimentos sociais, os fundamentos políticos e teóricos que orientaram a concepção do Fundef e do Fundeb, e ainda, perceber como as diferentes orientações políticas de cada período governamental afetaram a configuração dos fundos, no sentido de garantir a sua adequação para financiar a educação básica pública. Para tanto, tomou-se, como ponto de partida, a Reforma do Estado brasileiro de 1995, que foi o contexto de concepção, tramitação e aprovação Fundef. No processo de implantação do Fundeb, levou-se em conta a proposta de inclusão social do governo subsequente de Lula da Silva.

A questão federativa foi analisada em dois conjuntos de documentos oficiais – registros institucionais escritos – relacionados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O primeiro conjunto refere-se a documentos elaborados pelo poder executivo federal no processo de discussão da elaboração dos fundos e compreende:

- a) os que denomino de “documentos de orientação”, que visam constituir um parâmetro inicial para orientar as discussões<sup>56</sup>;
- b) as “exposições de motivos” que acompanharam as propostas de Emenda Constitucional e ,no caso do Fundef, também a referente ao projeto de lei regulamentadora<sup>57</sup>;

<sup>56</sup> O documento com essas características, referente ao Fundef é intitulado “Pontos Centrais que serão observados no Projeto de Lei que regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, e foi distribuído em 06 de março de 1996, por determinação do presidente, Deputado Elias Abrahão, aos presentes à audiência pública realizada pela Comissão Especial da PEC nº 233/95. No caso do Fundeb foram elaboradas pelo governo de então, as “Diretrizes para o Fundeb”, que constituíram documento de referência para os colóquios realizados pelo MEC em 2004.

<sup>57</sup> A Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995, acompanhou a Mensagem nº 1.078/95, que no Congresso tramitaria como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95 e seria finalmente promulgada na forma da Emenda Constitucional nº 14/96. A EM nº 273/95 foi encaminhada pelos ministros da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda.

A Exposição de Motivos nº 112/96 acompanhou a Mensagem nº 886/96, que tramitou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 2.380, de 1996, que foi encaminhado com solicitação de tramitação em regime de urgência. Foi convertido na Lei nº 9.424/96.

c) as mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, no período do atual presidente( APÊNDICE A).

O segundo conjunto compõe-se dos discursos dos parlamentares quando da discussão e votação dos fundos, de forma a situar o contexto em que se deu a aprovação das propostas. Os discursos parlamentares visam, não somente ao convencimento dos pares, mas, sobretudo, à reafirmação de posições e demonstração de lealdade ao grupo político, seja da base do governo ou da oposição. As votações de emendas constitucionais exigem quórum qualificado (3/5) e são efetuadas em dois turnos.

Embora a Câmara seja composta por 513 deputados, a discussão de temas específicos em plenário, mesmo acompanhada pelos líderes que eventualmente atuam para selar acordos (como no caso da emenda aglutinativa referente ao salário-educação no Fundeb) é conduzida por um pequeno número de deputados, geralmente, oriundos da Comissão de Educação e Cultura.

De forma a lograr a triangulação de dados (conforme sugere FLICK, 2004, p. 237), foram utilizadas fontes provenientes dos Poderes da República que participaram do processo de negociação e aprovação das propostas dos fundos. No caso do poder executivo, os conjuntos de documentos têm perfis distintos. As *exposições de motivos* pressupõem uma negociação interna no governo por parte de agentes com diferentes papéis e visões. Além disso, representam o compromisso entre o MEC e o Ministério da Fazenda, com a mediação da Casa Civil e chancela final do Planalto. Os *documentos de orientação* correspondem predominantemente aos encaminhamentos do MEC referentes às propostas e constituem, ainda, indicações técnicas importantes para a discussão.

As questões de interesse que procuro identificar são:

- a) a ocorrência de menções ou análises que remetam às relações federativas;
- b) o que não foi escrito/dito ou o foi de maneira ambígua;
- c) o grau de importância atribuído aos fundos pelos atores públicos oficiais e o grau de unidade/divergência em torno das propostas.

A análise levou em conta, ainda, o teor dos debates sobre o Fundef e do Fundeb, registrados nas notas taquigráficas das audiências públicas no âmbito das comissões especiais da Câmara, das quais participaram parlamentares, representantes do executivo e dos movimentos sociais, além de especialistas do campo educacional, com o intuito de evidenciar como os parlamentares de diferentes facções políticas se posicionaram com

---

A Exposição de Motivos nº 019/2005, do Ministério da Educação, acompanhou a Mensagem nº 352/2005, referente à PEC nº 415/05 que tramitou conjuntamente com o bloco de proposições cuja peça principal foi a PEC nº 536/97. Transformou-se na Emenda Constitucional nº 53/06.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 049/06, dos Ministérios da Fazenda e da Educação acompanhou a Mensagem nº 1.173/06, referente à Medida Provisória nº 339/06, que seria convertida na Lei nº 11.494/07, a lei de regulamentação do Fundeb.

respeito à configuração das propostas. Buscou-se também, analisar as opiniões expressas nos estudos de cunho econômico (Castro, Sobreira, Campos, Tavares, Gremaud, Ulissea, Mendes, Vazquez) e no campo do financiamento da educação (Pinto, Melchior, Monlevade, Davies, Martins).

A intenção foi examinar se os processos participativos de construção do Fundef e do Fundeb no espaço da Câmara dos Deputados garantiram a efetividade dos fundos, no sentido de induzir ao regime de colaboração e à equidade na distribuição de recursos para a educação básica pública, levando-se em conta os dois momentos governamentais de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

### **3.1. O contexto de tramitação e aprovação do Fundef: reforma do Estado e protagonismo dos movimentos sociais**

A proposta do Fundef foi encaminhada em 1995, no contexto de vitória eleitoral e do primeiro ano do mandato do presidente FHC, portanto, um momento de força política outorgada pelo sucesso nas urnas e pelo impacto do Plano Real na contenção do processo inflacionário.

Nos anos de 1990, a globalização atingia seu ápice no debate público e a conjuntura internacional pressionava pelo ajuste fiscal dos países. Assim, foi inserido no arcabouço legal o Fundo Social de Emergência (aprovado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994), com o objetivo de desvincular recursos e assim dar mais flexibilidade às autoridades da área econômica. Esse mecanismo retirava 20 % da base de cálculo dos recursos destinados à MDE.

O governo propunha, em novembro de 1995, a reforma do Estado, nos termos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que anuncia a centralização da coordenação e a descentralização executiva:

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

A preocupação era, a partir do “gerenciamento racional”, dar ao Estado a capacidade de imprimir eficiência aos serviços. Essa concepção refletiu-se nos planos plurianuais do período (PPA 1996-1999 e 2000-2003, denominados pelo governo, respectivamente de “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”). Buscava-se o combate à inflação, o crescimento sustentado a partir da adoção do estado gerencial, com a alocação de recursos tendo em vista as restrições fiscais.

Conforme se lê no documento “Conhecendo mais o Avança Brasil” (disponível em [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br), site elaborado pelo governo de então para “explicar” o PPA ao cidadão):

A administração pública deve estar preocupada com custos e resultados. Deve melhorar a eficiência e a eficácia do gasto público [...].

[...] Todos os programas do plano plurianual foram concebidos e estruturados para aumentar a eficiência e eficácia da administração federal na medida em que os órgãos públicos coloquem em prática os princípios do novo modelo de gestão empreendedora.

Em relação aos macro-objetivos do setor educacional, entre eles a integração de suas etapas e níveis, não deixa de ser significativo que o ensino médio somente tenha sido tratado, com a educação profissional, no item 3 - Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional, e que somente no item 14 – ofertar escolas de qualidade para todos - fosse abordada a questão do ensino fundamental. A educação infantil não figurou em qualquer objetivo mais amplo.

A concepção do Plano Plurianual (PPA) “Avança Brasil” espraiou-se pelas ações governamentais no setor educacional e refletiu o ideário geral da “Reforma do Estado”.

O processo histórico que remonta ao Ato Adicional à Constituição do Império mostra que, em grande parte, a educação básica fora descentralizada para o nível estadual e, em menor parte, para o municipal em decorrência, num primeiro momento, do movimento de valorização dos municípios (municipalismo) que cresceu a partir dos anos 30 e, posteriormente, em consequência da Lei nº 5.692/71, que propunha a descentralização da educação para o nível municipal. Na esteira dessa legislação criou-se, nos anos 70, no âmbito do MEC, o programa Pró-Município, que propunha a organização da gestão municipal para a consolidação da descentralização prevista.

O processo de descentralização alcançou o auge no contexto da reforma do aparelho do Estado, de 1995, sob a tutela do então ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira. No campo da educação, a proposta de descentralização estava implícita no encaminhamento da proposta do Fundef, cuja Exposição de motivos (EM nº 273/95) que acompanhou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) esclarecia que se tratava de reforma complementar à reforma do Estado e, conforme acentuou o relator, Deputado José Jorge, da base governista, um de seus objetivos era a “redefinição do papel do governo federal através da desconcentração em favor de estados e municípios”, objetivo indicado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, MARE, 1995). A linha, portanto, era de descentralização para os entes subnacionais, sobretudo na direção da municipalização nos locais em que a rede ainda não fosse municipalizada, como era a situação predominante em todas as regiões, com exceção da região Nordeste. A estadualização representava 97% das matrículas em Roraima, 89% em São Paulo, 84% no

Amapá e 76% em Minas Gerais. Já Alagoas, Maranhão e Ceará superavam 60% de matrículas municipais.

Para Bresser Pereira, a educação básica deveria contar com financiamento do Estado, mas ser executada pelo que o autor argumentava serem “entidades públicas não estatais”:

Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado - seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas... (PEREIRA, 1998a).

Considerava, ainda, que a educação é atividade não-exclusiva do Estado, não havendo razão para que seja por ele controlada:

Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal ou - usando a terminologia anglo-saxônica - da propriedade pública não-governamental [...] Aqui, o Estado não é visto como produtor - como prega o burocratismo -, nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos de propriedade -, como reza o “credo” neoliberal -, mas, além disto, como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não-exclusivos”. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária - no Brasil temos chamado este tipo de instituição de “organizações sociais” - ou, por uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente ao cidadão sob a forma de *vouchers*. E poderão continuar a ser financiados pelo Estado, se a sociedade entender que estas atividades não devam ficar submetidas apenas à coordenação pelo mercado (PEREIRA, 1998b).

Como se percebe no excerto anterior, as agências autônomas e as chamadas “organizações sociais” foram consideradas como as mais adequadas alternativas institucionais para gerir as atividades não-exclusivas do governo.

Ainda que a reforma do Estado tenha atuado como uma “camisa de força” na definição da agenda educacional como um todo, o processo de construção do Fundef contou com participação de representantes das organizações civis, ainda que de forma discutível. Para o governo, a participação fora concretizada plenamente, visto que tomaram parte dos debates os parlamentares e os representantes do poder executivo federal, com alguma abertura para os gestores educacionais de estados e municípios. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) foram também considerados, na visão do governo, como “parceiros” ou “interlocutores” prioritários<sup>58</sup>.

Conforme a análise de algumas vertentes em ciência política, tratou-se de processo político fechado, no qual somente os grupos de interesse bem organizados e permitidos pelo

<sup>58</sup> Cf. “Evolução da Educação Básica no Brasil”, MEC, 1997, p.15 e depoimento da representante do MEC à audiência pública de 05/05/99, na Comissão de Educação (fita 29X, p.1 e 2).

Estado tiveram um papel importante na firmação da política (KLIJN, s/d, p. 22). Segundo esses analistas o processo foi dominado pelo chamado “triângulo de ferro”, constituído por *políticos, burocratas e grupos de interesse*, que mantêm relações estreitas, estáveis e simbióticas, na medida em que os últimos representam o apoio potencial para que os agentes do Estado implantem seus programas (MASSARDIER, 2006, p. 169). As decisões de interesse geral são tomadas por um grupo limitado de atores que constitui uma elite política (BONAFONT, 2004, p. 40). Como discutirei adiante, o processo de aprovação do Fundeb foi distinto.

Nas audiências públicas, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) expressaram suas preocupações em relação à educação básica. Neste aspecto, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), pela palavra de sua presidente (Notas Taquigráficas da audiência pública, de 18/01/96, p. 16) colocava-se “inteiramente favorável a essa proposta de emenda constitucional”.

Mas, o tema que potencialmente representava um maior risco de mobilização para o governo era o da educação superior. De fato, a movimentação inicial no sentido de formulação de críticas à PEC nº 233/95 dava-se mais por parte de reitores e da UNE do que das entidades mais comprometidas com a educação básica.

Em audiência pública, de 18/01/96, da Comissão Especial da PEC nº 233/95, a representação do Consed assinalava:

Nesse sentido, o Consed entende que os arts. 2º e 3º da legislação, que tratam de modificações que dão nova redação aos arts. 206 e 207 da Constituição Federal devem ser suprimidos e encaminhados separadamente, porque entendemos que são discussões muito polêmicas.

Esta opinião vai se consolidando ao longo das audiências públicas da Comissão Especial. Em 28/02/96 (Notas Taquigráficas, p. 35), o Deputado Severiano Alves, da oposição, assinalou:

Agora, o governo, o Executivo, cometeu um erro muito grande ao misturar a discussão do ensino fundamental com o ensino superior, pois todos estamos sabendo que – não foi o caso de hoje – na maioria dos debates aqui a questão do ensino do 3º grau sobrepõe qualquer discussão do ensino fundamental. Estamos tendo essa dificuldade, claro! Então acho que não deveriam ter misturado a discussão do ensino fundamental com o ensino superior.

O recado foi assimilado. Tanto as autoridades do MEC (SOUZA, 2005, p. 79) como o relator, da base do governo, tinham consciência desse aspecto, que a parte referente à educação superior foi “desmembrada” para constituir outra PEC e assim deixar pavimentado o caminho para a aprovação mais tranquila do Fundef.

A representante da Undime nesta audiência, Profª Edla Soares, apontava que a proposta em sua avaliação, trazia uma “determinação clara do executivo no sentido de

retirar da União a responsabilidade com o ensino fundamental”, ao mesmo tempo em que o discurso da descentralização apontava para a municipalização (NT, p. 21).

Após intensa mobilização no período da Constituinte, as entidades da comunidade educacional não exerceram protagonismo em todos os momentos do debate legislativo. Foi o que ocorreu, inicialmente, em relação ao Fundef. Das audiências públicas que precederam a EC nº 14/96 participaram, além de instituições ligadas ao ensino superior, o Consed, a Undime, a CNTE e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), menos por fruto de mobilização e mais por serem reconhecidos como atores relevantes. Aprovada a legislação, o movimento passou a reagir em primeiro lugar, contra os vetos apostos pelo Executivo à Lei do Fundef.<sup>59</sup> Imediatamente, a CNTE aprovou moção dirigida aos parlamentares, reivindicando a derrubada dos vetos, sobretudo o que “impediu a inclusão das matrículas de alunos da modalidade de ensino de jovens e adultos (EJA) nos cálculos de distribuição do referido Fundo”. Também a Undime, encaminhava, em 28/01/97, ao relator do projeto que se transformara na Lei do Fundef, Deputado Ubiratan Aguiar, o “Posicionamento da UNDIME contrário aos vetos do Presidente da República, a dispositivos da Lei nº 9.424, de 14/12/96 (sic), que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”. Neste documento, a entidade ressaltava que a lei fora aprovada por consenso, após negociação suprapartidária e apresentava seus “contra-argumentos” às razões do veto.

O movimento reaglutinou-se nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), organizados pelas entidades da comunidade educacional, com participação de um grande número de educadores. No II Coned, realizado em novembro de 1997, quase um ano após a aprovação da Lei do Fundef e com este já implantado no estado do Pará, foi elaborada uma proposta denominada Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. O II Coned considerou a legislação do Fundef, em seu conjunto, como um grande retrocesso, por não atingir a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a população em idade pré-escolar.

Um fato marcante neste período foi o lançamento, em 1999, da *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*, que passou a articular em rede um conjunto de entidades educacionais. Trata-se de uma rede de políticas públicas, ou de uma rede de redes para a qual confluem idéias e propostas de participantes de comunidades epistêmicas (Anpae, Anped), entidades sindicais (CNTE), entidades de gestores (Undime). A partir de 2002, a Campanha atuou mais diretamente na luta pelo cumprimento da Lei do Fundef e manteve

---

<sup>59</sup> Foram apostos três vetos, que jamais seriam derrubados, mesmo com a nova maioria parlamentar no governo Lula. Referiam-se a: menção expressa às matrículas de EJA, fixação de critério de distribuição dos recursos do salário-educação para os municípios e vedação da utilização da utilização dos recursos do salário-educação na complementação da União.



permanentemente a bandeira da adoção do custo-aluno-qualidade. Seu papel seria decisivo para a mudança da qualidade de mobilização no processo de discussão do Fundeb.

3.1.1. Como a equidade, a prioridade ao ensino fundamental, a valorização do magistério e a autonomia federativa foram concebidas no diagnóstico que fundamentou a proposta do Fundef

A base conceitual do Fundef teve sua expressão maior nos trabalhos de seu primeiro executor, Barjas Negri, secretário-executivo do FNDE e formulador da proposta do Fundef no Ministério da Educação. De forma coerente com o ideário do governo, cuja prioridade no momento era o ajuste fiscal, ao produzir estudo acerca do financiamento da educação recoloca um tema permanente no debate do financiamento: a questão da suficiência de recursos, se melhor fosse sua gestão. O estado gerencial aparece para o autor como a principal solução para o problema do financiamento

Queremos argumentar que o nosso problema não é que se gaste pouco com educação, principalmente a pública, mas que se aplicam mal seus recursos. Ao lado de baixos salários, das péssimas condições de muitas escolas públicas, principalmente de 1º e 2º graus e da carência de bons laboratórios e bibliotecas, convive excessivo gasto com inativos e com atividades meio como compras, controle, supervisão, gestão administrativa e financeira, distribuição e armazenagem de material, etc. Só as atividades-meio dependendo do caso, representam de 20% a 30% dos gastos com educação. Isso resulta em poucos recursos para a escola e para salários de professores em efetivo exercício do magistério (NEGRI, 1997a, p.15).

Observe-se que, além de argumentar que algumas correções podem ser feitas mediante a melhoria da eficiência do gasto público, o próprio autor indica distorções na aplicação dos recursos da educação que derivam da não-aplicação da legislação, com a aplicação de recursos da educação em infraestrutura urbana. Neste caso, trata-se de desvio, e não de mau gasto - não se pode imputar *a priori* aos sistemas de ensino ou aos gestores educacionais estas distorções, decorrentes de decisões dos chefes do executivo e/ou pressão da área econômico-fazendária.

Em estudo mais específico sobre o Fundef, são apresentados seus pressupostos e o diagnóstico do autor acerca da situação do financiamento do ensino fundamental. Negri (1997b) ressaltava que os avanços obtidos no ensino fundamental no que se refere à escolarização e redução da taxa de analfabetismo, foram insuficientes para eliminar a má qualidade, a repetência e a evasão. O autor estimava que, no máximo 37% dos recursos de estados e municípios eram dirigidos ao ensino fundamental, destinando-se os demais para as outras etapas da educação básica e para o ensino superior, além de uma parte erroneamente computada como despesa da educação. Assinalava que os salários eram baixos, sendo comum que nas regiões Norte e Nordeste “os professores municipais

receberem menos de R\$ 50,00 por mês para uma jornada de 20 horas/aula por semana.” (NEGRI, 1997b, p. 1).

No que tocante à oferta do ensino fundamental, os municípios eram responsáveis por 36% dos alunos e os estados por 64%. Um dos fatos mais relevantes apurados foi, para Negri (1997b, p. 6), que “encontramos enorme diferença no atendimento do aluno dentro do mesmo município, simplesmente porque a escola pode ser estadual ou municipal e a disponibilidade de recurso em cada esfera de governo tem uma acentuada diferença.”

Deste diagnóstico, surgiram os objetivos que o Fundef procuraria atender: a prioridade para o ensino fundamental, a *equidade*, a valorização do magistério e o combate aos desvios. Para atender a prioridade do ensino obrigatório a Emenda Constitucional nº 14/96 faz uma primeira subvinculação<sup>60</sup>: sessenta por cento dos recursos de MDE referidos no art. 212 da Constituição Federal seriam destinados para o ensino fundamental, no caso dos entes subnacionais. Foi adotado o número de matrículas como critério para distribuição dos recursos, o que atuou sobre a dimensão da *equidade* no que se refere ao cenário intraestadual. No atinente às disparidades inter-estaduais, o mecanismo que pretendia minimizá-las, atuando portanto nas dimensões da equidade e do regime de colaboração, era a complementação da União, o que, como veremos não funcionou. Para Negri, “aprovou-se uma “minirreforma” tributária, introduzindo nos critérios de partilha e de transferência de parte dos recursos de impostos uma variável educacional “(NEGRI, 1997b, p. 7). A valorização do magistério do ensino fundamental justificou a segunda subvinculação promovida pela Emenda: 60% dos recursos do Fundef para a remuneração dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental. Segundo seus cálculos estaria garantido um rendimento médio de R\$ 360,00 por mês, incluído o 13º, para uma jornada de 20 horas.

Segundo o relato do ex-ministro Paulo Renato, a proposta foi elaborada em fins de maio de 1995, “essencialmente concebida por Barjas Negri” (SOUZA, 2005, p. 76).

Uma outra questão que acirrou o debate foi: era o Fundef uma medida que ofendia a cláusula pétrea referente à Federação, prevista no art. 60, § 4º, da Constituição Federal? Havia interferência na *autonomia* federativa? Associada a esta questão está o fato da reforma ser proposta não no corpo permanente da Constituição, mas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Os autores que fundamentaram o Capítulo 1, referente à estrutura do Estado federal (Silva, Rocha, Comparato, Zimermann, Bercovici, Conti, Maliska) e seus traços patrimonialistas (Leal, Faoro, Mendonça) oferecem relevantes aportes para a discussão da

---

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

autonomia federativa. Sobre a localização dos dispositivos do Fundef no ADCT, recorreremos, ainda uma vez, a autores do campo jurídico (Silva, Rocha, Ferraz, Bucci).

José Afonso da Silva argumenta<sup>61</sup> (SILVA, 2009, p. 932):

FUNDEB. Esta alteração do art. 60 está cheia de inconstitucionalidades, pelo **desrespeito à autonomia** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que, em algum sentido, já constava da própria EC 14/1996, ao **impor a estas entidades autônomas** a obrigação de criar um Fundo contábil para financiar a educação básica, mediante a vinculação de recursos próprios e exclusivos daquelas entidades federativas, especialmente a vinculação de recursos do ICMS. Tudo isso infringe a regra segundo a qual não se admite emenda constitucional tendente a abolir a Federação (CF, art. 60, § 4º, I). **Não há nada mais típico de uma Federação do que a autonomia** das entidades componentes, porque é isso que lhe dá a essência, e, na medida em que essa autonomia é diminuída, também diminui a essência federativa - e isso é tendência para a sua abolição. (grifo nosso)

Também Bercovici (2000) era da opinião de que a emenda criava uma antinomia com o art. 160, *caput* da Constituição, que veda expressamente a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos estados, ao DF e aos municípios, na medida em que os recursos do FPM e do FPE integravam a cesta do Fundef. Para o autor era violada a cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, por interpretar que a proposta era tendente a abolir a forma federativa de Estado. É o mesmo autor, entretanto, que entende que (BERCOVICI, 2003, p. 159):

A estruturação federal pressupõe transferência considerável de recursos públicos entre as regiões, fundamentada no princípio da solidariedade. Em termos fiscais, o federalismo não está mais limitado a criar espaços financeiros e tributários estanques, mas busca o equilíbrio e a redistribuição de renda inter-regional.

Sob a ótica meramente da *autonomia*, não há como negar que a *autonomia financeira* é elemento essencial da *autonomia* (CONTI, 2001) e os fundos, de fato, interferem na destinação de rendas municipais (em possível confronto com os arts. 30, III e 159, da Constituição Federal). Como “mini-reformas tributárias” (NEGRI, 1997b) o Fundef e, agora, o Fundeb alteram a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. Assim, recursos de alguns municípios podem financiar o ensino de outros ou do estado, e vice-versa. Desta forma, segundo as opiniões em contenda, os fundos corrigem ou distorcem o equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas e em relação à autonomia.

<sup>61</sup> O entendimento do autor ajusta-se à doutrina clássica do federalismo, pela voz dos pais-fundadores dos Estados Unidos, autores dos escritos federalistas, Madison, Hamilton e Jay (1987, p. 240), que consideravam que os estados deviam “arrecadar as próprias receitas para o atendimento das próprias necessidades” e que “... tentativa do governo nacional de limitá-los no exercício dessa prerrogativa seria uma **violenta usurpação...**” (grifo nosso)

Maliska (2001) lembra que a *autonomia* municipal dá-se, conforme preceitua o art. 18 da Carta Magna, “nos termos da Constituição”, isto é, esta pode limitar a autonomia. De sua leitura sistemática emerge a disposição do art. 3º, que fixa os objetivos fundamentais da República Federativa, entre os quais a redução das desigualdades sociais e regionais (art.3º, III), dispositivo que consagra o valor da equidade. Assim, para o autor:

[...] é razoável admitir que o dever para com a educação, condição indispensável ao desenvolvimento da pessoa como cidadã e desta forma também como elemento de redução das desigualdades sociais, é **dever de todos os entes federados** e não somente da União e dos estados, quanto ao auxílio às regiões menos favorecidas do país. Portanto, é possível admitir que **não se está diante da quebra do pacto federativo** [...] (MALISKA, 2001, p. 259). (grifo nosso)

A expressão do federalismo cooperativo em matéria educacional é o regime de colaboração, indicado na Carta Magna (art. 211, CF). Assim, entendo que embora a questão federativa seja central na discussão do Fundef e do Fundeb, a constituição de fundos, se selada pela Constituição, após tramitação regular pelo Poder Legislativo, onde as *autonomias*, representadas no Senado, concorrem para formar a vontade do Estado Federal soberano, não caracteriza uma situação de tendência à abolição da Federação, mas de aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo.

Quanto à questão de terem sido o Fundef e o Fundeb inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sou da opinião que não é uma localização adequada. Este aspecto estava mais bem encaminhado na PEC nº 112/99, que trazia a reforma do financiamento da Educação para o corpo permanente da Constituição.

De fato, como opina o jurista José Afonso da Silva (2009, p. 931) “não é usual – e nem tem cabimento – emendar disposições transitórias, por isso é que são transitórias, situadas, pois, em um contexto de transição de um regime constitucional para outro. Senão, de emenda em emenda, elas acabariam virando disposições permanentes”. Trata-se de normas de transição e adaptação ao novo texto constitucional, à nova ordem jurídica inaugurada pela Constituição (MELO 2001). Anna Cândida da Cunha Ferraz (1999) admite a reformabilidade do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), mas observa que, além dos limites expressos (cláusulas pétreas) e implícitos ao poder constituinte derivado, há, no que atine ao ADCT, outro limite: a compatibilidade da modificação com a finalidade do regramento do ADCT (estabelecer exceções precárias e transitórias às regras permanentes). Caso contrário, haveria inconstitucionalidade por “desvio de finalidade”. Assim, há que se avaliar se pode ser considerado como transitório o caráter do Fundef (e do Fundeb).

Também Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 18) entende que a alteração do ADCT constitui um “expediente bastante discutível do ponto de vista da técnica constitucional”.

Para a então Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmen Lúcia Rocha, enquanto as normas constitucionais do corpo permanente voltam-se para o presente e o futuro, as disposições constitucionais transitórias são voltadas para o passado, com repercussões no presente:

[...] Aquelas são, pela sua própria função e característica da Constituição, sujeitas parcialmente a reformas e mutações, o que decorre da própria dinâmica das instituições e da ebulição social a que se sujeitam, enquanto as disposições transitórias subtraem-se da possibilidade de reformas e emendas (particularmente de emendas aditivas), porque seria tornar perene o que transitório é, e não apenas no nome, senão que também, e especialmente, em sua função precípua e singular (ROCHA, 2001, p. 394-395).

Para a autora, a prática de emendar o ADCT torna o que seria uma regulamentação de passagem em “instabilidade institucional permanente” (ROCHA, 2001, p. 400-401). Sugere ainda, que as normas constitucionais modificadoras de disposições transitórias buscam excepcionar a reforma do controle de constitucionalidade, o que tem guarida na jurisprudência. Exemplifico: se o Fundef fosse aprovado no corpo permanente da Constituição, caberia, segundo seu raciocínio a objeção de ofensa a cláusula pétrea. Mas, o que ocorre com o Fundef/Fundeb inseridos no ADCT?

Para Rocha, pode-se ter como esvaziada a eficácia das disposições transitórias “emendadas” se houver incongruência com princípio ou preceito constitucional do corpo permanente e impossibilidade de se chegar a uma interpretação que possibilite a aplicação de ambos. A autora não analisa o Fundef ou o Fundeb. Mas, parece ser esta a posição de José Afonso da Silva, que opina por uma incongruência com o princípio federativo. Trata-se de questão controversa. Em minha opinião, não há impossibilidade de integrar as normas do Fundef e do Fundeb com o princípio federativo, sobretudo à luz do federalismo cooperativo, que requer a solidariedade. Ainda assim, parece-me que as normas estariam mais bem lançadas no corpo permanente da Carta Magna.

3.1.2. Como a equidade, a valorização do magistério, o custo-aluno-qualidade, a universalização do ensino fundamental e a autonomia federativa foram tratados nos debates sobre o Fundef

A *equidade* na concepção dos fundos é um conceito transversal, que, inclui diferentes dimensões educacionais, a saber:

### *A valorização do magistério*

A idéia da constituição de fundos para o financiamento as educação, formulada pela Escola Nova nos anos 20-30 do século XX, foi retomada ao final do governo Itamar Franco, pelo movimento social, mais especificamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), no âmbito do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e pela Qualidade do Ensino, pelo qual os representantes dos entes federados das três esferas se comprometiam a garantir um piso nacional para os professores da educação básica pública, no valor de R\$ 300,00, para a jornada de 40 horas (MONLEVADE, 1997). O pacto decorria do processo de discussão do plano decenal, deflagrado na gestão do ministro Murilo Hingel, caracterizada pela retomada de diálogo com os setores organizados (FONSECA, 2009). Em colóquio sobre a PEC nº 223, realizado em 17/06/96, pela Ação Educativa e pelo programa de estudos pós-graduados em educação, da PUC-SP, a representante da CNTE, Eneide Maria Moreira de Limas, salientava:

A proposta de um fundo, de se ter o custo/qualidade/aluno, é a definição que a CNTE sempre teve dentro do seu parâmetro de estudo, que é diferente de gasto mínimo/aluno, de outras entidades, que está sendo utilizado pelo governo federal.

Monlevade (2000c, p. 192) cita como proposta resultante de Seminário realizado em agosto de 1995, no âmbito do Fórum Permanente de Valorização do Magistério, a instituição de três “fundos articulados”:

Os recursos constitucionais vinculados, além de outras eventuais receitas, serão creditados em três Fundos a serem criados, subordinados ao órgão responsável pela educação: Fundo Federal, Fundo Estadual e Fundo Municipal.

[...] Estes fundos seriam articulados com gestões das três esferas de forma a garantir o padrão comum de qualidade, definido por um custo-aluno-qualidade...

Em audiência pública da Comissão de Educação da Câmara (06/05/99), no âmbito do debate sobre o PNE, aquele era saudado, na exposição, pelo então presidente da CNTE, depois Deputado, Carlos Abicalil:

Não posso furtar-me de fazer a memória recente do Acordo Nacional pela Valorização do Magistério que, no próximo dia 13 de maio, completará seis anos, e que fora instituído no âmbito do Plano Decenal de Educação para Todos, sob a coordenação do então Ministro da Educação, Murilo Hingel, e que se desdobrou no Acordo Nacional pela Valorização e Qualidade da Educação Básica, cujo instrumento de pacto foi assinado no dia 15 de outubro de 1994 [...]

Nos debates, ao dialogar com o Deputado Átila Lira, da base do governo, o presidente da CNTE voltava a mencionar o pacto:

[...] Quero, de início, agradecer a referência à engenharia do Fundef, até porque – o ex-Ministro Murilo Hingel sabe – no dia 10 de janeiro de 1993, no Congresso Nacional da CNTE, quando tivemos a honra de recebê-lo na

condição de ministro, pudemos apresentar-lhe o esboço inicial do Fundo Articulado de Sustentabilidade da Educação Fundamental, e, portanto, devo receber, e agradeço, inclusive, a referência à engenharia e à equação, embora os alcances e a responsabilização da União fossem muito distintos naquela primeira formulação, que depois redundou na Emenda nº 14 e na aprovação do Fundef.

E, de fato, a questão do piso perdeu a centralidade na proposta do Fundef, que pretendia, segundo a visão do novo ministro, Paulo Renato Souza, “equilibrar as destinações de verbas vinculadas para a rede estadual e as redes municipais de cada estado, pelo critério de disponibilidade de dinheiro proporcional à matrícula” (MONLEVADE, 1997, p. 65).

Ainda na fase da discussão da PEC nº 233/95, o estado de Pernambuco apresentou documento à reunião do Consed, de 27 e 28 de maio de 1996, em que se destaca que a proposta tinha “rebatimentos não só em salários, mas em toda a forma de organização de um plano de carreira para o magistério [...] De qualquer modo, gerou-se uma tendência à concentração do magistério no ensino fundamental” (CONSED, 1996).

Abreu indicava (1998a, p. 30-31) a expectativa de melhora significativa e imediata nos salários do magistério nos estados e municípios que recebem aportes do fundo, ao mesmo tempo em que aponta os principais problemas do fundo:

[...] Nas unidades federadas onde não há suplementação federal e nos governos onde não há redistribuição de recursos, ao contrário da expectativa gerada pela propaganda oficial, a melhoria da remuneração dos professores só poderá ocorrer no médio prazo, como resultado de um eficiente e difícil processo de reestruturação da carreira do magistério e, em muitos casos, de reorganização da rede de ensino, de forma a estabelecer uma relação mais adequada do número de alunos por professor.

João Monlevade, em reunião de audiência pública da Comissão de Educação, em 23/11/99, salientava que:

A valorização do magistério, sem dúvida nenhuma, acontece com o Fundef nas regiões onde os salários eram considerados esmolas: pagavam-se 30, 50 reais. Hoje se paga salário-mínimo. Houve um aumento, claro. Mas ele poderia ter sido pago com os recursos anteriores. Era só uma questão de fiscalização. Depois, esse foi um aumento mínimo legal e não direcionado à valorização do magistério. Nós, do Conselho Nacional de Educação, não consideramos que pagar 150 ou 200 reais signifique valorizar o magistério. Este salário ainda é ínfimo, e de forma nenhuma insere o professor numa perspectiva de valorização.

Quanto a este último aspecto, Arelaro (1999, p. 34) foi mais incisiva:

[...] a remuneração do magistério público brasileiro que, historicamente, já onerava mais de 60% dos recursos da educação em pagamento de pessoal, em qualquer de suas esferas, dificilmente seria aumentada significativamente pós-Fundef, a não ser em cidades e regiões em que se

gastasse muito pouco e, provavelmente, de forma ilegal, em salários.

A autora levantou outra questão: os aumentos de remuneração deram-se, em muitos casos, por meio de abonos e não de incorporação no salário-base, com reflexos negativos para efeito de aposentadoria (ARELARO, 1999, p. 37-39). Defendia, ainda, a posição de entidades nacionais do campo educacional, da substituição do Fundef por um fundo para a educação básica, o Fundeb (ARELARO, 1999, p. 44). A autora concluiu que, ao fim de dez anos (ARELARO, 2007), efetivamente nos municípios, em que sequer se recebia o salário mínimo, foi corrigida a injustiça, mas, para tanto, afirma corretamente, não era necessário o Fundef, mas bastava respeitar a Constituição no que se refere ao salário mínimo. Nos outros municípios, obteve-se o estabelecimento de gratificações anuais ao magistério, no acerto de contas para fazer respeitar o patamar de subvinculação de 60%. Tratava-se do denominado “rateio do Fundef”.

Marcelo Ottoni (CASTRO, 1998, p. 112) observou, no que concerne à subvinculação para o pagamento dos professores:

Essa é uma das raras medidas que procuram, de uma forma mais concreta, combater o problema dos baixos salários docentes, especificamente do ensino fundamental. Seu efeito tenderá a ser relevante em relação aos entes federados mais pobres, que têm uma história lastimável de desrespeito ao professor e até de descumprimento da norma constitucional do salário mínimo.

Guimarães (1999, p. 8) assinalava, em relação ao efeito do Fundef no salário do magistério, que “mesmo sendo pouco, este valor poderá representar um aumento salarial considerável nas regiões mais carentes do país, onde há municípios que pagam salários irrisórios, abaixo de R\$ 50,00 por mês”. Ao indicar os “maiores êxitos do Fundef”, Monlevade (2004 a) reconhece que a subvinculação dos 60% ao pagamento dos professores em efetivo exercício “protegeu o nível de salário do magistério, propiciando, inclusive, grandes aumentos onde as remunerações eram irrisórias e incentivando a prática gerencial de uma relação maior de ‘alunos por professor’”. Também Mandel (1999, p. 116) reconhece esse efeito positivo nas regiões mais carentes.

Além dos educadores mencionados, os pesquisadores do campo da economia analisaram a questão do impacto do fundo no salário dos professores.

Anuatti Neto, Fernandes e Pazello (2002, p. 3) compararam a variação salarial dos professores das redes municipal e estadual do ensino fundamental com a de outros trabalhadores e indicaram que houve um impacto médio positivo nos salários dos primeiros, no período de 1997 a 1999:

De modo geral, a implantação do FUNDEF tendeu a beneficiar mais os



professores da rede municipal do que os da rede estadual; os professores das regiões mais pobres do que os das mais ricas; e os professores das menores cidades do que os dos grandes centros urbanos, funcionando como um mecanismo de redução da desigualdade de rendimentos entre os professores da rede pública de ensino fundamental.

Assim, o Fundef funcionaria como “mecanismo de redução da desigualdade de rendimentos entre os professores da rede pública de ensino fundamental, pois tende a promover melhoras salariais mais significativas para os professores pior remunerados (os da rede municipal de ensino; os das regiões “Norte+Centro-Oeste” e Nordeste; e os dos pequenos municípios) (ANUATTI NETO; FERNANDES; PAZELLO, 2002, p.19). Os autores destacaram o caráter de “soma zero” de qualquer sistema redistributivo, como era o Fundef (e é o Fundeb) para os estados que não recebiam complementação da União:

Note que, desconsiderando as transferências da União, os ganhos de recursos de uma rede de ensino (municipal ou estadual) ocorrem às custas de outras. Assim, não há porque esperar que o FUNDEF gere ganhos de salários para todos os professores da rede pública de ensino fundamental, embora a exigência de que 60% dos recursos do fundo sejam aplicados em salários possa ser um elemento que contribua nesse sentido. É possível que professores pertencentes às redes perdedoras de recursos e que já gastavam a maior parte dos recursos vinculados à educação com salários, sofram perdas (absolutas ou relativas) com a implementação do FUNDEF. (ANUATTI NETO; FERNANDES; PAZELLO, 2002, p. 5).

A referência dos autores a melhorias potenciais nos pequenos municípios é contestada por Bremaeker (2003, p. 34), economista e geógrafo, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), para quem a lógica do Fundef, de distribuir recursos segundo as matrículas, contrariou a lógica do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de entregar mais recursos para os municípios de menor porte demográfico, que, por terem a economia fundada no setor rural, não arrecadam os impostos de competência municipal, que têm natureza eminentemente urbana. Estes municípios “estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem, por via de consequência, poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu Município”. A análise de Oliveira (2001, p. 28), de certa forma corrobora o diagnóstico (de que os municípios de pequeno porte transferem recursos para os de médio porte e de alta densidade demográfica), mas dá interpretação oposta:

[...] essa tendência não contraria os efeitos redistributivos do Fundef, reforçando-o ao contrário do que possa parecer. Como reconhecidamente o distorcido sistema de partilha de recursos prejudica principalmente os municípios de médio porte e são esses que predominantemente integram as regiões metropolitanas, absorvendo parte expressiva das demandas da população para o ensino fundamental (excluídos os municípios das capitais,

ressalte-se esse fato, por se tratarem, em geral, de grande porte), atua no sentido de atenuar as disparidades existentes.

Menezes Filho e Pazello (2004) concluem que, em média, o Fundef aumentou os salários relativos dos professores e que houve, entre 1997 e 1999, uma diminuição das distâncias entre os salários médios da rede privada e da rede pública (2004, p. 9).

De alguma maneira, a valorização aparecia associada ao recebimento ou contribuição líquida ao fundo, isto é, os detentores de novos recursos puderam adotar medidas de impacto positivo.<sup>62</sup> Ainda assim, as interpretações são controversas: ao mesmo tempo em que documento da Undime sobre a região Sul (1999) indica que no estado do Paraná 32% dos municípios haviam confirmado a “elaboração de novos planos de carreira com ganho salarial dos professores”, pesquisadores da área de educação deste estado fizeram a mais dura crítica ao Fundef com relação ao item da valorização: para Gouveia *et alli* (2003) o Fundef não promoveu o magistério “devendo-se, pois, denominar-se Fundo de Manutenção do Ensino e *Desvalorização* do Magistério” (grifo nosso). A expressão desta desvalorização correspondia, na análise dos autores, ao rateio das sobras dos recursos do Fundef entre os professores, na forma de abono, que não se incorporam aos salários e às aposentadorias.

Sobre este tema, acentuei (SENA, 2001a, p. 55) que o caráter provisório do Fundef retardava os planos de carreira e contribuía para que, freqüentemente, os recursos subvinculados à remuneração fossem concedidos sob a forma de abono. Verhine ressalta que esta prática, que podia aparentar falta de planejamento, talvez fosse uma estratégia para não comprometer as finanças municipais no caso da não permanência do Fundef (2003, p. 115).

Logo após a implementação do Fundef, surgiu uma controvérsia acerca da terminologia adotada pela Emenda Constitucional nº 14/96 (“pagamento dos professores”) e pela Lei do Fundef (remuneração dos profissionais do magistério). Assinalei que a Lei do Fundef alargou o conceito expresso no art. 60, § 5º, do ADCT (MARTINS, 2001). Mas não o fez contra o espírito ou mesmo contra a letra da Constituição se adotada uma interpretação sistemática, uma vez que o próprio nome do fundo contém a expressão *valorização do magistério*. O Conselho Nacional de Educação consolidou, por via da Resolução nº 3/97, o entendimento segundo o qual os recursos poderiam ser utilizados também para o pagamento de profissionais envolvidos com o suporte pedagógico (direção, inspeção,

---

<sup>62</sup> Este entendimento parece ser corroborado pelos estudos promovidos pela UNDIME em 1999, em estados de diferentes regiões, com exemplos de municípios que recebiam mais recursos que contribuía e, inversamente, que contribuía mais que recebiam (Goiás: Aparecida de Goiás e Senador Canedo; Maranhão: Buriti e Benedito Leite; Paraná: Santa Isabel do Ivaí e Chopinzinho; Pará: Belém e Bragança).

supervisão e orientação educacional). Entretanto, como assinalai à época, “alguns tribunais de contas estão se prendendo à literalidade” (MARTINS, 2001, p. 257), daí ter recomendado a consulta prévia a estes órgãos em cada estado. Era o que ocorria na corte do Rio Grande do Sul, que não admitia que se considerassem como professores os profissionais do suporte. Esta posição é defendida por Miola e Mello, técnicos da Corte de Contas gaúcha (1997, p. 201-202):

Não obstante o aparente alargamento na amplitude da norma temos para nós que a leitura da mesma Lei nº 9.424 deve ser efetivada em estrita conformidade com o mandamento constitucional, para entender-se que 60% dos recursos do fundo deverão ser carreados para **professores** em efetivo exercício do magistério. (grifo nosso).

#### *Padrão de qualidade e custo-aluno-qualidade*

O financiamento da educação básica pública como forma de garantir um direito assegurado pela Constituição implica na sua oferta com padrão mínimo de qualidade. Esta deve ser sustentada por um nível mínimo de despesas, a fim de viabilizar a variedade e a quantidade de insumos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Para obtê-lo, preconizava pioneiramente Ediruald de Mello (1989), multiplica-se a matrícula pela medida de “necessidade educacional” - o custo-aluno-qualidade.

Esta preocupação esteve em debate nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial da PEC nº 233/95 (Fundef) e pela Comissão de Educação da Câmara, por ocasião da discussão dos projetos de PNE.

Na audiência pública da Comissão Especial do Fundef, em 29/02/96, o Prof. Melchior ressaltava que “é preciso pensar, antes de custo mínimo, em variáveis de qualidade de ensino, chegar a variáveis aceitáveis em termos de uma educação que não seja uma farsa e, a partir daí, ver quanto custa essa qualidade e estabelecer um sistema gradativo”. O expositor defendia uma gradatividade contínua: os mínimos, associados à qualidade, subiriam em termos de patamares.

O tema seria retomado em 14/03, por João Monlevade e, em 20/03, pelo presidente da CNTE, Carlos Abicalil.

Na sessão de 27/03/96, o relator, Deputado José Jorge, afirmava:

Nós também teremos que ter em algum momento um modelo do que queremos e de como queremos aplicar em uma escola. Qual poderia ser o mínimo a ser aplicado em uma escola para então se verificar qual é o custo mínimo que a gente quer atingir [...]

Mesmo que não possamos atingir esse custo mínimo num momento, isso tem que ser uma meta a ser alcançada, e a sociedade tem que saber que estamos gastando menos que o mínimo. Portanto, a qualidade tem que ser menos do que o que se poderia esperar se gastássemos o mínimo.

Também a Deputada Esther Grossi, da oposição, manifestou-se em defesa da emenda que apresentara a partir da idéia do custo-aluno-qualidade,

Em sessão de 05/05/99, da CECD, o representante da Undime, Neroaldo Pontes de Azevedo, assinalava:

Quero começar por uma questão que nós da Undime gostaríamos de ver no plano nacional de maneira mais claramente exposta na questão conceitual do direito ao ensino fundamental. Era preciso que ficasse mais claro, não só no texto, como na nossa consciência e no nosso trabalho, que o direito ao ensino fundamental não é apenas o direito à matrícula no ensino fundamental, mas o direito de efetivamente toda criança e todo adolescente puder terminar, no mínimo, o ensino fundamental. Por isso que ele se chama fundamental, é um patamar mínimo de conhecimento, sem o qual a criança não poderá avançar na sua escolaridade e, eventualmente, na busca por um emprego ou por seu lugar na sociedade. A questão não é só o direito à matrícula, isso implica, portanto, qualidade do ensino e políticas que minimizem a evasão e a repetência.

Em 12/05/99, o presidente da CNTE, Carlos Abicalil, afirmava no Seminário sobre o Fundef, promovido pela Comissão de Educação da Câmara: “consideramos urgente rever os vetos presidenciais à lei, definir o custo-aluno-qualidade na perspectiva de ampliar os recursos, inverter a lógica de restrição aos direitos universais, especialmente os das crianças, jovens e adultos”. No dia seguinte, o Seminário recebia o Prof. Monlevade que ponderava:

Se nós quiséssemos ter parâmetros imediatos para a fixação de um custo/aluno/qualidade, que está na lei e que em cinco anos precisa ser atingido - e já estamos no segundo ano e cinco meses, poderíamos talvez começar com isso, com a média do custo aluno na escola privada.

O Fundef atuou mais diretamente sobre a universalização e sobre a equidade no universo intraestadual e, indiretamente, sobre a qualidade. A intervenção nesta reunião (13/05/99), por parte do Deputado Gastão Vieira é ilustrativa deste ponto de vista:

Se discutir qualidade neste momento, nós podemos inferir que a implantação do fundo pode levar a uma melhoria dos padrões de qualidade, principalmente se considerarmos que a alocação de recursos na rede municipal provocou algumas ações que contribuem para melhorar a qualidade do professor. Como concurso público e a questão salarial, isso aí nós podemos inferir. O fundo tem dois anos, acredito que com cinco ou seis anos podemos aferir com melhor condição.

Em audiências pública cujo foco eram as “supostas irregularidades do Fundef” (23/11/99) Monlevade lamenta a não definição do padrão mínimo de qualidade, em decorrência do descumprimento do § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), conforme redação da EC nº 14, que previa:

Art.60.....  
 § 4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão, progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão

mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

Sobre a questão do custo mínimo fixado nacionalmente, Melchior destaca que pode ser abordada segundo três concepções (MELCHIOR, 1997, p. 29-30):

a) gasto-aluno – verifica-se a disponibilidade orçamentária e, em função desta e das vinculações e subvinculações, divide-se o montante pelo *per capita* de alunos, para se ter um gasto-aluno *per capita*;

b) custo-benefício – estuda a melhor alternativa de investimento a partir de uma melhor “taxa de retorno”, segundo padrões economicistas;

c) custo-aluno-qualidade – orienta-se pela qualidade da educação, indicada pela avaliação de padrões de desempenho e/ou comportamentais associados à capacidade de julgamento, crítica, criatividade, decisão, raciocínio, solução de problemas, equilíbrio emocional, etc. O autor reconhece ser difícil a mensuração e estar a concepção em pleno desenvolvimento. Para o autor, segundo esta concepção, o custo adicional para elevar a qualidade é adicionado ao custo anterior.

Segundo Melchior, o defeito da concepção federal, até o momento em que escrevia (e pode-se dizer, até o presente momento), era considerar o custo-aluno como gasto-aluno, isto é, de acordo com as disponibilidades financeiras, variável que não deve orientar isoladamente as decisões do governo, uma vez que a Constituição, ao vincular impostos, indica claramente o caráter prioritário da Educação.

Davies (1998) apontava o risco de superlotação de salas, que pode ter ocorrido pontualmente, mas não foi um problema apontado pela literatura de maneira uniforme, isto é, a situação foi variável conforme o sistema. Verhine (2003), por exemplo, ressalta: “Um outro indicador de qualidade que ficou estável com a implementação do Fundef refere-se à relação aluno/turma, o que significa que as mudanças bruscas nas matrículas não alteraram significativamente a quantidade de alunos na sala de aula”.

Por outro lado, Dias Silva (SILVA, 2003, p. 208) aponta que, no município baiano de Governador Mangabeira, o número de turmas permanecia constante e a distribuição de alunos acompanhava a variação do número de matrículas, de forma a elevar-se o número de alunos por turma quando as matrículas aumentam. E Arelaro (2007, p. 10), ao fazer uma avaliação preliminar do período de vigência do Fundef, registra que

para fazer render os recursos do FUNDEF, adotou-se um aumento do número de alunos nas salas de aula – em média, cinco alunos a mais – já que o pagamento realizado se dava por “aluno atendido”, piorando, em consequência, as condições de ensino e de aprendizagem.

Após descreverem a composição e o funcionamento do fundo, Valle e Costa (1997, p. 141) ressaltam que a temática do custo-aluno ganhou relevância a partir da discussão da

PEC nº 233/95. Acrescento que pode-se considerar o debate em torno do PNE o marco da disseminação da proposta. A partir de 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação inicia o processo de discussão de referenciais para o custo-aluno-qualidade (CARREIRA e PINTO, 2007).

Também os economistas ressaltaram alguns aspectos. As pesquisadoras Nora Gordon e Emiliania Vegas, vinculadas ao Banco Mundial, identificaram a redução dos tamanhos das classes. Entretanto, descobriram, para sua surpresa, face ao objetivo estabelecido de atingir maior equidade, que houve um pequeno aumento da desigualdade nos resultados dos testes em todas as regiões, no período de 1995 a 2001 (GORDON e VEGAS, 2004, p. 3 e 15).

Menezes Filho e Pazello, economistas da Universidade de São Paulo, (2004, p. 14) realizaram estudo (com dados até 2001) que sugere que a transferência líquida *per capita* de recursos do Fundef parece ter tido impacto direto na proficiência das escolas municipais do Norte e do Nordeste. Para Mendes (2001, p. 34), consultor legislativo do Senado Federal, na área de economia, o Fundef parece ter produzido impacto positivo significativo em relação ao aumento de grau de escolaridade dos professores, duração dos turnos das aulas e redução do atraso escolar.

Sobreira e Campos encontraram correlação positiva entre as notas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) entre 1997 e 2003 e três variáveis: remuneração média dos professores, professores com curso superior e gastos por aluno/ano do Fundef, sendo esta última a que apresentou correlação mais forte (2008). E, em todos os casos, a rede municipal se mostrou mais responsiva. Registraram, ainda, que “um aumento de 0.15% nos gastos anuais por aluno no Fundef aumenta em 1% a nota média nas provas de língua portuguesa e matemática nos exames das Saeb” (SOBREIRA e CAMPOS, 2008, p. 343).

José Marcelino de Rezende Pinto convoca os estudiosos do financiamento da educação para realizar um esforço de explicitação de quais são os insumos mínimos necessários para a construção de uma escola de qualidade (PINTO, 2005b, p. 97).

### *Universalização do ensino fundamental*

Já a Constituição de 1934 estabelecia que a educação era um direito de todos (art.149) e determinava que o ensino primário integral e gratuito era de frequência obrigatória (art. 150, parágrafo único, “a”).

O Fundef constituiu um instrumento mais poderoso para atender ao objetivo da universalização do ensino fundamental, de que para dar conta plenamente dos requisitos de sua oferta com qualidade e equidade para além das fronteiras internas de cada estado.

Davies (1998, p. 17) apontava, entre os problemas e riscos do Fundef, o de “congelamento da situação das matrículas” nas redes estaduais e municipais. Este decorreria da percepção por parte dos entes subnacionais de que “este investimento só será vantajoso se a prefeitura ou governo estadual gastar menos do valor médio em âmbito estadual”. Esta previsão não se concretizou – em geral, houve expansão da matrícula.

O economista Fabrício Oliveira (2001, p. 12) considera expressivo o aumento da taxa de matrícula, de 93% em 1997 (ano anterior à implantação nacional do Fundef) para 95,4% em 1999 e uma projeção, no momento em que escrevia, de 96,1% para o ano de 2000:

Os números dessa evolução podem levar um analista apressado a creditar pouca importância ao Fundef no avanço desse processo em relação ao período anterior à sua criação. Deve-se, entretanto, considerar que o aumento de 3 pontos percentuais nessa taxa registrado entre 1998-2000 é significativo em relação à expansão de 5,5 pontos percentuais ocorrida entre 1994-1997, porque na margem são maiores os esforços exigidos.

A prioridade do fundo para uma determinada etapa confronta-se com o conceito de equidade educacional. O ensino fundamental foi definido pela Constituição como o único obrigatório. Esta qualificação não é fruto da Emenda nº 14/96, mas do texto aprovado pelo constituinte em 1988 (art. 208, I, CF). Esta orientação, inclusive, não foi alterada com a Emenda nº 53/06 que instituiu o Fundeb, uma vez que intactos permaneceram, não só o referido inciso I do art. 208, mas também o § 1º (que define o ensino obrigatório como direito público subjetivo) e o § 3º do art. 212, que prevê, desde o texto aprovado em 1988, que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório”<sup>63</sup>. Não há dúvida de que o Fundef priorizou o ensino fundamental – mas isto não se fez em contraste com a Constituição, mas de acordo com seus dispositivos, mesmo antes da Emenda Constitucional nº 14/96.

Esta interpretação é corroborada por Melchior, para quem o que o fundo fez foi “intensificar a prioridade dos Estados, Distrito Federal e Municípios no ensino fundamental” (grifo nosso). Na mesma direção assinala Castro (1998, p. 13):

“A subvinculação prevista na EC-14/96 veio fortalecer institucionalmente a prioridade prevista no parágrafo 3º do artigo 212 da Constituição de 1988, que fixava a distribuição de recursos como prioridade nacional para aplicação de recursos no ensino fundamental”.

Castro, Barreto e Corbucci (2000, p. 5) afirmam que a instituição do Fundef reitera o dispositivo constitucional, que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a

<sup>63</sup> Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, passa a ser obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade ( art. 208, I , CF), com implantação progressiva até 2016, nos termos do PNE, com apoio técnico e financeiro da União( art. 6º da EC nº 59/09).

prioridade da sua oferta pelo poder público. Castro opina que (2000, p. 66): “A criação do FUNDEF foi uma estratégia para forçar a regularização e expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental”.

Também Monlevade (2004 a) considera que a Constituição Federal “é cristalina em declarar que a prioridade de investimento do Estado, em todas as esferas administrativas, é com a garantia do ensino obrigatório”.

Maria Helena Castro (1999, p. 114) localiza a prioridade ao ensino fundamental como uma decisão de governo, que tem a “virtude” de cumprir o dispositivo constitucional. O Fundef teria sido a principal medida para “traduzir” esta prioridade.

É importante contrastar estas leituras, segundo as quais o fundo “intensificou”, “fortaleceu” ou “reiterou” a prioridade no ensino fundamental, com o entendimento de alguns autores segundo os quais a priorização do ensino fundamental no fundo “reorientou” a política de financiamento.

Para Maria Rosimary Santos (SANTOS, 1999, p. 214), “A prioridade colocada no financiamento do ensino fundamental contradiz o texto constitucional de 1988, que afirma ser dever do Estado garantir a educação básica...”. Procurei evidenciar a impropriedade desta interpretação em face dos dispositivos constitucionais vigentes desde a Carta de 1988 (SENA, 2000b, p. 75; SENA, 2001 b, p. 83).

Em texto de 2002, elaborado para a Anped, Farenzena, Gouveia, Souza e Peroni construíram um estado da arte referente ao Fundef. Em seu raciocínio, o Fundef “materializa a reorientação, por parte do governo federal, da política de financiamento da educação básica: a definição do ensino fundamental como o único nível de ensino obrigatório, gratuito e com financiamento regular no Brasil”<sup>64</sup>(FARENZENBA *et alli*, 2002, p.1). Em primeiro lugar, cabe observar que, em estabelecimentos oficiais, o ensino é gratuito em todos os níveis, e não apenas no fundamental (art. 206, IV). Pode-se concordar com a parte final desta afirmação, com a ressalva de que, embora não contemplados por mecanismo de fundo (o que seria desejável), a educação infantil e o ensino médio deveriam ter contado com a regularidade de seus recursos garantida se fosse cumprido o art. 69, § 5º, da LDB (que assegura repasses imediatamente ao órgão responsável pela educação, em intervalos regulares de dez dias após a arrecadação). Não houve reorientação da política.

Associada à discussão da prioridade ao ensino fundamental, alguns autores levantam a questão do prejuízo às demais etapas da educação básica.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Em trabalho elaborado para a Anped, em 2001, Farenzena registra que a prioridade ao ensino fundamental foi se tecendo como consenso no período pós-regime militar e foi inscrita na Constituição de 1988. Neste texto menciona, inclusive, expressamente a regra contida no art. 212, § 3º.

<sup>65</sup> Davies, 1999; Menezes, Gemaque e Guerreiro, 2000, Rodriguez, 2001; Guimarães e Pinto, 2001; Oliveira, 2001; Azevedo, 2002, Verhine e Rosa, 2003; Sauer, 2004; Araújo, 2005; Farenzena, 2006a, Souza Jr, 2007), Monlevade,2007.



Em audiência pública da Comissão de Educação, realizada em 16/04/99, referente ao financiamento da educação e o PNE, o representante da Undime, Jônathas Silva, observava que, enquanto a LDB transferia para os municípios toda a educação infantil, o Fundef não contemplava com recursos essa etapa. Concluía que

[...] está acontecendo a “prefeiturização” e não a municipalização da educação infantil, porque os Municípios não têm recursos para arcar com esse nível de educação, que é o mais caro. Então, passa-se o ônus para as Prefeituras.

Também Maria Malta Campos, em depoimento na audiência pública da CECD em 29/04/99, considera que “no caso da educação infantil, o Fundef está tendo impacto cerceador”: faltava uma fonte de financiamento da educação infantil em momento em que a esfera estadual se retirava abruptamente do atendimento do nível pré-escolar e em que, em decorrência da LDB, as secretarias de educação assumiam as creches (antes vinculadas à assistência social).

A subvinculação de recursos ao pagamento dos professores somente do ensino fundamental regular, segundo Azevedo (2002), atuou negativamente no clima organizacional das escolas, na medida em que gerou disparidades salariais entre os profissionais desta e das demais etapas e da modalidade de EJA.

Farenzena (2006a, p. 91) ressalta que, no caso do Rio Grande do Sul, o advento do Fundef teve impacto sobre o escopo do regime de colaboração entre o estado e os municípios gaúchos: o foco passou a ser o ensino fundamental, e não mais este e a educação infantil. Por outro lado, a autora registra que, naquele estado, ao contrário do que ocorreu em outros, o governo estadual manteve as classes de pré-escola.

Na audiência pública que inaugurou os debates sobre a PEC do Fundeb (25/10/05), o Deputado Antenor Napolini, da oposição, que foi secretário de Educação do estado do Ceará no período de vigência do Fundef, fez o seguinte registro:

[...] O Fundef praticamente habilitou os professores do ensino fundamental, e quem não teve habilitação e estava com tempo de serviço ou com vínculo, praticamente passou para a educação infantil. Ou seja, a educação infantil passou a ser um grande almoxarifado de professores não titulados.

Menezes, Gemaque e Guerreiro (2000) constataram que, embora as vagas no nível pré-escolar e as classes de alfabetização registrassem redução da oferta, a taxa de atendimento na faixa etária de 4 a 6 anos aumentou de 36,9% para 46,8%, o que sugere que mais crianças dessa faixa passaram a frequentar o ensino fundamental. Este tipo de “reação defensiva” à lei ou o “jogar com o regulamento” ocorreu em várias situações. Verhine e Rosa (2003, p. 111) acentuaram que:

[...] este remanejamento das estatísticas para ampliar a matrícula do ensino fundamental, possivelmente também ocorreu com as classes de educação de jovens e adultos (EJA), que quase desapareceram dos registros e

passaram a ser computadas como classes de ensino fundamental regular, com enfoque na aceleração.

Assim, não necessariamente os recursos captados via ensino fundamental foram aplicados nesta etapa. Verhine e Magalhães (2003) assinalam que “existem evidências, no entanto, que em alguns casos o valor gasto/aluno no ensino fundamental foi inflacionado, pois, para melhor aproveitar os recursos do Fundef, muitos municípios atribuem para este nível de ensino despesas que foram, de fato, realizadas para atividades de educação infantil e/ou ensino médio”. Ao debater na Câmara dos Deputados o financiamento da educação, ouvi da Secretária de Educação de Minas Gerais que, de certo modo, os estados estavam “vampirando” o Fundef, para alocar recursos no ensino médio<sup>66</sup>. A observação de que estados contabilizavam gastos de pessoal do ensino médio como se feitos no nível fundamental é reiterada por autores do campo educacional, como Pinto (2005a, p. 73) e Mandel (1999, p. 115).

Ainda assim, deve se considerar que, formalmente, os recursos deveriam se limitar ao universo do ensino fundamental. O governo de então argumentava que poderiam ser utilizados para a educação infantil os “10%” que não integravam o Fundef e os impostos próprios municipais, e para o ensino médio os “10%” e os impostos que não integravam a cesta (IPVA, ITCM). Tratavam-se, entretanto, de recursos que seriam disputados entre a educação infantil, os inativos e a EJA. Não houve vinculação. Em audiência pública da Comissão de Educação, realizada em 29/04/99, referente ao financiamento da educação e o PNE, Vital Didonet salientava que, se esta fosse a intenção governamental, caberia estabelecê-la como meta expressamente prevista:

Vejam V. Ex<sup>as</sup>: 15% que vão para o Fundef – e são prioritários porque na Constituição o único nível de ensino obrigatório é o ensino fundamental. Portanto, a idéia de alocar prioritariamente para o ensino fundamental está conceitualmente correta, constitucionalmente fundamentada, mas ela diz o seguinte: esses 15% são para o professor em atividade e para a manutenção dos alunos.

<sup>66</sup> A economista, então consultora do MEC, Vera Lúcia Costa (2001, p. 77) explica, de forma mais técnica, que “é preciso esclarecer que, na prática, o total de recursos aplicados no ensino médio é superior ao efetivamente declarado. Isso porque parte dos gastos com ensino médio acaba sendo incorporada ao ensino fundamental, em função de dificuldades operacionais em separá-los”. A autora exemplifica com o caso de professores que lecionam no fundamental, da 5ª à 8ª e no ensino médio e acentua que “o usual é que praticamente a totalidade destes gastos seja atribuída ao ensino fundamental”. Desta forma, os gastos com o ensino médio são “recorrentemente subestimados”. Estudo de Anúnciação para o estado da Bahia corrobora a existência desta prática (2003, p. 135). Também, em relação à EJA, neste estado, segundo Knop e Aragão (2003, p.149), as matrículas, tanto na rede estadual como na municipal, caíram a zero – provavelmente porque passaram a ser computadas no ensino fundamental, como classes de aceleração, para atrair recursos do Fundef (2003, p. 149). Souza Jr.(2003) nota que na Paraíba, em 2000, o estado praticamente zerou sua despesa por aluno com educação infantil (passou para menos de dois reais). O autor conclui que “[...] não se justifica a diminuição verificada em 2000. Provavelmente, o que ocorreu foi um processo de transferência dos gastos com essa etapa de ensino para o programa ensino fundamental”.

Como vão pagar os aposentados do ensino fundamental? Aonde vão se buscar recursos para as outras atividades que não sejam de professor ou para aquela manutenção? Então, é ilusório pensar que, reservando-se 15% para o Fundef, para o ensino fundamental, para as atividades que estão definidas, teríamos liberados os outros 10%. Então, só é correta essa proposição apresentada pelo Ministério da Educação no seu plano de que 10% podem ser dedicados à educação infantil, vamos colocá-la como meta e vamos estabelecer os mecanismos legais e administrativos para que isso se efetive.

Na mesma linha, completava a educadora da Fundação Carlos Chagas, Maria Malta Campos, nesta audiência:

[...] a presunção que há de que os 10% que sobram para cada Município atuar devem ser totalmente destinados à educação infantil, parece-me uma presunção que precisaria ter base em fatos, o que parece que não está acontecendo. Por quê? Porque os municípios também são responsáveis pela educação de jovens e adultos, também são responsáveis pelo transporte escolar, por uma série de ações, inclusive Municípios que até atuam – também considero equivocadamente – no ensino médio, e até mesmo no ensino superior, mas teria de ser prevista uma fase de transição para que realmente pudéssemos contar com os 10% restantes dos 25% [...]

Apesar desta advertência e clara exposição da situação, o governo e seus aliados insistiam, equivocadamente, que os 10% eram destinados à educação infantil. Foi o que afirmou, por exemplo, a secretária de Educação do estado de São Paulo, Rose Neubauer, em audiência pública da Comissão da Educação da Câmara dos Deputados, realizada em 05/05/99:

Hoje, com a Emenda Constitucional nº 14, com a garantia de que todos os Municípios têm que investir 10% de sua receita de impostos no ensino pré-escolar, temos criado e criamos condições muito mais concretas e possíveis de atender essa faixa etária de zero a seis anos[...]

Desta forma, para munir as demais etapas de instrumento de financiamento, a comunidade educacional, alternativamente à leitura do governo, propunha a ampliação da abrangência do Fundef, majoritariamente, com sua transformação no Fundeb.

#### *A equidade e seus limites no Fundef*

O tema das disparidades regionais aparece com ênfase na Exposição de Motivos nº 273/95, que acompanhou a PEC do Fundef, uma vez que constitui a justificativa da criação do Fundef. Retomou-se, também, o discurso de que não faltariam recursos, mas haveria má repartição destes face às responsabilidades (em última instância, o executivo entendia que seria um problema não de escassez, mas de gestão, em consonância com a diretriz gerencialista do governo):

Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as

transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, não se fazem segundo critérios que levem em consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento em educação. Uma das disparidades mais gritantes é o fato de que, precisamente nas regiões mais pobres do país, os Municípios respondem pela maior parte do atendimento do ensino fundamental obrigatório. Já nas regiões mais desenvolvidas, os governos estaduais provêem a maior parte do atendimento [...], no entanto, a má distribuição dos recursos gera disparidades imensas nesse valor médio por aluno: de um mínimo de R\$ 80,00 para os Municípios do Maranhão a um máximo de R\$ 1.165,00 para os Municípios de São Paulo; de um mínimo de R\$ 220,00 no Estado do Pará a um máximo de R\$ 830,00 no Estado do Rio de Janeiro. Há evidências de que, em um mesmo Estado do Nordeste, o dispêndio médio por aluno/ano, nas redes municipais de ensino foi de R\$ 30,00, enquanto que na rede estadual foi de R\$ 300,00. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando na realidade temos um evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos.

A EM nº 273/95 constatou, ainda (grifo nosso):

[...] há uma **grande iniquidade** na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um.

[...] conseqüentemente, para a função redistributiva de recursos fiscais disponíveis, de sorte a **promover maior equidade** na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada unidade da Federação.

No Congresso Nacional, as temáticas “diversidades regionais” e “equidade” foram trazidas pelos governistas, que freqüentemente utilizaram-se, na dimensão do apelo emocional, de referências aos Estados e Municípios mais pobres (José Jorge) ou às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Paes Landim, Ubiratan Aguiar). Percebe-se, porém que a questão regional sobrepunha-se em alguns momentos à partidária. O Deputado Severiano Alves, da oposição (PDT), também reforçou este argumento em favor do fundo: “sou a favor, porque a medida vai melhorar a educação no Nordeste e no Norte brasileiros”. No Congresso Nacional, os parlamentares das regiões mais pobres, cuja educação já era municipalizada, viram no fundo a possibilidade de captação de recursos do estado e da União e, conseqüentemente, de pequenos, porém relevantes ganhos salariais para o magistério, especialmente em locais que sequer pagavam o salário mínimo.

O tema da equidade constituiu um forte elemento de legitimação do Fundef. Representou, em minha percepção, um avanço concreto, mas limitado às fronteiras de cada estado e à etapa do ensino fundamental. A disponibilidade de recursos e, com ela, a da variedade e quantidade de insumos, e, portanto, do padrão de qualidade, passou a ser mais

próximo do equivalente<sup>67</sup> entre os alunos do ensino fundamental das redes estaduais e municipais no âmbito de cada estado.

A disparidade entre os estados, que seria minimizada com a complementação da União para que se atingisse a média nacional, foi frustrada pela inexecução da lei. Assim, além de não atuar sobre as demais etapas da educação básica, no que concerne às diferenças entre alunos do ensino médio dos estados e alunos da educação infantil dos municípios, não só de diferentes estados, mas mesmo no âmbito de cada estado, o efeito redistributivo do Fundef não alcançou os diferentes estados, mesmo no que se refere ao ensino fundamental obrigatório.

A questão da equidade referia-se não só à eliminação das diferenças entre o aluno estadual e o municipal, mas também ao atendimento das necessidades de categorias específicas que requerem diferentes insumos, com a educação especial ou a educação do campo. Evidentemente, também passou a ser um ingrediente das disputas federativas entre as esferas responsáveis por diferentes categorias que exigiam tratamento distinto.

Na “Proposta de eixo orientador para o debate sobre Educação”, no Seminário de Municípios, realizado em maio de 1999, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) percebia que

A definição de um baixo valor mínimo nacional por aluno e a decorrente diminuição da complementação da União têm como consequência a restrição do caráter redistributivo do FUNDEF ao interior de cada Unidade Federada. Na prática, a União deixa de cumprir sua função redistributiva, prevista na Constituição Federal.

O mesmo documento mencionava outro aspecto até então não atendido, embora previsto na Lei nº 9.424/96 (art. 2º, § 2º): a diferenciação de custos segundo tipos de estabelecimento, em favor da educação rural e da educação especial. Cobrava ainda a definição de um gasto por aluno que garantisse padrão de qualidade. Também a Undime pedia a regulamentação da diferenciação segundo os níveis e tipos de estabelecimento, na Carta do 7º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (03/06/99). A CNTE, no documento “FUNDEF: avaliação do primeiro ano”, registrava o descumprimento da lei e assinalava que diferenças existiam, para mais, no caso da educação especial e das escolas rurais, mas se preocupava com quem estabeleceria a diferenciação, considerando que “... a União seria muito pretensiosa se tentasse arbitrar um valor diferenciado, válido para todos os Estados, dadas as diferentes situações de cada um”. Em relação a este aspecto, é interessante destacar a experiência única do estado de Santa Catarina, que enquanto ausente a diferenciação por norma federal estabeleceu-a em lei estadual (Lei Estadual nº

---

<sup>67</sup> Subsistiam diferenças face aos recursos que não integravam a cesta-Fundef.

10.724, de 16 de maio de 1998). Foi atribuído o acréscimo de 30% por aluno matriculado na educação especial regular e 50% por aluno da zona rural<sup>68</sup>.

Ao atender a consulta pública sobre o plano plurianual, documento do Consed (29/05/03) registrava que

[...] a consequência da adoção de valor mínimo a cada ano mais defasado, perpetua as desigualdades e impede o alcance de um dos princípios objetivos do mecanismo que é o aumento da qualidade do ensino nas regiões mais carentes e necessitadas.

Embora limitada, a medida não foi desprezível no que atine a um melhor equilíbrio federativo entre cada estado e respectivos municípios.

A equidade foi objeto de discussão por especialistas das áreas de educação e economia. O debate foi profícuo, porque trouxe à baila importantes questões.

O relator da lei regulamentadora do Fundef (Lei nº 9.424/96), Deputado Ubiratan Aguiar, publicou Cartilha com objetivo de explicar o funcionamento do fundo e esclarecer possíveis dúvidas. Já na primeira questão evidenciava sua preocupação com a dimensão da equidade, ao afirmar que o fundo “é um mecanismo de distribuição equânime de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”. Reproduz-se a preocupação em seu discurso de encaminhamento da matéria, que ressalta a busca pela priorização do ensino fundamental, “o único que a Constituição considerou como obrigatório” (AGUIAR, 1997, p. 20).

Barjas Negri (1997b, p. 2), então secretário-executivo do FNDE e principal formulador da proposta do Fundef no governo federal, procurava justificá-la como forma de priorizar o ensino fundamental e de reduzir disparidades:

A verdade é que a Constituição Federal determina que Estados e Municípios apliquem 25% de suas receitas de impostos e transferências (de impostos) com manutenção e desenvolvimento do ensino [...] Aplica-se, no máximo, 37% desses recursos com o ensino fundamental, destinando-se os demais recursos para os ensinos pré-escolar, médio e superior, sendo que uma parte é computada erroneamente como despesa com educação.

Para o autor, o fundo seria justificável para corrigir as distorções decorrentes da diferente capacidade de gasto por aluno/ano que possuíam os distintos entes federativos: “encontramos enorme diferença no atendimento do aluno dentro do mesmo município, simplesmente porque a escola pode ser estadual ou municipal e a disponibilidade de recurso em cada esfera de governo tem uma acentuada diferença”. A solução, portanto, seria promover uma “mini-reforma” tributária a partir da introdução nos critérios de partilha e transferência de parte dos recursos de impostos de uma variável educacional – o número de

---

<sup>68</sup> Em nível nacional, a diferenciação foi estabelecida para 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries e educação especial em 2000. Somente em 2005, já no governo Lula, foi prevista a diferenciação em benefício da escola rural.

alunos, de forma a equalizar o valor a ser aplicado por aluno no âmbito da unidade da Federação.

Semeghini (2001, p. 3), sucessor de Negri na coordenação da instância federal responsável pelo fundo, ressaltava que “a capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos Estados mais pobres da Federação” e que “... sem o FUNDEF, um total de 2.564 municípios teriam menos de R\$ 350,00 por aluno em 2000”( SEMEGHINI, 2001, p. 8). Para Maria Helena Castro (1999, p. 117), o “Fundão” restabelecia “o sentido de equidade nas políticas públicas”. Estudo de Laczynski (2004) corrobora o efeito redistributivo do Fundef, no interior das fronteiras estaduais, para o estado de São Paulo.

Messias Costa ressaltava a importância do fundo, em virtude do atendimento à dimensão da equidade. Considerava que era “uma das criações mais engenhosas e inteligentes feitas até hoje no Brasil com o objetivo de resolver os vários problemas do ensino fundamental” (COSTA, 1998, p. 43). Destacou que o critério de distribuição de recursos é “justo e equitativo: quem matricula mais crianças recebe proporcionalmente mais, quem matricula menos recebe menos”. (COSTA, 1998, p. 54).

A não inclusão das demais etapas da educação básica levou Rosimar Oliveira (2001, p. 14) a denominar esta perspectiva de equidade do Fundef de “minimalista”, uma vez que somente a conclusão do ensino fundamental ainda está aquém das necessidades de inserção autônoma na vida social.

No que se refere às etapas da educação básica, cartilha produzida pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul FAMURS (1998, p. 28) reivindicava (sem se posicionar entre as alternativas de fundo único ou fundos múltiplos) a “ampliação do mecanismo redistributivo de financiamento que o fundo significa para outros níveis e modalidades da educação básica, notadamente para a educação de jovens e adultos, no nível fundamental, e para a educação infantil”.

Davies (2004, p. 25) reconheceu que a sistemática do Fundef permitiu a “redução das desigualdades dentro de cada estado (porém não de um estado para outro)”. O autor ressaltou, no entanto, a necessidade de cautela em relação aos pontos positivos do Fundef, dada a tradição patrimonialista do Estado brasileiro, que implicava na ausência de garantia de que os recursos realmente fossem aplicados na melhoria das condições do ensino, incluída a melhor remuneração dos professores,

Melchior analisou desde a proposta de emenda à Constituição, que originou o Fundef (PEC nº 233/95), até a Emenda nº 14/96 e a Lei do Fundef (Lei nº 9.424/96). Para o autor (1997, p. 27):

O Fundo tem o grande mérito de chamar a atenção para o ensino

fundamental, criando um mecanismo de financiamento que começa a concretizar o sonho de muitos educadores, que é o de eliminar as diferenças entre escolas públicas estaduais e municipais e, principalmente, as diferenças entre escolas urbanas e da zona rural. O Fundo não elimina as diferenças, mas cria as condições para diminuí-las.

Mariza Abreu (1998a, p. 29), consultora legislativa da Câmara dos Deputados, destacou que “é impossível implementar um mecanismo redistributivo em que todos ganhem. Toda redistribuição implica no repasse de quem tem mais para quem tem menos” e apontou (MARIZA ABREU, 1998a, p. 28) as razões pelas quais um ente federado redistribui recursos, segundo a sistemática do fundo:

- a) oferta de matrículas abaixo da capacidade de atendimento; e/ou
- b) receita tributária *per capita* muito elevada em relação à realidade estadual.

Concluiu que:

[...] Impõe-se, pois, a conclusão de que o Fundo não nivela por baixo como afirma a oposição ao Governo Federal. Ao contrário, ao redistribuir pela média apenas parte (e não a totalidade) dos recursos constitucionalmente vinculados para a educação, o fundo diminui a variação dos valores por aluno, de forma que o menor valor ainda é de quem mais recebe aporte de recursos e, inversamente, o maior valor é de quem mais transfere recursos.

Castro (1997, p. 18) salientou a importância do fundo ao buscar a “equalização dos gastos com base em um indicador educacional que é a matrícula e fixar uma aplicação de recursos para a valorização do magistério”. Ao analisar o impacto do fundo, o autor (1998, p. 25) registrou que, em termos regionais, na região Nordeste “deve ocorrer maciça descentralização de recursos das esferas estaduais para as municipais”. A maioria dos estados desta região (e um estado de fora, o Pará, que, aliás, foi o único que antecipou a vigência do Fundef para 1997) receberia complementação da União. Castro (1998, p. 37) nota que a complementação seria “bastante focalizada, destinando-se quase que inteiramente apenas a três estados – cerca de 90% dos recursos”. Afirmava, ainda, que:

Esses deslocamentos de recursos serão expressivos e colocarão alguns problemas, principalmente para os estados do Nordeste e o Rio de Janeiro, uma vez que, diante do impacto negativo nas receitas estaduais, tornarão ainda mais restritiva a capacidade de gasto desses estados, no momento em que os dirigentes do Executivo estadual estão sendo pressionados a realizarem ajustes fiscais e contenção de despesas de pessoal (Lei Camata), e a negociarem dívidas (estabelecer limites de endividamento) junto ao governo federal. O outro lado da questão é saber se prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estarão preparados para gerir eficientemente a grande entrada de recursos em seus orçamentos, a qual, em alguns casos, pode chegar a 27% de suas receitas. (CASTRO, 1998, p. 27).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> A Lei Camata (Lei Complementar nº 96/99) precedeu a Lei de Responsabilidade Fiscal.



Castro destacou, ainda, que, no plano nacional, permaneceriam as desigualdades na distribuição de recursos. Esta é uma decorrência da incomunicabilidade dos fundos no âmbito de cada estado com aqueles para além de suas fronteiras. Mesmo os estados que recebiam a complementação da União, como o Pará, continuaram com o gasto *per capita* entre os menores do país, nota Rosana Oliveira (OLIVEIRA, 2005, p. 15). Em texto de 2000, em co-autoria com Ângela Barreto e Paulo Corbucci, Castro (2000, p. 5) registrava que, segundo o MEC, o gasto médio por aluno *dos municípios* teve incremento na maioria dos estados, especialmente no Maranhão, onde cresceu 213%, mas diminuiu em cinco unidades federadas (Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo).

Os economistas da Escola de Administração Fazendária (ESAF) Mac Dowell e Gremaud (2005, p. 9) dividiram os municípios em quartis do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda (IDH-M Renda) e constataram que aqueles do quartil de menor renda receberam valores médios das transferências líquidas positivas superiores aos quartis subseqüentes, o que indica que o Fundef proporcionou redistribuição horizontal dos recursos no âmbito de cada estado.

Já no contexto da discussão do Fundeb, Monlevade (2004a) assinalaria que o mecanismo distributivo do Fundef, no caso do ensino fundamental, “diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os Municípios (que tinham menos arrecadação e mais encargos)”. Na mesma linha, Janete Azevedo (2002) considerava que o caráter redistributivo do fundo beneficiou os municípios mais pobres e promoveu melhoria nas condições salariais de seus docentes. Para Mendes (2001, p. 42), o ritmo de melhoria dos indicadores do ensino fundamental foi maior nos municípios mais pobres (com ICV – Índice de Condição de Vida menor que 0,5) e nas regiões mais atrasadas que o verificado na média do país.

Marcelo Ottoni de Castro notou que o governo federal, ao considerar em seu balanço do primeiro ano do Fundef, as matrículas de 1997, gerou uma distorção, que tenderia a diminuir na medida em que se estabilizasse a oferta do ensino fundamental, mas que, naquele momento, não correspondia às disponibilidades de recursos por aluno/ano. Assim, o valor mínimo nacional não foi cumprido no primeiro ano de implantação nacional do Fundef:

Os cálculos corretos indicam que não houve em 1998 uma disponibilização de gasto mínimo por aluno de R\$ 315,00 em todo o país [...] No Nordeste, o valor por aluno em 1998 foi de R\$ 287,00, pois houve um acréscimo de 1,196 milhão de estudantes de um ano para o outro. Na média estadual das duas categorias de rede pública, ficaram abaixo dos R\$ 315,00 exatamente os estados beneficiados pela complementação federal, que chegou em montantes insuficientes para fazer face ao aumento regional médio de matrículas.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Segundo o autor, o índice de aumento médio da taxa de matrículas no Nordeste foi de 12,1% e o valor efetivamente disponibilizado pelo Fundef, por aluno, foi de R\$ 266,00 na Bahia, R\$ 282,00 no

Ainda que tenha feito críticas à maneira como foram apresentados os dados no balanço do governo sobre o Fundef, o autor entendeu que o primeiro ano de funcionamento do Fundef “revela valiosos avanços na equalização dos recursos de financiamento do ensino fundamental e na disponibilização de valores mais dignos para aplicação nas localidades marcadas por maior escassez de fundos públicos”. Ressalva, entretanto, que “o fundo constitui um bom mecanismo de equalização de gastos em nível intraestadual, mas não entre os estados e as regiões, em vista dos limites da ação complementar da União em favor da garantia de um valor mínimo por aluno”.

Escrevendo em 2000, Mello e Souza (SOUZA, 2002, p. 33) descreveu o Fundef tal como concebido na legislação, mas não como praticado:

O FUNDEF realiza, ademais da redistribuição intraestadual de recursos educacionais, uma redistribuição interestadual<sup>71</sup>, por meio da complementação da União, para os estados cujo custo por aluno, definido pelo FUNDEF, situe-se abaixo da **média** nacional. Assim, o papel da União é garantir um mínimo de custo por aluno, que se iguale à **média nacional**. (grifo nosso)

Se cumprida a lei, as disparidades interestaduais poderiam ter sido minimizadas. Oliveira (2001, p. 24-25) procurou mostrar como, em 1998, diminuiu a distância entre os valores por aluno do ensino fundamental na rede municipal das diferentes regiões. Diante daquela convergência para a média nacional, o autor era otimista e, com projeções referentes a 2000, considerava inevitável o encurtamento das distâncias entre as regiões. Entretanto, não foi o que aconteceu. O documento intitulado “Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do governo da República” (TCU, 2000, p. 318), referente ao exercício de 1999, já indicava que os valores das médias regionais evidenciavam o “desequilíbrio nos gastos com o ensino fundamental, em que apenas as regiões Sudeste e Sul apresentam valores (R\$ 623,86 e R\$ 541,36, respectivamente) acima da média nacional, que é de R\$ 473,95”. O Relatório prosseguia:

Constata-se que os aumentos nos gastos médios por aluno das regiões Norte e Nordeste, 4% e 5,1%, respectivamente, foram inferiores ao acréscimo da média nacional (9,5%), o que contraria um dos objetivos pretendidos com a criação do Fundef, qual seja, a promoção da equidade na alocação de recursos para o ensino fundamental. Os aumentos dos números de matrículas nessas regiões, 7,7% e 12,1% - superiores aos 6% relativos à média nacional – não constituem razão suficiente para explicar o afastamento dos valores gastos por aluno do Norte e Nordeste com relação

---

Maranhão e na Paraíba, R\$ 287,00 no Piauí, R\$ 289,00 no Pará e no Ceará, R\$ 292,00 em Alagoas e R\$ 299,00 em Pernambuco.

<sup>71</sup> Na verdade, mesmo que a legislação do Fundef tivesse sido cumprida, não haveria redistribuição interestadual – não há comunicação de recursos entre os fundos de diferentes âmbitos estaduais.

à média nacional, visto que a região Sudeste apresentou crescimento do número de matrículas de 9,8% - superior, também, à média nacional – mas registrou acréscimo do valor médio gasto por aluno de 13,5%, acima, portanto, do gasto médio nacional. (TCU, 2000, p.241).

Para o educador, especialista em financiamento da educação, José Marcelino de Rezende Pinto (2005b, p. 95), “se é inegável que o Fundef contribuiu para reduzir as diferenças absurdas entre dependências administrativas de um mesmo Estado que acabam gerando o aluno estadual e ao aluno municipal, com direitos distintos, esse fundo pouco fez para reduzir as diferenças entre os estados da Federação.” O autor apontou que, entre os extremos - Roraima, maior valor *per capita*, e Bahia, menor valor, a razão foi de 3,2 vezes (PINTO, 2005c).

Na mesma direção, Vazquez reconheceu uma redução das desigualdades intraestaduais, mas no que se refere às desigualdades interestaduais constatou que “não houve uma convergência dos valores *per capita* aplicados nos Estados e regiões em relação ao valor aluno/ano médio nacional” (VAZQUEZ, 2003, p. 152). Entretanto, seu achado mais importante, em minha opinião, foi que, em comparação com a situação anterior (que o autor define como primeiro momento), a introdução do Fundef, em 1998, operou, naquele ano, uma redução das desigualdades. Observe-se, ainda, que, segundo o autor, o valor correspondia então a 72,25% da média nacional – isto é, sequer chegava à proposta original do Executivo, de fixar o valor em 90% da média. Diz o autor:

Devido à complementação da União, os Estados do Pará na região Norte, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí na região Nordeste tiveram seus fundos complementados por recursos federais. Esta parcela nova de recurso destinada a estes Estados permitiu um aumento dos valores aluno/ano aplicados superior ao crescimento do valor médio nacional em 1998[...]

Com isso, a introdução do fundo representou um avanço na redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental, estabelecendo uma trajetória convergente dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em direção ao valor médio nacional. (VAZQUEZ, 2003, p. 148).

Entretanto, este segundo momento foi curto. O terceiro momento, iniciado com o congelamento do valor mínimo do Fundef em 1999, foi marcado pela perda da importância da complementação da União. Nos anos subseqüentes a 1998, Vazquez aponta uma queda contínua do valor mínimo em relação à média nacional – critério adotado pela lei, mas nunca cumprido: 66,49% em 1999, 62% em 2000 e 59% em 2001, patamar que foi mantido em 2002 e 2003 (VAZQUEZ, 2005). O autor conclui que o Fundef foi um caso típico em que o ajuste fiscal impôs limites aos gastos sociais.

Isto significa que a complementação da União – único instrumento utilizado para a correção das desigualdades interestaduais (VAZQUEZ, 2005, p. 150) - poderia ter tido um papel mais eficaz, mas foi comprometida pela dependência da trajetória, com o

subfinanciamento pelo poder central, sob o impacto da “crise da Rússia”, que levou ao congelamento do valor mínimo: o descumprimento da lei em relação à regra da adoção do valor mínimo igual à média tornou ineficaz o Fundef como instrumento de redução das desigualdades interestaduais. Responsabilidade dos agentes, e não culpa da lei.<sup>72</sup>

Monlevade (2000, p. 253) ressaltou que:

[...] a lei foi sábia, porque fez o valor mínimo refletir a média nacional de arrecadação e matrícula e não só a correção monetária da inflação. A Lei do Fundef é redistributiva. A política econômica é que amordaça as intenções e a própria letra da Lei.

Luiz Araújo (2005, p. 81) sintetizou a discussão: “A ausência de participação significativa do principal ente federado agiu como limitador de qualquer combate às desigualdades regionais e impossibilitou que fosse praticado um custo-aluno menos humilhante no último período”.

Embora reconhecesse os efeitos na direção da equidade (intraestadual), Pinto opinava no sentido de que esta se fazia em detrimento da preocupação com a qualidade:

Por outro lado, o FUNDEF exerceu um forte impacto no sentido de reduzir as discrepâncias encontradas entre os gastos por aluno nas diferentes redes de ensino no interior de um mesmo estado. O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria, tornando precárias aquelas redes que, em função de gastos mais elevados, apresentavam melhores indicadores de qualidade e salários. Por sua vez, os recursos transferidos para as redes mais pobres foram insuficientes para que estas apresentassem indicadores mínimos de qualidade como determina a Constituição Federal (PINTO, 2002, p. 128).

O autor acentuava, também, que o fundo pouco fez para reduzir as diferenças interestaduais. Essas críticas à prática exercida no período do Fundef não evitaram que o autor reconhecesse, no plano da concepção, como um dado “novo e positivo”, a inserção pela Emenda nº 14/96 do direcionamento das funções redistributiva e supletiva da União, para a garantia da equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante a assistência técnica e financeira (PINTO, 2005b, p. 94-95).

Em trabalho produzido para o Banco Mundial, Soares (1998) conclui que a iniquidade no sistema educacional do Brasil deriva de sua estrutura federativa e não pode ser enfrentada sem a modificação das competências para tributar e a divisão das receitas. O fato de o principal imposto do Estado brasileiro, o ICMS, ter uma arrecadação muito diferenciada em cada estado estava na raiz das disparidades. Para o autor, o Fundef (que denominava FVM) era uma medida que mudava as regras de distribuição e, portanto,

---

<sup>72</sup> O relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas do governo no exercício de 1999 já apontava o aumento da distância entre as médias estaduais (TCU, 2000)

“reduzia imensamente” as iniquidades. O autor situa uma eventual competição por matrículas no nível escolar (1998, p. 16):

*One final interesting consequence is the possibility of competition both among systems for schools, and among schools for students. If a school is allocated revenues proportional to its enrollment, the possibility of the school deciding which system, state, or municipality it wishes to belong to becomes real. If this same school brings in R\$ 300 or more per student in revenues, there would be an incentive for states and municipalities to provide the best possible environment for the school as an incentive to keep the resources. Also, given that students now mean money, the possibility of schools competing for students also becomes real.<sup>73</sup>*

Esta abordagem corresponde à visão comum em textos do Banco Mundial, influenciada pela visão neoliberal, que enfatiza a competição como um valor positivo e aplicável, também, na esfera pública. O que, para Soares, é positivo ou “interessante”, para Monlevade é um “pecado” ou um “risco”. Minha percepção, pautada na experiência brasileira, é a de que a razão está com o último autor, na medida em que a competição substitui a colaboração, que deve ser a marca do federalismo cooperativo. Registre-se, ainda, que as observações de Soares não têm fundamento na realidade da organização do sistema de financiamento pós-Fundef: os sistemas não competem por escolas (que representam custo), mas por matrículas (que atraem recursos). Na melhor das hipóteses, no início da vigência do Fundef, os estados procuraram passar escolas para os municípios, o que não pode ser interpretado como competição por matrículas. As escolas não recebem recursos de acordo com suas matrículas. Tampouco competem entre si. A proporcionalidade vale para o sistema de ensino, e não para as escolas, e é, sempre, uma disponibilidade de recursos e não uma garantia de aplicação equitativa entre as escolas. Estas não têm a possibilidade de decidir a que sistemas querem pertencer.

3.1.3. O Fundef como meio de concretizar o regime de colaboração: a complementação da União, o valor mínimo por aluno/ano e a controvérsia sobre a municipalização como meio de equilibrar as responsabilidades entre os entes federados

<sup>73</sup> “Uma interessante consequência final é a possibilidade de competição tanto entre os sistemas pelas escolas, como entre as escolas por estudantes. Se uma escola recebe receitas proporcionalmente às suas matrículas, a possibilidade de que decida a qual sistema, estadual ou municipal, deseja pertencer torna-se real. Se a mesma escola traz em receitas R\$ 300,00 ou mais por estudante, haveria um incentivo, para estados e municípios, para proporcionar o melhor ambiente possível para a escola, como um incentivo para manter os recursos. Da mesma forma, uma vez que os estudantes agora representam dinheiro, a possibilidade da competição entre escolas por estudantes torna-se real”.

A Exposição de Motivos nº 273/95, ao constatar a complexidade da gestão, propôs a sua racionalização, a partir da definição clara das responsabilidades de cada esfera federativa:

[...] a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão, nas três esferas do Poder Público.

[...] a mesma Carta não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais.

[...] O que se verifica é que a distribuição dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino.

[...] a proposta de emenda constitucional, em anexo, tem por objetivos, primordialmente, assegurar: - a definição clara das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no atendimento das necessidades educacionais.

A EM nº 112/96 refere-se a “formas de colaboração entre as esferas do governo federal, estadual e municipal”.

Nas questões acerca da distribuição de recursos e responsabilidades entre as esferas federativas e das funções da União os parlamentares da oposição (Esther Grossi, Pedro Wilson e Lindberg Farias) cobraram a participação da União. Pela base do governo, Marconi Perillo e Osvaldo Biolchi louvaram a nova distribuição de responsabilidades. Para Perillo, a PEC do Fundef era um “estímulo à municipalização”, e, para Biolchi, ela “quase obriga a se municipalizar”, o que vê como de extrema importância para o país.

Outra questão que tem merecido uma reflexão crítica é o papel da União no financiamento da educação básica, isto é, seu dever face aos demais celebrantes do pacto federativo.

A redação original da PEC nº 233/95 estabelecia a função supletiva e redistributiva da União, mas deixava de fazer referência ao suporte técnico e financeiro, ainda que previsse a complementação (meio) retirava o princípio (assistência financeira). Esta questão foi analisada na audiência da Comissão Especial, em 29/02/96, por Maria Eudes Veras ao comentar o papel da União: “Ela se retirou de uma atividade, de uma ação que estava posta desde a Constituição de 1946, quanto à cooperação técnica e à assistência financeira. Devemos recompor o art. 211, incluindo essas atribuições referentes à União” (NT, p. 12). O mote foi retomado na audiência de 20/03, na exposição do então presidente da CNTE, Carlos Abicalil, que asseverava:

No art. 211, que corresponde na PEC ao art. 5º, a alteração, no nosso entendimento, visa fundamentalmente a reduzir o compromisso da União Federal com financiamento do ensino fundamental e do ensino básico, uma vez que o atual texto expressa, inclusive, que à União cabe até a assistência financeira no financiamento dos diversos sistemas. A emenda proposta fala de caráter supletivo, de matéria educacional, mas caráter

supletivo e matéria educacional podem significar muitas coisas, inclusive um programa de televisão, por exemplo.

### *Complementação da União e valor mínimo por aluno*

A EM nº 273/95 diagnosticou uma indefinição da função supletiva da União naquele momento:

Tradicionalmente, ao governo federal tem sido atribuída a responsabilidade maior pelo ensino superior, cabendo-lhe, em relação ao ensino básico, apenas a função normativa e a ação supletiva, esta nunca claramente definida [...]  
 [...] mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para sua função redistributiva.  
 [...] através do mecanismo proposto, a União garantirá que pelo menos este investimento seja alcançado em todos os estados da Federação.  
 [...] com participação da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e dos seus Municípios no atendimento escolar [...]

No que se refere ao financiamento da educação por meio do Fundef, o mecanismo que expressava este compromisso do poder central era a complementação da União, cujo parâmetro se estabelecia em função do valor mínimo a ser despendido por aluno em cada ano. Este aspecto selaria o regime de colaboração. Como salientei, o valor mínimo constituía um “primeiro passo, ainda insuficiente, mas muito importante, para se atingir o desejado custo-aluno-qualidade” (MARTINS, 2001, p. 255). Entretanto, desde o início criou-se um cenário propício às suspeitas acerca dos mecanismos que garantiriam que a União participaria do esforço federativo para financiar a educação. Recorde-se que estava em vigor o Fundo de Estabilização Fiscal, que reduzia a obrigação da União de aplicação de recursos resultantes da receita de impostos para o patamar real de 14,4%. Este mecanismo e seu sucedâneo (a DRU, instituída em 2000) inibiram o cumprimento do papel da União. Ao promover a desvinculação parcial de recursos, o FSE/FEF/DRU representaram uma contra-reforma tributária em relação ao que dispusera o constituinte (ROMÃO, 2006; MARTINS, 2009).

A experiência recente, de descumprimento de dispositivo constitucional acerca da aplicação de recursos da União no ensino fundamental, suscitava dúvidas entre os pesquisadores do campo educacional.

Não tardou que a experiência confirmasse estas suspeitas e os estudiosos se somassem ao coro das entidades que denunciavam o descumprimento da regra legal, como assinalado.

Em texto de minha própria lavra (SENA, 2001a, p. 57), a respeito do valor mínimo do Fundef, destaquei que:

É importante assinalar que o FUNDEF é um mecanismo de financiamento cuja execução não se completou. A sua abrangência focalizada não é um elemento interno do mecanismo do FUNDEF, mas resultado da utilização que o Executivo vem fazendo da “válvula” do valor mínimo – contrariando, aliás, o disposto na *lei*. Para se ter o “FUNDEF Pleno”, tal como já previsto na legislação, são necessários:

- aumento imediato do valor mínimo nacional, de acordo com o que dispõe o art. 6º, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.424/96;
- ajuste do valor mínimo nacional a um padrão de qualidade (art. 60, § 4º do ADCT e Macro-objetivos da Lei nº 9.989/00 – PPA);
- definição do coeficiente em benefício da escola rural (art. 2º, § 2º, IV, da Lei nº 9.424/96).

A interpretação *contra legem*, dada naquele momento pelo MEC, procurava distorcer o sentido da regra do § 1º do art. 6º da Lei do Fundef, ao ignorar que este se referia expressamente à *receita total e à matrícula total*. O governo alegava que os fundos eram 27 e não se comunicavam e que, portanto, o valor mínimo corresponderia ao do estado em pior situação, isto é, ao estado em que fosse menor o quociente obtido pela razão entre a previsão de receita e as matrículas. Dizia Semeghini (2002):

Como o FUNDEF foi concebido para funcionar independentemente no âmbito de cada Estado (artigo 1º), parece claro que a divisão por ele introduzida refere-se a cada UF. Nesse caso, a única interpretação possível é a de que o valor mínimo nacional não pode ser inferior ao menor valor/aluno entre os Estados, o que sempre se cumpriu.

A este argumento - que era irrelevante, mesmo que analisada somente a Lei do Fundef, uma vez que, se os fundos eram vários, o valor mínimo, tal como dispunha o *caput* do art. 6º, era nacional - respondi que (MARTINS, 2001, p. 35): “A própria Constituição prevê que o valor mínimo é definido nacionalmente (art. 60, § 3º, ADCT). Se o valor mínimo não fosse nacional, perderia todo o sentido lógico e jurídico a regra para a efetuação da complementação da União na Constituição Federal”. Em outras palavras, se o valor mínimo fosse o menor dos valores obtidos pela divisão da receita por matrículas, não haveria o que complementar e a Constituição estaria prevendo uma situação impossível. Para Azevedo (2001, p. 146), o governo federal impunha um entendimento que afrontava a lei “apresentando uma interpretação intencionalmente equivocada ao tomar como referência índices por estado, e não pelo conjunto do país”.

Por ocasião da aprovação do PNE, ainda que tecnicamente seja extravagante aprovar dispositivo de lei no sentido de que outra lei em vigor seja respeitada, foi aprovada emenda aos objetivos e metas do financiamento que expressava o inconformismo no Congresso pelo descumprimento da Lei do Fundef. A meta nº 11.3.18, do capítulo do financiamento, previa que a União deveria calcular o valor mínimo “rigorosamente” de acordo com o estabelecido na Lei do Fundef.



Num segundo texto de minha autoria (MARTINS, 2005a, p. 44), voltei ao assunto no contexto de discussão do Fundeb, de forma a esclarecer que a interpretação, que também o novo governo abraçara, não tinha a menor sustentação sob qualquer ângulo:

Do ponto de vista jurídico está expresso que, ainda que operacionalmente existam 27 fundos de âmbito estadual, o valor mínimo é **nacional**. E a Carta Magna determina que a lei disponha sobre a forma de cálculo do valor mínimo **nacional** (art. 60, § 7º, ADCT). O Fundef é um programa **nacional**. Pode-se escolher o método hermenêutico gramatical, histórico, teleológico – não há contorcionismo exegético que possa negar que a Constituição definiu que **o valor mínimo é nacional**. Mesmo uma abordagem na linha da “reserva do possível” seria inadequada, porque em termos de Educação discute-se aqui o mínimo básico, o ensino obrigatório. (grifo nosso)

Do ponto de vista da história da proposta isto fica claro. Ao propor o Fundef, em 1995, com a discussão conduzida por Barjas Negri, o governo trabalhava com a **média nacional como referência**. Propunha que o valor fosse o equivalente a **90% da média**. Esta informação pode ser recuperada nos arquivos da PEC 233/95. Além das planilhas da época, da audiência pública em que foi distribuído documento neste sentido, do testemunho de quantos acompanharam o processo, há resposta escrita do então ministro da Educação, a Requerimento dirigido pelo então Deputado Elias Abrahão, presidente da Comissão Especial, e que se refere a **90% da média**. No momento subsequente, por iniciativa do deputado Maurício Requião, o Congresso adotou 100% e não 90%. Esta é a história. Documentada. Contra fatos não há argumentos. (grifo nosso)

Do ponto de vista lógico a tese é muito frágil. Ora, se prosperasse a interpretação dos governos, passado e atual – a do menor quociente – todos os Estados, por definição, **teriam atingido imediatamente** o valor mínimo. Neste caso, não haveria que se falar em complementação **para atingir** o valor mínimo, como prevê a Constituição. E o art. 60, § 3º, do ADCT não faria o menor sentido. A Constituição não contém dispositivos ociosos e tampouco impropriedades lógicas. (grifo nosso).

Note-se que a representante do governo, Prof<sup>a</sup> Eunice Duhran, em audiência pública da Comissão Especial da PEC nº 233/95, em 18/01/96, afirmou: “Então, o que o fundo propõe? O fundo propõe que tentemos equalizar a média. Calcula-se a média nacional e, então, os que estão muito abaixo, o Município complementa (sic), os que estão acima... Quer dizer, a União complementa.”

Monlevade registra que, em 1998, já ocorria a primeira dificuldade do Fundef. Feitas as contas, o Valor Mínimo Anual por aluno legal, de acordo com o art. 6º da Lei 9.424/96, que cria o Fundef, não podia ser honrado pelo governo federal, segundo as previsões de receitas feitas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) do MEC. Para o autor,

o Valor Mínimo Anual por Aluno teria que ser fixado acima de R\$ 397,98, de acordo com estudo da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Neste Valor Mínimo, a União precisaria complementar os Fundos de 16 estados e não de seis, como efetivamente veio a acontecer já que o Valor Mínimo usado com critério foi de apenas R\$ 315,00. A complementação legal equivaleria a quase R\$ 2 bilhões, que o presidente e

sua equipe econômica não queriam aplicar em educação (MONLEVADE, 2000, p. 39).

O autor assinalou que o pior ocorreria no ano seguinte, com o congelamento do valor mínimo anual por aluno em R\$ 315,00. E, no Seminário sobre o Fundef, por ocasião dos debates promovidos pela Comissão de Educação da Câmara acerca do PNE, afirmaria: “Todo o nó está aí. O nó é o valor mínimo. Se nós não levantarmos esse valor mínimo, realmente, o Fundef não veio ao que se propunha”. (NT, sessão de 13/05/99)

Abreu (1998a, p. 30-31) apontava, entre os principais problemas do fundo:

O valor mínimo anual por aluno, definido nacionalmente pelo governo Federal para 1998, de R\$ 315,00, não corresponde à fórmula de cálculo prevista na Lei nº 9.424/96, art. 6, § 1º, ou seja, não resulta da razão entre a receita prevista para o fundo e a matrícula no ensino fundamental no ano anterior [...] Este fato demonstra as dificuldades que enfrenta o Ministério da Educação para fazer valer junto à área econômica do Governo Federal a anunciada prioridade à educação fundamental.

Melchior (1997) abre seu livro pioneiro acerca da análise do Fundef com a afirmação de que a Emenda nº 14/96 foi enviada pelo Poder Executivo como forma de livrar a União do dispositivo do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que obrigava aplicar no ensino fundamental pelo menos 50% dos recursos vinculados. O descumprimento da norma vinha sendo apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 1989. Vários autores fazem o mesmo registro<sup>74</sup>, entre os quais José Marcelino de Rezende Pinto, para quem este seria o principal motivo da criação do Fundef (PINTO, 1999, p. 86). No meu entendimento, este não era o objetivo único da proposta, embora fosse, talvez, seu objetivo político imediato. O ex-ministro Paulo Renato (SOUZA, 2005, p. 79) afirma:

A proposta de emenda na parte que criava o fundo era uma modificação do artigo 60 das disposições transitórias da Constituição e que obrigava os três níveis de governo por dez anos a gastar metade dos recursos vinculados à educação apenas no ensino fundamental. Esse dispositivo não vinha sendo cumprido, apesar de terem se passado já sete anos. Anualmente o Tribunal de Contas da União fazia registro da irregularidade. Não era cumprido porque era praticamente inviável, além de contrariar enormes interesses vinculados ao ensino superior público.

Melchior ressalta que o fundo não acrescenta mais recursos financeiros aos que já existiam, aspecto salientado, também, por Pinto (1999, p. 90).

A polêmica em torno do valor mínimo tinha como causa os encargos que geraria para a esfera federal no cumprimento de sua função supletiva, por meio da complementação da

<sup>74</sup> (MONLEVADE, 1997, p. 66 e 110); (OTTONI DE CASTRO, 1998, p. 107); (DAVIES, 1998, p. 8; PERONI, 2003, p. 124); (BERCIVICI, 2000).

União realizada, segundo a lei, para atingir o valor mínimo e, desta forma, assegurar a democratização, na medida em que possibilitaria uma política de universalização que transcendesse à mera oferta de vagas e que também propiciasse o ensino com padrão mínimo de qualidade, uma vez que viabilizada a quantidade e a variedade dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

Messias Costa ressaltou a importância da previsão da complementação da União (1998, p.57): “Pela primeira vez na história do país, a União assume um compromisso público, mais do que isso, constitucional, de complementar recursos para garantir um valor mínimo por aluno, definido nacionalmente”. Para o autor, tratou-se de compromisso que inverte a tendência histórica iniciada com o Ato Adicional à Constituição do Império. Apesar de seu entusiasmo, o autor faz algumas críticas às regras adotadas para a complementação da União, não só em relação ao cronograma de seu pagamento, que o autor (COSTA, M., 1988, p. 63) considerava tímido<sup>75</sup>, mas, sobretudo, em relação ao montante da complementação, determinada em função do valor mínimo por aluno/ano, de R\$ 315,00<sup>76</sup>. Messias Costa não enfatizou, como faziam outros autores,<sup>77</sup> que a baixa complementação da União decorria do descumprimento da lei.

As críticas recaíram também sobre o descumprimento pela União da regra referente ao valor mínimo como média nacional, sobretudo quando foi congelado em R\$ 315,00, o valor mínimo anual por aluno, no ano de 1999. No documento “Fundef: Avaliação do primeiro ano”, elaborado pela CNTE, lê-se:

[...] A crise instalada no país e as medidas de ajuste fiscal para tentar conter o desequilíbrio das contas públicas penalizam ainda mais setores já pouco priorizados, como a educação [...] A priorização da educação cai definitivamente por terra quando analisamos os números, a partir de 1998, ano em que o FUNDEF entra oficialmente em vigor [...]  
Mas, fruto da própria política recessiva do governo, as receitas federativas têm caído vertiginosamente [...] Com as medidas do recente acordo com o FMI, o Executivo aprofunda ainda mais a crise da educação pública [...] Para a educação básica, o mesmo Valor-Mínimo-anual por aluno do FUNDEF praticado em 1998, já indica os prejuízos e as dificuldades pelas quais passarão a educação infantil, ensinos fundamental e médio. No caso específico do FUNDEF a matemática do governo aponta para uma redução no atendimento de alunos. A idéia já ventilada pelo MEC/INEP é a de restringir o FUNDEF apenas para as crianças de 7 a 14 anos, o que na prática excluiria mais de 7 milhões de alunos das escolas públicas.

<sup>75</sup> O cronograma previa pagamentos mensais de 5% da estimativa, repasses mínimos de 45% até 31 de julho e 85% até 31 de dezembro.

<sup>76</sup> Messias Costa assinalava (1998 p. 64) que a complementação da União em 1998, que calculou em R\$ 543 milhões, seria “algo irrisório se comparado com a estimativa da receita de impostos (R\$ 88,9 bilhões de reais) ou com o PIB (743,3 bilhões de dólares)”. Tratava-se, continuava o autor, de complementação “tão pequena que poderia ser coberta apenas com parte da quota federal do salário-educação”, o que “felizmente” não era possível face à proibição fixada pelo Decreto nº 2.264/97, de utilização do salário-educação além do limite de 20% do total da complementação.

<sup>77</sup> Como Monlevade (1997), Abreu (1998), Sari, Abreu e Perotto (1998), Arelaro (1999), Davies (1999), Ottoni Castro (1998), Souza Junior (2000), Sena (2001a) ou Neroaldo Azevedo (2001).

A I Reunião Extraordinária do Consed/99, realizada em 25 e 26 de fevereiro de 1999, aprovou a Moção nº 02/99, na qual, após considerandos acerca do propósito federativo do Fundef de reduzir as desigualdades regionais e da expectativa criada no que se refere à recuperação dos salários do magistério e progressiva elevação do valor aluno/ano, os secretários estaduais:

[...] decidem, por unanimidade, tornar pública sua preocupação com as repercussões da atual crise financeira sobre a implementação do FUNDEF colocando em risco os compromissos assumidos pelo Governo Federal com os Estados e Municípios. Esta preocupação se fundamenta na decisão – contrária ao espírito da Emenda Constitucional nº 14 – de manter congelado o valor mínimo por aluno em R\$ 315,00, para este ano. Também contribui para criar um ambiente de incerteza, a insuficiência de recursos consignados no orçamento de 1999 para a complementação devida pela União aos Estados que não alcançarem o piso nacional.

Na mesma direção, o documento “O Fundef na avaliação da UNDIME” (16/03/99) entendia que:

[...]1.3 O congelamento do valor do custo-aluno em R\$ 315,00 apenas os estados e os municípios, favorecendo a posição do governo federal em diminuir sua participação em termos de complementação de recursos. A experiência de um ano mostrou que o Brasil possui condições financeiras para operar com um custo-aluno maior, cumprindo a lei proposta pelo próprio Executivo Federal.

A entidade assumia, na “Carta do 7º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Município e Educação no 3º Milênio” (03/06/99), a posição de reiterar a reivindicação da garantia do “imediato cumprimento da Lei nº 9.424/96, no que diz respeito à atualização do valor mínimo anual por aluno”.

O congelamento reflete a orientação do governo de promover o ajuste fiscal, sobretudo naquele momento, em que houve a chamada “crise da Rússia”.

Assim, em audiência pública da Comissão de Educação, realizada em 16/04/99, referente ao financiamento da educação e o PNE, o representante do MEC, Ulisses Semeghini, explicava:

Por razões de Governo e em função da fuga de capitais, da crise econômica e financeira ocorrida no início do ano, o governo federal decidiu manter o valor *per capita* de 315 reais. É importante resgatar isso. Não é minha opinião ou do MEC, muito menos do ministro Paulo Renato, de que este seja o valor adequado. Este foi o valor imposto pelas circunstâncias de governo no começo deste ano.

Na audiência de 05/05/99, o representante da Undime, Prof. Neroaldo Pontes de Azevedo, ressaltava que, na expectativa de um custo/aluno maior, os municípios haviam feito seu planejamento e assumido encargos que não poderiam cumprir. Em 12/05/99, no Seminário sobre o Fundef, inserido nas discussões do PNE, o presidente da CNTE, Carlos Abicalil, pontuava que “congelando o valor mínimo anual de 315 reais, pode-se supor que a aposta é de que os estados e municípios ou tenham retração na sua oferta ou tenham

contenção de qualidade”. Tal a repercussão negativa do congelamento que foi verbalizada, inclusive, por parlamentares governistas. Nos debates do dia seguinte, ainda no Seminário do Fundef, o Deputado Átila Lira, da base aliada ao governo, diria:

O *per capita* é fundamental. Ele é que vai permitir que a gente possa desenvolver as políticas de complementação do fundo, sobretudo as de capacitação. Com esse *per capita* de 315, hoje é um limitador. Os programas de capacitação ainda estão no nível do professor leigo. Temos uma nova LDB que precisa completar a formação desses professores no sentido do ensino superior. Então, esse esforço de ampliar o *per capita* deve ser o grande esforço que nós vamos trabalhar juntos com os estados.

Na mesma direção, a então presidente da Comissão de Educação, Deputada Maria Elvira, apoiadora do governo, assinalava, em audiência pública, em 23/11/99, referente à fiscalização do Fundef e denúncias de irregularidades:

O que nos preocupa não são apenas as irregularidades, que sempre existiram no manejo do dinheiro público, mas também que a lei seja cumprida. Importa-nos que tanto a União como os Estados e Municípios aportem ao Fundef sua contribuição efetiva, o que nem sempre acontece. Tanto é verdade que esse mínimo não atende. Daí estarmos lutando para elevar esse *per capita*. Já está sendo elevado para o ano de 2000, como V. Sr<sup>a</sup> mencionou [Ulisses Semeghini, coordenador do Depto do Fundef/MEC], mas ainda está longe de ser o que precisamos. A Comissão realmente está preocupada com isso.

Durante todo o período do Fundef, as entidades do movimento social e dos gestores (Undime e Consed no campo setorial e CNM e FNP, representando os prefeitos) manteriam a proposta de rejeição dos vetos e a denúncia acerca do descumprimento da regra da complementação.<sup>78</sup> Conforme registra documento da CNM, preparatório para o Seminário de Municípios que se realizaria em maio de 1999, dezessete estados foram prejudicados – “os 8 que já recebem complementação da União deveriam receber um volume maior de recursos federais e deveria também haver complementação ao FUNDEF para outros 9 estados brasileiros (Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins)”. Nestes estados, acentuava, ficavam prejudicados todos os municípios. As entidades registravam a fragilidade do Fundef no que se refere ao desenho do *regime de colaboração* e da promoção da *equidade* fora do âmbito de cada estado.

<sup>78</sup> No documento “A Educação Municipal apresenta suas propostas para uma educação de qualidade”, dirigido aos candidatos à presidência da República, em 22/08/2002, a Undime reafirma as propostas de rejeição dos vetos e considera “inadmissível que o governo federal continue desrespeitando a legislação no que diz respeito à definição do valor mínimo anual por aluno do Fundef”. Cf. Carta da VI Marcha a Brasília em defesa dos municípios, assinada pela CNBM e FNP (13/03/03), Posição da CNTE sobre o Valor Mínimo do Fundef para 2003. A Carta de Florianópolis, do Consed (21/11/03), que registrava: “os valores mínimos estabelecidos pelo governo federal para o FUNDEF continuam significativamente inferiores aos valores que deveriam ser fixados nos termos da lei. Acrescente-se ainda que a proposta orçamentária para 2004 não corrige esse problema”.

Em 2002, estas entidades apoiariam a movimentação junto ao Ministério Público, promovida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, para garantir a aplicação da Lei do Fundef.<sup>79</sup>

Com a eleição do presidente Lula, houve uma expectativa em relação ao valor mínimo, que logo se frustrou. Em Carta dirigida aos Ministros da Fazenda, Casa Civil e Educação (Ofício nº 258/03), a CNTE expressava seu descontentamento:

Desde sua implementação, em 1998, a Lei 9.424/96 tem sido descumprida, onerando Estados e Municípios, que deixam de receber mais recursos da União para investimento no Ensino fundamental. Com a posse do novo governo, considerávamos que essa ilegalidade fosse corrigida, haja vista que o assunto compunha a plataforma do candidato Luiz Inácio Lula da Silva.

Para surpresa de todos, nesse ano de 2003, o governo federal não só deixou de cumprir a lei, mais uma vez, como tem praticado o menor valor “per capita” desde a implantação do FUNDEF: R\$ 446,00 e R\$ 468,30, quando o correto seria R\$ 700,00 e R\$ 735,00.

Na mesma linha, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou Nota Pública manifestando “indignação diante do fato de que a proposta de lei orçamentária (para 2004) encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional, caso aprovada, prevê perda real para a educação, de 13,4%, e não garante os recursos necessários ao cumprimento da Lei do Fundef...”.

Meses antes (Cf. Carta 92/2003, de 26/05/03), a Undime já reclamara a majoração dos valores para aqueles indicados em estudo feito por grupo de trabalho instituído pelo MEC (para R\$ 500,00 e R\$ 525,00).

Permaneciam, no novo governo, a sombra do ajuste fiscal e as dúvidas sobre qual seria o compromisso da União com as metas da equidade e do regime de colaboração, que somente poderiam ser atingidas por meio da solidariedade federativa, especialmente com o exercício da função supletiva da União, via uma complementação ao fundo mais significativa e a incorporação de todas as etapas.

Ressalto que, associada a este debate da complementação da União, aparecia a discussão do veto à Educação de Jovens e Adultos (EJA), que mereceu a atenção de vários autores do campo educacional<sup>80</sup>. Trata-se de debate em que o campo educacional se rendeu à intenção do veto (bloquear a distribuição de recursos do fundo para a EJA) sem travar a luta jurídica que lhe propiciaria ampla vantagem: a educação de jovens e adultos é modalidade que ocorre, também, na etapa do ensino fundamental. O *caput* do dispositivo

<sup>79</sup> Cf. Carta Aberta “O custo aluno do Fundef e a Lei 9.424/96”, do Consed, de 13/12/02.

<sup>80</sup> Valle e Costa (1997) criticam o veto apostado ao dispositivo da Lei do Fundef referente à Educação de Jovens e Adultos – EJA. Santos (1999) ressaltou que o veto contrariava o preceito constitucional de garantia do ensino obrigatório e gratuito para aqueles que não tiveram acesso na idade própria.

não foi vetado, o que tornava irrelevante o veto ao inciso II do art. 2<sup>a</sup> da Lei do Fundef. Este aspecto foi notado por Messias Costa, que assinalava que o veto referente à EJA merecia reparos, uma vez que, ao menos na parte em que coincide com as oito primeiras séries do ensino fundamental regular, deve ser considerada como integrante da etapa obrigatória, a cujo acesso constitui direito público subjetivo.

Este tema é aprofundado por Monlevade (1997), para quem os vetos ao texto proposto pelo Deputado Ubiratan Aguiar e aprovados no Congresso visavam diminuir a responsabilidade da União em suplementar os fundos. Aponta que a União exigiu a rigorosa aplicação de verbas em MDE por parte dos entes subnacionais, ao mesmo tempo em que “faltou coragem e compromisso do governo federal em colocar dinheiro novo na educação fundamental”. Para o autor, este posicionamento refletia a idéia de que os recursos da educação seriam suficientes e requeriam apenas a racionalização de sua gestão. Em decorrência, a função da União seria menos de suplementar e mais de redistribuir (MONLEVADE, 1997, p. 86). Em seus “contra-argumentos” às razões dos vetos, analisa o que entende ter sido a motivação do governo federal para excluir a Educação de Jovens e Adultos - EJA (MONLEVADE, 1997, p. 186):

Ora, aumentando as matrículas, o custo-aluno-médio dos Estados cairia enormemente, forçando a União a aumentar seus recursos de complementação, pois abaixar o custo-mínimo para menos de R\$ 300,00 seria politicamente desastroso. Ora, como a União só quer gastar algo como 700 ou 800 milhões de reais-ano com os fundos, tinha que segurar as pontas e excluir mais uma vez os excluídos. Se o fundo estivesse funcionando em 1997, com mais 2.070.663 matrículas do ensino supletivo, a complementação do MEC estaria chegando a um bilhão de reais.

Prevaleceu, contudo, a interpretação segundo a “intenção do veto”.

Em trabalho de 1997, o economista Jorge Abraão Castro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), analisou as regras de funcionamento do fundo e procurou simular seu comportamento, se vigente em 1996, para indicar possíveis impactos e estimar as receitas para 1997 e 1998. O autor destacou, como fizera Melchior, que a nova legislação não aumentava despesas, apenas disciplinava o processo de gasto público da área de educação (CASTRO, 1997). Ressaltou que os impostos estaduais e municipais que não foram incluídos na cesta-Fundef representavam, na ocasião, algo em torno de 10,5% das receitas de impostos arrecadados no Brasil – desta forma, o fundo abria mão de cerca de R\$ 1,66 bilhão. Destacou, ainda, que, como o gasto-aluno nos estados situava-se em patamar acima do mínimo estabelecido, a complementação da União seria, no máximo, de meio bilhão de reais, isto é, a expectativa de Monlevade, em torno de R\$ 700 milhões ou R\$ 800 milhões, era “otimista”. A complementação da União manteve-se em um patamar, que atravessou três governos e dois presidentes, abaixo de R\$ 500 milhões, até o fim da vigência do fundo.

Castro salienta (2005) que, não só houve o descumprimento da legislação para fixação do valor mínimo, como este sequer acompanhou o crescimento de arrecadação de estados e municípios.

Outro tema que surge no debate sobre as obrigações da União para com o regime de colaboração é a questão da utilização do salário-educação para a complementação da União. Já por ocasião da tramitação da PEC nº 233/95 as Deputadas Maria Elvira e Marisa Serrano, da base do governo, haviam apresentado proposta, originária do Consed, de *proibição da utilização do salário-educação* como fonte da complementação da União<sup>81</sup>, tema que ressurgiria, dez anos depois, como elemento central da negociação para a aprovação do Fundeb. Quando da discussão da Lei do Fundef, foi apresentada emenda neste sentido pelo Deputado Lindberg Farias, da oposição, acolhida pelo relator, Deputado Ubiratan Aguiar. Este dispositivo foi objeto de veto do Executivo pelo fato de que a utilização do salário-educação já constituía diretriz defendida pelo governo no documento de orientação para o debate acerca do Fundef. Desta forma, abria-se a possibilidade do que tenho designado por “substituição de fontes” ou, mais informalmente, como “ciranda das fontes” e que Monlevade e Ferreira (1997) descreveram como tática de “deslocar rubricas” e que caracterizava a pouca disposição, por parte do Executivo federal, de elevar o patamar da complementação, e, por conseguinte, o seu grau de compromisso federativo para suportar as despesas educacionais. Este mesmo texto indica os vetos mencionados (EJA e salário-educação) entre os “pecados capitais” do Fundef, além do “risco de aumentar a competitividade e não a colaboração entre as redes estaduais e municipais de educação”<sup>82</sup>.

Tavares, consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, procurou analisar o impacto do Fundef no orçamento federal, argumentando que, com a EC nº 14/96, aumentou o percentual de receitas estaduais e municipais vinculado ao ensino fundamental e houve a melhora dos mecanismos de controle sobre a destinação e o uso dos recursos. O autor comentava a controvérsia acerca de se o valor mínimo já deveria ser elevado segundo a regra da Lei do Fundef (igual à média) ou se, para aquele ano, valeria o valor de 300 reais, previsto para o primeiro ano de vigência da lei (1997). O autor, corretamente em minha opinião, entendia que poderia prevalecer a hipótese do aumento em 1998, uma vez que a implantação compulsória do fundo foi adiada por um ano, mas isto não alterou a regra que remetia à vigência da lei. Observe-se que não havia, naquele momento, dúvida quanto à aplicação da regra aos anos subseqüentes e não fora

---

<sup>81</sup> Cf. intervenção da presidente do Consed, Prof<sup>a</sup> Ana Luíza Machado Pinheiro, na audiência pública de 18/01/96. Notas Taquigráficas, p. 51 e 53.

<sup>82</sup> Os demais “pecados” correspondiam a: exclusão dos alunos das classes de alfabetização, diferenças de matrícula de um ano para outro, valor mínimo anual de R\$ 300,00 para 1997, inclusão da capacitação dos professores leigos como forma de despender recursos dos 60% destinados ao pagamento de seus salários, riscos de evasão das receitas de aplicações financeiras do saldo das contas para despesas estranhas.



construída a “interpretação” defendida pelo Executivo em dois governos. Para 1998, Tavares (1998) calculou que a complementação da União deveria ser de R\$ 2,168 bilhões, para um valor mínimo de R\$ 400,00. Com este piso, acrescentava, a complementação beneficiaria 16 estados. O autor faz, ainda, um importante registro acerca das conseqüências do impacto do Fundef para a negociação da União com os estados que distribuíam recursos a seus municípios, e que haviam logrado o adiamento da vigência do fundo por um ano:

Do fato de ter havido perdas para alguns estados, resultou acordo para se instituir programa de crédito federal para o financiamento de despesas decorrentes da implementação da citada lei (Lei nº 9.424/96 - Lei do Fundef), que operará entre os exercícios de 1998 e 2009, da forma seguinte: (a) de 1998 a 2000, serão emprestados ao estado 80% dos valores dele transferidos a seus municípios; e (b) após um ano de carência, de 2002 a 2009, os empréstimos serão amortizados. Esta matéria era, à época em que este trabalho foi escrito, objeto do projeto de lei nº 7, de 1998-CN, autorizando o Executivo a abrir crédito especial nas Operações Oficiais de Crédito, no valor de 847,5 milhões, para que o Tesouro emprestasse recursos aos estados perdedores, com os quais financiariam ações complementares à implantação dos dispositivos da Lei nº 9.424/96. Além da intitulação sugestiva, pouco mais formalização foi possível, desconhecendo-se até então as condições do empréstimo (inclusive o que são “ações complementares”), seus custos para a União, bem como de que forma se controlará o bom uso desses recursos. [...] A concessão de empréstimos a estados, financiados com a emissão de títulos do Tesouro, aumenta o endividamento da União, seus gastos com a subvenção dos juros cobrados dos estados e o déficit do setor público, pelo menos até o ano de 2000 (1998, p. 37).

No ano seguinte àquele em que o texto foi escrito, seria editada a Lei nº 9.846/99, que estabelecia “critérios para a concessão de empréstimo pela União, aos Estados e ao Distrito Federal, destinados ao ressarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996”<sup>83</sup>. Para os Deputados Gilmar Machado e João Grandão (2000, p. 26), então na oposição, o advento da lei refutava a tese do governo de que não havia perdas: “Exemplificativamente, tramita na Assembléia de Minas Gerais, um projeto autorizativo da contratação de um empréstimo, junto à União, de R\$ 14.830.900,00 (quatorze milhões, oitocentos e trinta mil e novecentos reais) referentes a 40% das perdas líquidas do Estado com o fundo em 1999”. Observe-se que não se cogitou de ressarcir os municípios que transferiam recursos. A Confederação Nacional de Municípios (CNM), em documento preparatório ao “Seminário de Municípios a ser realizado em 1999”, reivindicava a “abertura de cessão de créditos destinados ao ressarcimento das perdas líquidas dos

---

<sup>83</sup> Sob a manchete “União banca Fundef para os estados”, a Gazeta Mercantil, de 10 e 11 de janeiro de 1998, p. A-6, noticiava que a medida atendeu a pressões os governos estaduais do Nordeste, que ameaçavam seguir a trilha de Rio de Janeiro, Ceará e Rio Grande do Sul, que haviam elevado alíquotas do ICMS para recompor suas arrecadações.

municípios, em decorrência do FUNDEF, a exemplo do que já ocorre com estados na mesma situação”. Tratava-se de 2.800 municípios.<sup>84</sup>

**TABELA 1 - Complementação da União ao Fundef**

		(em R\$ milhões)							
<b>Ano</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Valor</b>	487	580	506	392	321	336	485	395	369
<b>% do total</b>	3,7	3,8	2,9	2,0	1,4	1,3	1,7	1,2	1,0

*Fontes: COFF - 2006 previsão STN/COFIN*

A Tabela 1 mostra que a complementação da União, já insuficiente, tornou-se cada vez menos significativa até o final do período de vigência do Fundef. Na expressão do especialista em financiamento da educação, Nicholas Davies (2007, p. 26), foi “minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais)”.

**TABELA 2 - Complementação da União ao Fundef – fundos de âmbito estadual – beneficiados (1998 – 2006)**

		(em R\$ milhões)							
ESTADOS	Complementação da União								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ALAGOAS		3,2					24,7	10,4	
BAHIA	143,9	215,1	191,2	163,5	112,0	97,8	99,6		
CEARÁ	46,4	33,5	2,9				4,54		
MARANHÃO	153,5	174,5	168,9	146,8	145,1	188,9	239,5	236,6	202,4
PARÁ	112,5	116,5	94,2	61,6	46,8	50,9	155,4	127,9	111,2
PARAÍBA		4,7							
<b>PERNAMBUCO</b>	6,3	8,1							
PIAUÍ	24,1	24,3	28,3	19,7	16,6	24,6	36,1	20,4	
<b>TOTAL</b>	<b>486,7</b>	<b>580,0</b>	<b>485,5</b>	<b>391,6</b>	<b>320,5</b>	<b>362,1</b>	<b>559,8</b>	<b>395,3</b>	<b>313,6</b>

*Fonte: Portarias do Ministério da Fazenda de ajuste da complementação (1998-2004) ou de estimativas (2005 e 2006 – Portarias MF n°s 41/05 e 40/06).*

A Tabela 2 mostra os valores repassados aos fundos de âmbito estadual que foram beneficiados pela complementação da União, assim este número de beneficiários decresceu até o final da vigência do fundo, em função do decréscimo da participação financeira da União.

**TABELA 3 - Despesas da União com Educação (1995 – 2005)**

		(em R\$ mil)	
<b>Anos</b>	<b>Valores constantes</b>	<b>Participação percentual no esforço federativo</b>	
1995	14.605,3	23,8	
1996	12.683,4	20,4	

<sup>84</sup> A previsão de eventual ressarcimento do DF, que não possui municípios, e, portanto, não transferiu recursos do Fundef é, no mínimo, uma falha técnica grosseira.

(continuação)

1997	12.197,3	20,4
1998	13.194,3	19,2
1999	13.464,4	19,2
2000	15.553,3	21,8
2001	15.263,6	20,3
2002	14.685,0	18,7
2003	13.764,3	17,9
2004	15.221,8	18,2
2005	16.614,4	19,1

Fonte: elaboração do autor, a partir de Castro e Duarte, 2007

A Tabela 3 indica que a contribuição deste ente para o esforço federativo de financiamento da educação em todos os níveis também vinha numa trajetória decrescente. Em valores constantes, no período de 1995-2005, houve uma elevação do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo. Aparentemente houve uma recuperação em 2004 e 2005, entretanto, em termos relativos, o percentual da União caiu. A contribuição da União era de R\$ 14,6 bilhões em 1995, oscilou entre os patamares de R\$ 12 bilhões e R\$ 15 bilhões até 2003. Em 2004, foram aplicados por esta esfera R\$ 15,2 bilhões e, em 2005, R\$ 16,6 bilhões. A menor participação relativa da União foi em 2003. Embora tenha se iniciado uma recuperação em 2004, no ano de 2005, em termos percentuais, o patamar era o mesmo de 1998, ano de implantação nacional do Fundef. Assim, embora muitos autores tenham batido na tecla (a meu ver de forma correta, mas incompleta) da desresponsabilização da União, é preciso qualificar esta desresponsabilização. Isto é, a “desresponsabilização” da União dá-se, não isoladamente, frente ao setor educacional (os valores constantes subiram, mesmo na fase final do governo FHC 2, em 2000 e 2001), mas em face das demais esferas, enfim, do pacto federativo e do regime de colaboração.

#### *A controvérsia da Municipalização do ensino fundamental*

As relações intergovernamentais no setor educacional têm sido avaliadas na perspectiva dos debates acerca da centralização e descentralização, considerando-se, nesta última categoria, a municipalização. São aspectos indubitavelmente importantes, que, entretanto, abstraem a dimensão do poder. Assim, faz-se uma discussão que toma a parte (aspecto administrativo) pelo todo (modelo federativo, com todas as suas implicações em

todas as dimensões – administrativa, política, institucional). Daí reivindicarmos neste trabalho a centralidade da Federação.

Gestores alinhados com a visão do governo federal de então, que tinha na municipalização um objetivo, como a secretária de Educação do estado de São Paulo, Rose Neubauer, e o diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef no âmbito do MEC, Ulysses Cidade Semeghini, polemizaram com sindicatos, como o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS). Sobre esta temática da municipalização como descentralização e sobre seu ritmo e natureza, pronunciaram-se autores como Melchior, Pinto, Azevedo, Rodriguez, Oliveira, Ottoni, Mendes, Castro e Duarte.

Enquanto alguns autores do campo da economia exaltam a “desejável municipalização” (MENDES, 2001, p. 29), estudiosos do campo educacional tendem a combater o mito da superioridade *a priori* da administração por uma determinada esfera federativa (PINTO, 2000; AZEVEDO, 2001). Pinto (2000, p. 197) critica a discussão idealista em torno da municipalização, exatamente por esquecer que o poder local estabeleceu-se há mais de quatrocentos anos. Em relação ao Fundef, o autor apresenta, em audiência pública da Comissão de Educação, realizada em 16/04/99, referente ao financiamento da educação e ao PNE, a preocupação com a municipalização, considerando o caráter transitório do fundo:

O que o Fundef fez foi municipalizar. O dado objetivo do Fundef é esse: ele desencadeou um processo de municipalização. Municípios que estão pensando no dinheiro do Fundef não perceberam que, em dez anos, o Fundef acaba.

Já por ocasião dos debates acerca da PEC nº 233/95, identificava-se o Fundef como um indutor da municipalização. Na audiência da Comissão Especial, em 29/02/96, opinava Maria Eudes Veras (NT, p. 12):

Em seguida, refiro-me à indução à municipalização. O projeto é uma ponte para a municipalização do ensino. Ele aponta para um custo **per capita**. Os Municípios certamente vão ter interesse em oferecer maior número de matrículas para receber maior volume de recursos. Ele é um elemento indutor da municipalização e pode, também, alterar os níveis de qualidade do ensino, considerando que a distribuição do recurso se fará por aluno.

A polêmica mais recorrente por ocasião da análise da PEC do Fundef referia-se às questões do equilíbrio federativo e do regime de colaboração. A proposta foi abordada sob o ângulo dos apoiadores e críticos, de modo a demonstrar se esta seria ou não adequada para lidar com a questão federativa. O debate sobre a participação da União e sobre o impacto do fundo sobre os Municípios pode ser ilustrado e resumido no confronto de idéias em plenário, entre os Deputados Lindberg Farias e Osvaldo Biolchi, na sessão de 22 de

maio de 1996. Iniciada a discussão, assim se expressou o Deputado opositor Lindberg Farias (Notas Taquigráficas - plenário, 22/05/96):

Acredito que há um grande desconhecimento sobre o teor da proposta de emenda à Constituição nº 233. Acho, também, que vários Parlamentares acabam, por engano, **votando a favor de uma proposta que vai prejudicar seus Municípios.**

[...] esse dinheiro não volta ao Município? A resposta é: pode voltar ou não.

[...] essa proposta que cria o fundo de desenvolvimento da educação, que é um **confisco** de dinheiro dos Municípios.

[...] quero dizer, ainda, Sr. Presidente, que o estranho é que **a União não entra com praticamente nada nesse seu projeto.** (grifo nosso)

A contestação veio, imediatamente, do Deputado Osvaldo Biolchi, da base do governo (PTB-RS):

[...] aí está a importância dessa reforma, que traz inúmeros avanços, acima de tudo porque a União vai contribuir com a complementação de 300 reais por criança que freqüente escola fundamental. **Não é verdadeira a afirmação de que a União esteja se eximindo dessa responsabilidade. Ela vai complementar o gasto atual, até fazê-lo chegar aos 300 reais...**

[...] Não há confisco nenhum. Srs Deputados. Há simplesmente uma transferência. O Estado vai **equalizar**, vai ter um parâmetro para redistribuição desses valores. (grifo nosso)

Em 12/05/99, o tema da municipalização, como efeito do Fundef, foi recorrente no Seminário sobre o Fundef, realizado pela Comissão de Educação da Câmara. O presidente da CNTE apontava: “A municipalização tem sido, nesse horizonte, muito mais a transferência de encargos dos estados, do que proporcionado maiores investimentos”.

Na mesma sessão, José Luís Guimarães registrava que, em São Paulo, repetia-se um “padrão caótico de municipalização desordenada”. Por sua vez, Adair Casarin, representante da Undime, destacava:

Não somos nem contra, nem a favor da municipalização. O que entendemos e defendemos é que deve haver um verdadeiro regime de colaboração, com vontade política e divisão de responsabilidades e recursos disponíveis para atuar na sua clientela.

No dia seguinte (13/05/99), em continuidade ao Seminário, Monlevade concluía:

Sobre a municipalização, a minha posição, como cientista da educação, é que a municipalização vai ser boa na medida em que os recursos, tanto os recursos financeiros como os recursos humanos, sejam pelo menos iguais ou superiores aos do regime anterior.

Em 17 de abril de 1997, a secretária de Educação do estado de São Paulo, Rose Neubauer, fazia publicar matéria paga na imprensa (Cf. “O Estado de São Paulo”, 17/04/97) em apoio à reforma promovida pela Emenda nº14/96, na linha de Negri no que se refere à priorização do ensino obrigatório. Enfatizava que aquela obrigava o poder público a “dar prioridade à educação obrigatória de 8 anos”. Para a secretária, situações como a de São Paulo, que possuía um “sistema centralizado e paquidérmico”, tornaram necessária a emenda para corrigir distorções. Afirmava a autora:

É importante reiterar que através da Emenda e do Fundo se objetiva garantir um volume de recursos mais significativo para o ensino obrigatório. Quando o foco da discussão atual é colocado na municipalização, está se tentando escamotear o real problema a ser enfrentado, isto é, o da necessária alocação de receitas tributárias no segmento de ensino em que está a maioria dos nossos alunos.

A própria autora, entretanto, colocara o foco na municipalização, alguns parágrafos antes, ao destacar como positiva a municipalização promovida no estado do Paraná. A posição combatida por Neubauer estava, de certo modo, representada no documento “Municipalização e fundo – A destruição da Educação”, produzido pelo CPERS<sup>85</sup>, que afirmava (apresentação, 1997): “Com a Emenda 14 percebe-se, entre outras questões, a retirada da União do oferecimento da Educação fundamental, ficando apenas com a função supletiva e redistributiva. Com a lei do fundo são os Estados que se retiram, forçando os Municípios a assumirem a tarefa”. O documento reafirma a bandeira da luta por um custo/aluno/qualidade que garantisse a dignidade profissional dos trabalhadores em educação e a qualidade da educação pública.

A posição de Melchior (1997, p. 32-33) contrasta com a da autora mencionada, uma vez que, para aquele, a descentralização não pode ser confundida com a municipalização (absorção de todas as escolas pelo Município) e, se bem conduzida, pode ser um instrumento agregador: “A centralização, ao contrário, pode funcionar, e funcionou, como mecanismo alienador e desagregador”. Aponta que o fundo, “por caminhos indiretos, vai incentivar o processo de descentralização” e que “agilizou o processo de descentralização, que antes sofria, predominantemente, de variáveis políticas e de conveniências dos governantes”. Observe-se que, mesmo o texto do projeto de LDB, aprovado na Câmara em 1990 (versão que não prevaleceu), ao definir o sistema nacional de educação, estabelecia que este deveria se orientar, entre outras normas, pela “descentralização dos processos de decisão e de execução” (art. 9º, IV – projeto). Este objetivo seria repetido na proposta da

---

<sup>85</sup> Também o documento do sindicato continha informações incorretas, como ao afirmar que “antes da Constituição de 1988, não havia vinculação de verbas para a educação, mas após a sua promulgação a vinculação passou de sonho a realidade” – como se não estivesse em vigor a Emenda Calmon, para não mencionar as experiências das Constituições de 1934 e 1946.

sociedade brasileira para o PNE (Caderno do III Coned, p. 23). Assim, não cabe considerar a descentralização como proposta intrinsecamente negativa ou avessa aos movimentos sociais.

Semeghini (2001) explicitou que a municipalização consistia em objetivo do governo, somente possível de ser viabilizado a partir de efeitos redistributivos do Fundef, na medida em que considerava que a diferença de recursos disponíveis em cada região ou para as distintas esferas administrativas a que se vinculava a rede de ensino eram distorções que “representavam um obstáculo para a municipalização”. Também Ottoni Castro define como “municipalização tosca” aquela ocorrida **antes** do Fundef, na qual os estados faziam esforço reduzido no apoio ao ensino obrigatório. (CASTRO, 1998, p. 109).

Oliveira (2001, p. 3) avalia que, enquanto na primeira metade da década de 90 ocorria um processo de descentralização desordenada, porque não sujeito a regras estáveis e conhecidas e por não ter critérios que vinculassem recursos às necessidades efetivas, na segunda metade da década o Fundef apresentava-se como exemplo de um caminho mais profícuo “para o processo de descentralização e para o fortalecimento das bases da Federação.” O autor destacou que a lógica do fundo era acelerar o processo de municipalização e observou que, após um ritmo acelerado de municipalização, o processo perdeu o ímpeto inicial no ano de 2000, o que atribuía às perdas de recursos que os governos estaduais vinham sofrendo.

Vários autores do campo educacional discordaram deste entendimento de que o Fundef organizou a municipalização. Para Vicente Rodriguez, o que ocorreu, sobretudo nos sistemas das regiões Sul e Sudeste, foi uma “descentralização selvagem” (2001, p. 48). Ao analisar os dados do estado do Pará, entre 1996 e 1999, Menezes, Gemaque e Guerreiro (2000) identificaram um processo de municipalização “até certo ponto irresponsável”, uma vez que os municípios eram atraídos pelos recursos, sem atentar para sua capacidade de atendimento. O sociólogo Bruno Lazzarotti Costa (COSTA, 2004) alertava para a possível ampliação das disparidades entre os Municípios, no caso de municipalização sem o adequado planejamento e apoio.

Ao fim de dez anos de vigência do Fundef, Arelaro registra que, em alguns estados, a municipalização das matrículas no nível fundamental correspondeu a mais de 80% (ARELARO, 2007).

Do lado da economia, Castro e Duarte constataram (2007, p. 13-14) que, no período 1995-2005, houve uma ampliação dos recursos em poder dos municípios, decorrente de uma maior transferência dos recursos estaduais em seu favor, o que correspondeu ao aumento relativo de sua responsabilidade pelos gastos educacionais (de 27,9% em 1995 para 38,9% em 2005). Os autores registraram que (2007, p. 15):

Como resultado da municipalização da rede do ensino fundamental, pode-

se observar que as receitas em poder dos municípios quase dobram, enquanto aquelas em poder de estados e da União cresceram irregularmente e de forma relativamente menos intensa.

Os autores consideram, entretanto, que a transferência de recursos e matrículas foi muito rápida, o que não permitiu que os municípios se preparassem adequadamente para assumir as responsabilidades.<sup>86</sup>(CASTRO; DUARTE, 2007, p. 22). Observaram, ainda, que a municipalização, se associada à ausência do efetivo controle social e do regime de colaboração, pode ter acarretado prejuízos à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (CASTRO e DUARTE, 2007, p. 5).

Corbucci, Barreto e Castro (2000, p. 5-7) indicam que o Fundef induziu a municipalização. Conforme resultados dos censos educacionais de 1997 e 1998, realizados pelo MEC, houve um aumento excepcional da matrícula inicial no ensino fundamental, sob a responsabilidade das redes municipais. “É evidente que, com a vigência do Fundef, torna-se interesse dos municípios assumirem o maior contingente possível de alunos”.

**TABELA 4 - Matrículas Públicas dos Entes Subnacionais no Ensino Fundamental**

Ano	Brasil	Estados e DF	Municípios
1998	35.792.554	17.226.355	15.113.669
1999	36.059.742	16.589.455	16.164.369
2000	35.717.948	15.806.726	16.694.171
2001	35.298.089	14.917.534	17.144.853
2002	35.150.362	14.236.020	17.653.143
2003	34.438.749	13.272.739	17.863.888
2004	34.012.434	12.695.895	17.960.426
2005	33.534.561	12.145.494	17.986.570
2006	33.282.663	11.825.112	17.964.543

Fonte: INEP – Sinopses Estatísticas

A Tabela 4 evidencia que, a partir da implantação do Fundef, cresceram as matrículas no ensino fundamental municipal, que absorveu matrículas dos estados, passando a superá-los em 2000. Em 1998, os estados e o DF detinham 53,26% das matrículas de ensino fundamental de entes subnacionais (excluídas as matrículas federais e particulares). Em 2006, passaram a ter 39,69% dessas matrículas.

Não há dúvida de que o Fundef induziu a municipalização e de que esta se deu, inicialmente, num ritmo acelerado nas redes em que predominava a oferta pela esfera

<sup>86</sup> Pinto (2001, p. 50) registrava, por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, promovida pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, que “De um patamar histórico de um terço das matrículas da rede pública, os municípios já respondem (em 2001) por mais da metade”.



estadual, uma vez que os gestores municipais viram no mecanismo uma possibilidade de aumento de recursos disponíveis para as despesas com a educação. Recorde-se, porém, que, antes mesmo do Fundef, eram feitos ensaios na direção da descentralização – como atestam os relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) acerca do tema, sem que a transferência de encargos estivesse, ainda que minimamente, associada automaticamente à transferência de recursos.

Em vários municípios o montante do retorno do Fundef superava o valor arrecadado via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, em tese, é uma das receitas transferidas que representa uma “solda federativa”, posição assumida pelo fundo, como instrumento da promoção da *equidade* e do *regime de colaboração*.

Os aspectos tratados neste capítulo envolvem polêmicas tão fortes que freqüentemente não se observa que, na verdade, abrangem o debate da Federação<sup>87</sup>. Desde o início, foram levantadas, seja no espaço parlamentar ou no ambiente acadêmico, as questões referentes, no fundo, às disputas federativas, como a complementação da União e a municipalização. Por envolver uma política pública cuja competência é compartilhada, conforme o modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição brasileira, e determinar a redistribuição dos recursos que devem sustentar os encargos dos entes responsáveis pela oferta do ensino, com padrão mínimo de qualidade e equidade, o Fundef repercutiu nas dimensões da *autonomia* e do *equilíbrio federativo*.

A produção crítica acerca do Fundef inicia-se com as expectativas em relação ao fundo e a análise da legislação assim que foi aprovada. Pode-se dizer que o primeiro tema que emerge do debate acerca do Fundef é o da Federação. A temática da Federação, embora não tivesse obtido até então a centralidade necessária nas discussões educacionais, passou a atrair a atenção dos estudiosos. Daí ter a Comissão Especial a preocupação em ouvir as representações das três esferas federativas, desde o início da discussão da PEC nº 233/95. Em audiência pública, de 18/01/96, o presidente da Comissão Especial, Deputado Elias Abrahão, esclarecia: “A finalidade desta primeira reunião é ouvir exatamente os três níveis de dirigentes de educação [...] seja ele federal, estadual ou municipal” (NT, p. 2).

Arellano *et alli* (2001, p. 16) colocavam em dúvida “o pressuposto da possibilidade de colaboração entre esferas públicas” diante da débil tradição federativa do país, que somente a partir da Constituição de 1988 reconheceu os municípios como parceiros, com igual autonomia, e não como entes subordinados às orientações das demais esferas. Asseverava ainda que “a emenda constitucional que cria o FUNDEF indiscutivelmente altera o pacto

---

<sup>87</sup> É curioso que, quando da tramitação do Fundef na então Comissão de Constituição, Justiça e de Redação (CCJR), o deputado-jurista Hélio Bicudo defendeu que a emenda proposta feria cláusula

federativo”.<sup>88</sup> De fato, é o que consideraram Silva (2000) e Bercovici (2000). Em minha opinião, que se ancora no entendimento de Maliska (2001), há alteração, mas não quebra do pacto federativo e aquela se faz no sentido de concretizar um dever de todos os entes federados para com a educação e a redução dos desequilíbrios regionais, objetivo no qual devem atuar concertadamente todas as unidades federadas, para a realização dos objetivos da República Federativa, os quais se encontram enunciados no art. 3º da Constituição (COMPARATO, 1998). Entre estes, destaca-se o objetivo fundamental que prevê a redução das desigualdades sociais e regionais (inc. IV).

No contexto dessa discussão, a inserção do federalismo cooperativo na escala da norma constitucional implica a previsão do regime de colaboração na legislação educacional.

Para a compreensão desse tema, é oportuno buscar a reflexão de Leal (1978), que deu suporte teórico a esta tese. Segundo o autor, a fragilidade dos municípios na antiga tradição federativa poderia expô-los às armadilhas do patrimonialismo, na forma do *governismo*, que os submetia à política dominante do estado e do poder central. O *pacto coronelista* era uma prática de favores políticos, segundo a qual os chefes políticos locais davam apoio aos governadores em troca da manutenção do seu poder (LEAL, 1978). Esta prática era devida ao fato de ser o município uma esfera tutelada pelos poderes regionais e central, portanto, sem autonomia política e financeira.

A Constituição de 1988, ao erigir o Município à condição de ente pleno da Federação, coloca o Brasil na vanguarda dos modelos federativos autonomistas. O Município passou a ter autonomia plena, na medida em que passou a ser considerado um dos celebrantes do pacto federativo e, portanto, a concorrer para a formação da vontade soberana da União. Inaugurou-se uma nova tradição, porque a Federação foi recriada na medida em que, com este modelo tridimensional, o município passou a ter plenamente a capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de auto-administração.

Ainda na fase de discussão da proposta de criação do Fundef, o educador Gadotti (1996, p. 21) propugnava pela “busca de consenso entre a União, os estados, os municípios e o magistério”, um misto de pacto federativo e social na esfera educacional. Sua crítica relacionava-se à falta de funcionamento do mecanismo da Federação cooperativa. Neste sentido, lamentou que o MEC tivesse optado pela reforma constitucional – uma “reforma por linhas tortas” – ao invés da construção de um acordo nacional, via aprovação de um Plano Nacional de Educação.

---

pétrea, mas não alegou ofensa ao princípio federativo, mas apoiou-se na argumentação de que a proposta tendia a abolir direitos e garantias individuais.

O então ministro Paulo Renato ressaltou que o caráter federativo da proposta, por envolver um tema de finanças estaduais e municipais, levou o presidente da República a se reunir com os governadores para expor o projeto de lei que seria enviado ao Congresso Nacional (2005, p. 78). O ministro confidencia:

Eu percebia que os parlamentares e os governadores que influenciam suas bancadas **não haviam parado para calcular os impactos fiscais** do Fundef em seus respectivos estados. A maioria falava bem do Fundef porque, em princípio, todos são a favor de medidas que beneficiem a educação.

[...] Cumprida essa etapa, nós nos lançamos imediatamente à aprovação da lei que deveria regulamentar o fundo. Apresentada a proposta no começo de outubro, a reação foi intensa. Finalmente os governadores haviam calculado o impacto do Fundef e houve a percepção de que as transferências para seus respectivos municípios seriam enormes. Praticamente as duas únicas exceções eram São Paulo e Pará. (SOUZA, 2005, p. 80, grifo nosso).

A partir desse cenário, foi negociado o prazo de transição de um ano até a implantação compulsória do Fundef. Segundo o autor, os governadores queriam que a transição durasse cinco anos. Fica claro que, como no caso do Fundeb, o governo federal não ofereceu estimativas de impacto e que, ao contrário do que ocorreria no debate do Fundeb, não foram feitas simulações de impacto por parte dos gestores dos entes subnacionais.

Enquanto, no campo da economia, Castro (2003, p. 19) ressaltava que o Fundo propiciava um reordenamento federativo dos recursos destinados ao ensino fundamental, principalmente entre estados e municípios, alguns autores do campo educacional alertavam para o fato de que, a partir do momento em que o financiamento da educação básica articulou o repasse de recursos financeiros com o atendimento efetivamente prestado, estruturaram-se novas relações entre os entes federados. Para alguns autores, o Fundef atingiu perigosamente o pacto federativo, uma vez que contribuía para esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar (DUARTE, 2005; FRANÇA, 2004, p. 79).

Um dos primeiros textos produzidos acerca do Fundef, ainda na fase de discussão da proposta preliminar, em 1995, não foi proveniente da área de educação, mas de um técnico da área financeira e reflete preocupação no tocante ao equilíbrio federativo, mais especificamente em relação ao temor de que recursos que compusessem o novo fundo, de alguma maneira, pudessem ser retidos no âmbito estadual e não ser repassados, ou fossem tardiamente transferidos, aos municípios (situação que, segundo o autor, vinha ocorrendo

---

<sup>88</sup> Daí a importância da efetiva construção do regime de colaboração, que nada mais é do que a

com os recursos do IPI-Exportação e do salário-educação). Esta era a preocupação central de Renato Villela<sup>89</sup> (1995) ao expor a situação do município do Rio de Janeiro. Para o autor, a proposta não detalhava a operacionalização do fundo. Reivindicava, em caso de implementação do fundo, o estabelecimento simultâneo de mecanismos automáticos de repasse, com a “inclusão explícita das alterações legais que permitam a redefinição dos critérios de rateio das transferências da União para estados e municípios e dos estados para municípios...”. Oferecia a expertise técnica da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, para prestar apoio técnico ao MEC na elaboração de proposições legislativas para viabilizar a operacionalização do fundo. A natureza contábil do fundo, já contida no documento de orientação do governo para a discussão do Fundef “Pontos Centrais que serão observados no Projeto de Lei que regulamenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, constituía salvaguarda para os Municípios, no sentido de garantir que não haveria instância administrativa estadual que pudesse reter os recursos (como eventualmente ocorria à época com os recursos da cota estadual do salário-educação). Essa salvaguarda deu agilidade ao fundo e foi aproveitado como elemento do Fundeb.

No âmbito do Legislativo, a preocupação havia sido expressa pelo relator, na audiência pública de 27/03/96, da Comissão Especial da PEC do Fundef, Deputado José Jorge, ao sugerir que o fundo não fosse burocratizado, que fosse automático e que não se criassem impedimentos para que os municípios recebessem os recursos, como ocorria no caso de recursos do FNDE, inacessíveis aos inadimplentes, eventualmente por situações ocorridas em gestões anteriores. Em resposta, o Ministro Paulo Renato observou:

Em relação à burocracia do fundo e à possibilidade de acesso universal de todos os municípios, independentemente de sua situação de adimplência, estou totalmente de acordo; se isto não está claro na emenda, deve-se aclarar que é um fundo contábil [...]

O tema foi retomado nesta audiência pelo Deputado Severiano Alves ao dialogar com o então ministro Paulo Renato:

[...] esse fundo não pode ser estadual, Ministro, isso deve ficar bem claro! Esse fundo estadual vai gerar problemas de ordem política nos Estados. Nós entendemos que esse fundo deve ser contábil, e tive também oportunidade de ouvir, por onde andei, muitas manifestações a esse respeito, inclusive na Bahia [...]  
Ora, se eu jogar esse dinheiro na mão do Estado, ele vai deixar de ser contábil, e aí teremos problemas de ordem política seriíssimos. É uma preocupação, V. Ex<sup>a</sup> que tem, me parece, espírito descentralizador, não deve acatar a emenda como está, com fundo estadual.

---

expressão do pacto federativo na área educacional.

<sup>89</sup> O autor era o subsecretário municipal de Fazenda do Rio de Janeiro e comporia a seguir a equipe do Ministro Malan.

Assim, embora a redação original da emenda já contivesse a expressão “no âmbito de cada estado”, houve o cuidado de evitar ambigüidades. Esta a origem da expressão da lei, fundo de natureza contábil.

A disputa federativa traduzir-se-ia, em breve, em elevado número de ações legais contra o Fundef por parte das municipalidades. A ação judicial que ganhou maior visibilidade, por se referir a uma capital de estado, foi a do município de Recife. Para o então procurador do Município, Petrônio Menezes, a Emenda nº 14/96 afrontava a cláusula pétrea referente à Federação (art. 60, § 4º, CF), na medida em que ignorava indiscriminadamente a autonomia financeira dos Municípios, que incluía a aplicação das rendas municipais (art. 30, III, CF). O autor argumenta, ainda, que foi desconsiderado o princípio da isonomia, em relação à igualdade das autonomias no que se refere aos critérios a partir dos quais são gerados dispêndios para a União e os entes subnacionais (MENEZES, 1999, p. 8 e 63).

As disparidades regionais levavam a diferentes posicionamentos acerca do fundo<sup>90</sup>. O Fundef foi freqüentemente associado à descentralização, o que é verdadeiro se se considera a indução à municipalização. Esta questão tem suscitado opiniões contraditórias nas várias áreas do conhecimento. No campo da literatura educacional, Gadotti percebia, corretamente em minha opinião, que a emenda era uma reforma centralizadora sobre a maneira de se tomar decisões referentes à política educacional. Na mesma direção, Marisa Duarte (2005), autora da área de educação, apontava a distorção ao notar que o governo federal introduziu suas orientações de prioridades políticas e procedimentos de gestão a partir de um mecanismo – transferências constitucionais obrigatórias – originariamente destinado a assegurar maior *autonomia* aos entes subnacionais.

Em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 05/04/00, o presidente da CNTE, Carlos Abicalil, assinalava:

A forma com que se encaminha uma política nacional de educação, fortemente centralizada em programas nacionais e fortemente descentralizada na execução, lá na base, de maneira alguma pode prosseguir como está, porque tem significado, sim, processos sucessivos de exclusão e de sacrifício na ponta (Notas Taquigráficas, nº 0234/00, redação final, p. 65).

Outros autores do campo da economia já observavam que a criação do Fundef representava um passo em direção à centralização da distribuição dos recursos da educação básica e à redução das opções das esferas subnacionais (FERNANDES, GREMAUD e ULISSEA, 2004; MENDES, 2002). Daí terem, neste campo, Castro e Menezes

---

<sup>90</sup> Ao reivindicar para seu estado a garantia da implantação efetiva do Fundef no país, uma vez que, “por pressões políticas dos governos de alguns Estados do Centro-Sul do Brasil, já se pensava em postergar a sua implantação, com alta probabilidade de a implantação tornar-se inexecutável”, o então secretário de Educação do Pará revelava um aspecto do conflito entre estados ricos do Centro-Sul e estados pobres do Norte-Nordeste, que receberiam a complementação da União (LOUREIRO, 1999, p. 135).

(2003) considerado o modelo correspondente a uma “descentralização tutelada”, uma vez que as diretrizes emanavam do Ministério da Educação e a descentralização limitava-se à execução, cujas normas são determinadas pelo centro.

Enfim, o Fundef teve impacto nas relações federativas e a disputa por seus recursos trouxe os primeiros conflitos federativos em torno do financiamento da educação pós-Constituição de 1988. Debates em torno da complementação da União, de repasses automáticos aos municípios sem possibilidade de retenção pela instância estadual e da municipalização induzida são tipicamente temas cujo pano de fundo é o pacto federativo e mostram as dificuldades para a construção do *regime de colaboração*. Sob uma aparência de política descentralizadora, a adoção do Fundef somente se viabilizou com alto grau de interferência do poder central. O fundo teve o mérito de articular o financiamento com a oferta educacional, mas carecia de uma instância de negociação federativa.

#### 3.1.4. A transparência e o controle no âmbito do Fundef: os controles interno e externo e o controle social

O controle dos recursos do Fundef dava-se por meio dos controles interno, externo e social. Este último, que representou uma inovação institucional trazida pelo fundo, era concretizado via conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef.

##### *Controle interno*

O controle interno ou autocontrole, segundo o jurista Meirelles, é “todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração”. Considerando que o estado é Federal, coloca-se a questão do exercício compartilhado do controle interno nas hipóteses em que haja complementação da União. O MEC costumava alegar, no governo passado, que esta não era sua função (MEIRELLES, 1999, p. 600).

Em artigo publicado em 05/07/99, no jornal “O Estado de São Paulo” (“Ainda FUNDEF: afinal, quem o controla?”), o então ministro Paulo Renato afirmava:

Como é sabido, em cada unidade da Federação o FUNDEF é composto de receitas provenientes da arrecadação própria do Estado e de seus Municípios, aí incluídas aquelas provenientes de transferências obrigatórias da União. Sendo, portanto, recursos próprios dos Estados e Municípios, o controle e a fiscalização das receitas e despesas deve se situar também nesses mesmos níveis de governo. A responsabilidade maior é dos Tribunais de Contas dos Estados e, onde existam, dos Tribunais de Contas

dos Municípios.

Até aqui, nenhum reparo à argumentação do ex-ministro. O problema ocorre quando há complementação federal. Neste caso, continua o artigo citado:

Como os fundos são abastecidos também por transferências, constitucionais ou legais, de recursos federais, a atuação do Tribunal de Contas da União é também requerida. Além disso, a apuração de responsabilidades e conseqüente punição exige a participação do Ministério Público, quando acionado pelos Tribunais de Contas ou por iniciativa própria[...]Tudo isso, é claro, não exime o Ministério da Educação e o Conselho Federal de acompanhamento e controle social da responsabilidade de adotar providências sempre e quando tome conhecimento de denúncias apontando possíveis irregularidades na gestão dos fundos. (grifo nosso)

Isto é, era reconhecida a necessidade de atuação do controle externo no nível federal (TCU), mas não do controle interno. Este atuaria se provocado, e para tomar providências, que podem ser a comunicação ao controle externo e ao Ministério Público. Perdeu-se, no percurso, a obrigação de, de ofício, fazer o controle interno. Em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Fundef, em 27/11/02, o diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef, Ulysses Semeghini, relatou que o MEC ao receber denúncia encaminhava ofício, de início ao prefeito: "... nós passamos a enviar simultaneamente: já vai para o Prefeito, para o Ministério Público e para o Tribunal de Contas. E nós pedimos que investiguem e acompanhem. Esse é o procedimento padrão." (Notas Taquigráficas, 0968/02, redação final, p. 12).

O MEC, portanto, considerava-se eximido de efetivar o controle interno ou de remetê-lo a outra instância do Executivo federal.

O Relatório da Subcomissão Especial para análise de irregularidades do Fundef, constituída pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados (em 08/12/99), de lavra do Deputado Gilmar Machado, então na oposição, posicionou-se em outra direção:

Item 4. Os tipos de controle e a obrigação de fiscalização da União nas hipóteses de complementação federal

Os conselhos criados pela Lei nº 9.424/96 inauguram um novo tipo de controle: o controle social. Não excluem nem substituem os controles interno e externo. Desta forma, os órgãos executivos como o MEC, não podem simplesmente se comportar como se o problema fosse dos conselhos. Tem de haver uma estrutura de fiscalização. Se há recursos federais envolvidos o governo Federal é responsável pelo controle interno, e esta é uma atribuição constitucional. Desta forma, nos Estados em que houver complementação da União, o controle interno cabe ao Executivo Federal. Tanto isto é verdade, que o Tribunal de Contas da União entendeu que deve realizar, nesses casos, o controle externo. Esta a previsão

expressa contida na Instrução Normativa TCU nº 36/2000, que estabelece que a fiscalização “de recursos federais oriundos da complementação da União será realizada mediante inspeções, auditorias e análises demonstrativas próprias, relatórios, dados e informações pertinentes” (art. 1º), podendo o TCU instaurar processo ou convertê-lo em tomada de contas especial (art. 2º, § 1º).

Ademais, a Súmula nº 208, do STJ, dispõe:

“Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal”

Clara está, portanto, a responsabilidade da esfera federal na hipótese de haver recursos federais.

Acresce que a Lei nº 9.424/96 fazia referência expressa ao controle interno, ao determinar que os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino devem criar mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do art. 212, da Constituição, e da Lei do Fundef. Ora, vigente o regime de colaboração e existindo recursos federais, cabe ao MEC exercer o controle interno.

A questão decorre de divergências em três setores: Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Executivos. No caso do Executivo, a esfera federal procura afastar de si a obrigação de exercer o controle. Nos demais casos, ocorre o inverso: as esferas estaduais pretendem atraí-lo para sua área de competência.

Houve, no período do Fundef, entendimento por parte do MEC de que o controle deveria ser feito pelos tribunais de contas. Ora, estes realizam o controle externo. A questão que se coloca é quem, neste caso, realizaria o controle interno. O art. 11 da Lei do Fundef mencionava os sistemas de ensino. Não se pode olvidar o dispositivo constitucional (art. 70).

Com a Súmula nº 208 do STJ e a Instrução Normativa nº 36/2000 do TCU, no período do Fundef, substituída pela Instrução Normativa nº 60/09, que disciplina procedimentos de fiscalização do Fundeb parece inafastável a competência da esfera federal, que deve ser exercida, no caso dos controles interno e externo, de forma concorrente. A Lei do Fundeb foi expressa neste aspecto (art. 26, I).

### *Controle externo*

É aquele que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado. As contas do Poder Executivo são objeto de controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71, CF). Nos estados e municípios, a fiscalização é igualmente exercida pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, mas no caso destes últimos com a peculiaridade de que o parecer prévio emitido por estes só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros



da Câmara Municipal (art. 31, § 2º, CF) – o que dá uma idéia do peso da manifestação das Cortes de Contas.<sup>91</sup>

Davies denuncia a fragilidade do controle externo exercido pelos tribunais de contas (DAVIES, 2001). Ainda assim, algumas iniciativas procuraram envolver os Tribunais de Contas no esforço de aperfeiçoamento da transparência em relação aos recursos do Fundef.

Foram realizados Encontros MEC – Tribunais de Contas, que mostraram a heterogeneidade de tratamento das disposições e a ausência em alguns casos de regulamentação específica (Cf. “2º Encontro MEC e Tribunais de Contas em Brasília”, maio de 1999).

No Legislativo, a 1º Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, promovida pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 2000, realizou mesa referente à fiscalização de recurso do Fundef. Também nesta ocasião foi suscitada necessidade de controle compartilhado entre as esferas, em decorrência do regime de colaboração, que abrange, também, o aspecto da fiscalização. O representante do TCU comunicou que, em março daquele ano, tinha sido realizado seminário entre os Tribunais de Contas e relatou a divergência acerca da competência, no caso em que houvesse complementação da União. Os TCEs e TCMs viam a complementação do Fundef como transferência constitucional. O TCU, ao examinar a questão, entendeu que estes recursos não se enquadravam na categoria de transferências constitucionais, que são repasses decorrentes das repartições das receitas tributárias expressamente previstas como tal na Constituição. Assim, o TCU editou a Instrução Normativa nº 36/2000, que dispõe sobre os procedimentos de fiscalização do cumprimento do art. 212 da Constituição (aplicação dos recursos de MDE) e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), à época, referente aos recursos do Fundef. A atualização deste instrumento após a aprovação do Fundeb deu-se recentemente, com a edição da Instrução Normativa nº 60/09.

Em nível federal, particularmente a Câmara dos Deputados tomou uma série de iniciativas para exercer o controle acerca dos gastos com recursos do Fundef, seja por meio de requerimentos de informação ao Poder Executivo, representações ao TCU, ou através da constituição da Subcomissão Especial, em 2000, para análise de irregularidades do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, cujo relatório propôs a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, que

---

<sup>91</sup> Há estados que vão além. No Rio Grande do Norte, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas Estadual prevê que, uma vez publicado o parecer no Diário Oficial do Estado, suas conclusões prevalecerão, se a Assembléia não julgar as contas no curso da sessão legislativa (art. 56, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 121/94). A regra se aplica também aos municípios potiguares por força do art. 57 da referida lei (BARROS, 2001).

tem instrumentos de fiscalização de maior alcance. Esta CPI foi constituída, mas infelizmente em um período de final de legislatura, e pouco pode apurar, terminando melancolicamente sem ter votado relatório.

A atuação do Poder Legislativo nos demais níveis federativos, como atesta o Relatório da mencionada Subcomissão, foi efetiva. Em nível estadual funcionaram, à época de vigência do Fundef, Comissões de Inquérito constituídas pelas Assembléias Legislativas no Ceará, Maranhão, Minas Gerais. Em São Paulo houve uma CPI mais abrangente, denominada de “CPI das verbas da educação”. (Cf. Relatório da Subcomissão Especial para análise de irregularidades do Fundef, constituída pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, aprovado em 25/04/2001). Também nos municípios foram instauradas comissões de inquérito. A mostra de casos levados à Câmara comprova que os principais agentes de denúncias foram os vereadores ao lado dos sindicalistas.

Além dos instrumentos tradicionais de garantia da transparência, representados pelo controle interno (exercido pelo Poder Executivo) e pelo controle externo (de responsabilidade do Poder Legislativo, com auxílio dos tribunais de contas competentes), a Lei do Fundef adicionou mecanismos específicos. O primeiro deles foi a distribuição dos recursos em contas únicas e específicas, o que, aliás, facilitava a fiscalização exercida pelo Ministério Público. Além disso, foi estabelecido o controle social, exercido por conselhos de acompanhamento e controle social.

### *Controle social*

Esta modalidade de controle já era debatida na década de 80. Thereza Lobo assim o definia (LOBO, 1988, p. 19):

Controle social - a descentralização, caso se deseje voltada para a democratização do Estado, precisa incorporar aos mecanismos de acompanhamento, supervisão e avaliação outros que não os tradicionalmente encontrados na experiência da administração pública brasileira. A supervalorização de mecanismos formais de controle extremamente burocratizados não garantiu, até agora, a eficácia e a justiça na prestação de ação governamental. Assim, é fundamental o estímulo à criação de mecanismos que possibilitem à população o exercício da cobrança e fiscalização da ação do poder público. Conjugado à transparência do processo decisório, o controle pela sociedade organizada (associações comunitárias, órgãos de classe, etc.) permitirá desenvolver o sentido da responsabilidade cívica da população.

A crítica ao “Estado burocrático” aproxima-se das idéias que seriam elaboradas na década seguinte, no contexto do Estado gerencial. De fato, o controle social ganha novo fôlego a partir das propostas de reforma administrativa. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, divulgado pela presidência da República em 1995, dispunha que “a

aproximação entre a administração pública e os cidadãos far-se-ia através do “projeto cidadão”. Neste documento lia-se:

Ainda no plano democrático, a prática cada vez mais freqüente da participação e **controle direto da administração pública pelos cidadãos**, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública. [...] Como promotor desses serviços o estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o **controle social direto** e a participação da sociedade [...]. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (grifo nosso)

Benjamin Zymler, administrativista e ministro do TCU (1999, p. 115), observa:

Com a reforma do Estado, em especial com a promulgação da EC nº 19/98, ganhou destaque o chamado controle social, que será impulsionado a partir da chamada “Lei de proteção ao usuário de serviços públicos”, nos termos do § 3º, inciso I, do art. 37 da Constituição Federal. O parágrafo único do art. 30 da Lei Geral de Concessões estabelece que a fiscalização dos serviços públicos deve ser feita periodicamente por comissão integrada por representantes do Poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Há, pois, uma ênfase no usuário enquanto se esvazia o espaço do cidadão.

O controle social, no entanto, não está intrinsecamente ligado ao Estado gerencial e, pode assumir diferentes significados e um papel relevante no Estado Social de Direito. Assim, o ingresso da sociedade civil nos conselhos representa, para Maria da Glória Gohn, “a passagem de uma fase de participação enquanto pressão, para uma participação qualificada” (GOHN, 2001, p. 50). Conselhos antes tidos apenas como técnicos passam a requerer, na sociedade democrática, além da competência técnica, o requisito da representatividade. Ao mesmo tempo, os membros de conselhos oriundos dos segmentos sociais passaram a procurar se habilitar tecnicamente, para melhor desempenhar suas funções.

Os conselhos constituem um instrumento que confere legitimidade a determinada política pública, auxiliando em sua consolidação.

O Fundef inaugurou a era dos conselhos de controle social, originalmente previstos apenas para as esferas subnacionais no projeto de lei do governo, para a regulamentação da EC nº 14/96 (Fundef). Com o trabalho de costura política empreendido pelo relator, Deputado Ubiratan Aguiar, seu discurso dominou a sessão de votação, em 05/12/96. O relator justificou a inserção da previsão de conselho de acompanhamento e controle social, também na esfera federal. Para o parlamentar, os conselhos serviriam “como olhos da sociedade na fiscalização dos recursos que constituem esse fundo”.

Aprovada a legislação, o governo se apressou em divulgar as regras de funcionamento do fundo por meio do “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Guia para sua operacionalização” (1997), que continha, inclusive, minutas de projeto de lei para a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social, nos níveis estadual e municipal.

Cartilha produzida pelo Instituto Teotônio Vilela, vinculado ao PSDB, partido do presidente, acentuava que o fundo fora criado para “dar transparência à aplicação dos recursos destinados ao financiamento da educação e possibilitar o controle do cumprimento das competências e responsabilidades das diversas esferas do governo” (ITV, 1997, p. 12). Mesmo os correligionários do presidente não conheciam ainda em detalhes as regras do fundo, de modo que a cartilha dava a informação incorreta de que a complementação da União poderia ser suspensa como forma de sanção aos que deixassem de cumprir as exigências ou prestassem informações falsas (ITV, p. 18). A característica do Fundef foi responsabilizar os agentes, mas preservar o caráter de distribuição incondicionada, em termos diferentes, por exemplo, dos recursos do FNDE, cuja ausência ou insuficiência de prestação de contas pode comprometer o recebimento no ano seguinte.

Ao comentar pontualmente a lei, Monlevade ressalta a oportunidade da criação dos conselhos de acompanhamento e controle social e a importância da inclusão de funcionários não docentes nos conselhos municipais (1997, p. 184). Na segunda edição da obra( indica que a Lei do Fundef(MONLEVADE, 2001, p.205) “trouxo uma nova transparência”. Monlevade e Ferreira reconhecem (1997, p. 76) a necessidade de uma gestão mais eficiente das receitas arrecadadas e transferidas para a educação e consideram que, para isto, “o FUNDEF inegavelmente contribui, não só redistribuindo recursos através de um critério mais justo e eficaz, como principalmente criando contas específicas que os Conselhos Sociais poderão controlar”.

Castro (1997) entendia que “o fundo pode ser um grande instrumento que propicie maior transparência para a fiscalização e utilização de uma parcela nada desprezível (1,57% do PIB, para 1996) dos recursos públicos”.

Davies (1998) ressaltou, de forma original, um aspecto que merece reflexão: os conselhos sociais seriam mais estatais que sociais, em virtude de sua representação. Para o autor, o “potencial democrático” dos conselhos é “bastante limitado”.

Em minha percepção a questão é mais complexa. Em primeiro lugar, a lei fixou composições mínimas, daí ser o potencial de sua expansão, por novos representantes da sociedade ou por mais representantes estatais, determinado pelo grau de organização e mobilização da comunidade<sup>92</sup>. Em segundo lugar, o Conselho Nacional de Educação,

---

<sup>92</sup> Por exemplo, a Lei Estadual nº 6.044, de 16 de abril de 1997, editada pelo estado do Pará, primeiro a aderir ao Fundef, inseria representação da Ubes no conselho de âmbito estadual.

mesmo que considerado um órgão estatal, tem uma natureza que o vincula à sociedade. Por outro lado, Consed e Undime, ainda que sejam considerados estatais – o que não é tão claro, não têm relação hierárquica ou, necessariamente, posições e interesses coincidentes entre si e com a representação do governo federal. Ao contrário, potencialmente eclodem conflitos federativos, e o fato de cada parte deter parcela do poder cria condições para o controle. Infelizmente, em nível nacional o conselho montado pelo Executivo federal foi um colegiado “ampliado e governista” e com poder político esvaziado (GIL, 2005). Foi comum, ainda, que prevalecessem os interesses do Executivo também no plano municipal, aquele em que Davies reconhecia o conselho com mais caráter social que estatal, se mantida a composição mínima. Como registra Rodriguez, em muitos municípios havia manipulação das representações, maquiagem das informações e formas de cooptação dos CACSs (2001, p. 54). Para Castro e Menezes (2003, p. 29), “muitos conselhos são descaracterizados em suas funções fiscalizatória e moralizante, pois são compostos por pessoas ligadas aos mesmos grupos que controlam o poder local”. Marcelo Ottoni (CASTRO, 1998, p. 15) indica que muitos dos conselhos eram pura ficção, enquanto outros funcionavam precariamente ou tinham sido constituídos de modo “oficialista”. Gouvea e Souza (2002) assinalam que não era prevista a forma de escolha para a representação dos professores e servidores, de sorte que esta não se fazia, necessariamente, pelo sindicato. Sobre esta questão, assinalávamos (MARTINS, 2001, p. 38) que a indicação por parte do Executivo, como ocorria em alguns lugares, não encontrava respaldo na lei. Isto, contudo, não significava que deveria ser feita pelo sindicato:

Os membros do conselho que representam os pais de alunos, servidores e professores e diretores devem ser indicados por seus pares. As expressões “representam”, “representações” e “representando” (art. 4, § 1º, I a IV) não deixam quaisquer dúvidas. Estas vagas não são de indicação do Executivo. Há casos de interferência do Ministério Público – que é o fiscal da lei – para a reconstituição do conselho, em caso de desobediência a esta norma. De outro lado não havia previsão de que a representação fosse indicada pelo sindicato, embora nada impeça que esta fórmula seja adotada em nível local. Aliás, a presença da CNTE nos conselhos nacional e estadual, expressa em lei, indica que esta seria uma solução natural. Mas não é obrigatória. Obrigatória é a indicação pelos pares, seja em assembléia ou eleição organizada para tanto, de acordo com a norma editada pelo Executivo local.

Os Encontros Nacionais dos Conselhos Estaduais do Fundef apontavam alguns dos problemas de funcionamento destes órgãos e propugnavam pela realização de cursos, disseminação de informações, garantia de publicidade sobre as transferências referentes ao Fundef, maior integração entre os conselhos, aperfeiçoamento da democracia (escolha pelos pares, eleição do presidente pelos conselheiros), além da garantia de estrutura para seu funcionamento. (Cf. Documento referencial do II Encontro Nacional dos Conselheiros

Estaduais do Fundef – outubro/2000 e Carta dos Conselheiros do Fundef, de 05/10/2000, dirigida ao Ministério da Educação, Consed e Undime.

Em depoimento por ocasião de audiência pública na Comissão de Educação da Câmara, que debateu as irregularidades do Fundef, em 23/11/99, Francisco das Chagas Fernandes, então representante da CNTE no CACS federal, preconizava:

Os conselhos dos três níveis, eles não são hierarquizados. Portanto, o Conselho Federal não tem nenhuma responsabilidade junto aos conselhos estaduais, nem estes junto aos conselhos municipais. Essa era uma proposta que dizíamos que tinha que existir, ou seja, os conselhos deveriam ser hierarquizados para haver uma inter-relação entre eles. Não existe.

A proposta, embora revele louvável preocupação com a fiscalização, pressupõe um Estado unitário e contrasta com o modelo federativo adotado pela Constituição brasileira, que deve permear a formulação das políticas públicas. Cabe um esforço para que a inter-relação se dê conforme o federalismo cooperativo, nos marcos do regime de colaboração.

A prática pode não ter sido democrática, mas o potencial para tanto existia. O contraste dessas duas dimensões é revelado por Gouveia e Soares (2002), que estudaram a legislação de criação dos conselhos no estado do Paraná: em muitos municípios há dispositivos de cunho democrático, como a extensão da representatividade da sociedade civil no conselho, mas a prática cotidiana pode revelar muitos conflitos e discrepâncias.

Concordo, nesse ponto, com Maria Rosimary Santos (1999, p. 218), para quem a efetividade da participação da sociedade civil nos conselhos instituídos pelo fundo depende do grau de envolvimento nesses espaços, do reconhecimento da importância da participação e do conhecimento e transparência dos procedimentos envolvidos na gestão do Fundef. Pinto (1999, p. 89) nota que: “o que a experiência tem mostrado é que os executivos têm assegurado para si a maioria dos assentos nestes Conselhos. De qualquer forma, ele é um importante instrumento no sentido de assegurar transparência e acesso aos dados”. Esta observação aplica-se aos executivos das três esferas. Ao repercutir observações de Monlevade e Davies, os Deputados Gilmar Machado e João Grandão (2000, p. 27) consideravam que o decreto que regulamentou o conselho em nível nacional “superdimensionou a representação governamental”, o que explicaria a “inação frente ao descumprimento da Lei do FUNDEF pelo Executivo”.

Aragão (2003, p. 127) ressalta que, no período de 1998 a 2000, excetuado o município de Salvador, os demais municípios baianos tiveram suas contas rejeitadas ou aprovadas com ressalvas, na maior parte dos casos devido à aplicação de recursos do Fundef. No mesmo período, o governo do estado da Bahia adotava a prática de transferir os recursos da conta do fundo para a conta única do tesouro, o que – assinala o autor – segundo o TCE transformava o fundo em mera vinculação.

Os economistas voltam a se manifestar acerca deste aspecto.

Soares (2005) salienta que as disputas que marcam o espaço de participação da população no acompanhamento de recursos públicos embutem a “possibilidade de construção de espaços em que a sociedade possa realizar um efetivo controle social’.

Mendes (2001, p. 30) aponta como ponto fraco do Fundef sua vulnerabilidade à fraude: a captação de recursos segundo as matrículas estimularia a falsificação de estatísticas. O autor, após analisar documento produzido por subcomissão da (então) Comissão de Educação, Cultura e Desporto (MENDES, 2001, p.45, p. 45), levanta a hipótese de que as fraudes teriam mais estímulo nos estados que recebem a complementação da União, porque neste caso, ao contrário dos estados que não a recebem, “ao manipular matrículas fantasmas um município não estará tirando recursos de outros municípios de seu estado, e sim aumentando o fluxo de recursos, da União”. Este raciocínio não considera que a participação da União na composição dos gastos por aluno era complementar e foi pequena, aquém da previsão legal. O fundo de âmbito estadual recebia da União apenas recursos para atingir o valor mínimo, isto é, a diferença entre aquilo que o conjunto dos entes federados subnacionais no âmbito de cada estado já conseguira e o valor fixado pelo governo central. Desta forma, a manipulação de matrículas retirava, evidentemente, recursos dos entes que não realizaram a fraude.

Também os operadores do Direito analisaram aspectos da questão e produziram textos em que procuraram analisar os temas da fiscalização e do controle sob a ótica jurídica, no tocante ao conflito de competência entre os ministérios públicos federal e estadual. Para Fontes Junior e Cunha (2000, p. 18), a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos do Fundef, ainda que dos repassados pela União, via complementação, devem ser efetuados pelos próprios entes políticos que os recebem, uma vez que, em sua visão, os montantes ao serem repassados convertem-se em recursos dos estados e municípios, verbas que a eles pertencem<sup>93</sup>. Não haveria, portanto, interesse jurídico-processual da União, o que implicaria na incompetência da Justiça Federal e, portanto, afastaria o Ministério Público Federal, sendo o papel fiscalizador exercido pelo Ministério Público Estadual. Em contraste, Carlos Santos (SANTOS, 2000), após salientar que o tema foi polêmico por ocasião do “I Encontro Nacional dos Membros do Ministério Público com Atuação na Área da Defesa da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público”, realizado em São Luís, concluiu que o interesse imediatamente lesado é “indubitavelmente de âmbito nacional ou federal”, o que traria a competência para o Ministério Público Federal. O interesse jurídico-processual da União em caso de realização da complementação foi

---

<sup>93</sup> Esta mesma posição era defendida pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais - TCEs e TCMs - frente ao Tribunal de Contas da União - TCU.

reconhecido pelo STF, nos termos do Acórdão relatado pela ministra Ellen Gracie (STF, HC nº 80.867-1/PI, DJ de 12.04.2002):

O fato de a verba ser proveniente da União, somada à previsão contida no art. 71, VI, da CF, de que qualquer recurso repassado por ela sujeita-se à fiscalização do TCU,[...], é suficiente para evidenciar que o interesse da União ou da entidade a ela vinculada fica agregado ao recurso repassado, pois sua aplicação permanece a mercê da fiscalização do Tribunal de Contas da União.

Os conselhos podem ser um instrumento de concretização da bandeira – levantada desde a aprovação da Emenda Calmon – do cumprimento da legislação acerca do financiamento da educação, como reivindica Oliveira (1999, p. 221).

Os conselhos, como assinalado, não são o único instrumento para buscar a transparência. Um fator importante são as *contas únicas e específicas*. Para Monlevade (2004 a), as contas específicas e a formação dos CACSs aumentaram a transparência do financiamento e diminuíram os desvios. As contas específicas do Fundef fizeram “aparecer os recursos vinculados” (2004 c).

O controle social tem por finalidade precípua evitar as práticas clientelistas que permeiam as relações entre os entes federados e entre estes e a sociedade. O clientelismo pode ser caracterizado pela troca de benefícios por apoio político.

Os autores que compõem a base teórica da presente tese salientam que o clientelismo é uma prática associada ao viés patrimonialista do Estado e, entre eles, Mendonça (2001) observa que encontra campo fértil no ambiente educacional. A minoria que governa impõe seus padrões (FAORO, 2000), de forma que os princípios administrativos impessoais não superam a força da dominação tradicional (MENDONÇA, 2000). O patrimonialismo e o clientelismo são capazes de se acomodar sob a capa de uma ordem formalmente racional-burocrática (FAORO, 1993). Embora as regras nominalmente apontem para a colaboração entre instâncias federativas, as práticas se dão em termos de recompensa ao apoio político que o governante de uma esfera confere ao de outra, nos termos do pacto coronelista descrito por Leal, acordo essencialmente governista, de forma que o favoritismo em benefício dos amigos do governo dá-se na mesma medida do desconhecimento ou represália às facções oposicionistas (LEAL, 1978). Era o que ocorria freqüentemente na distribuição de recursos financeiros para a educação, em decorrência da inexistência de critérios ou de sua generalidade.

Neste sentido, ao articular os recursos com os encargos e estabelecer um critério objetivo – a matrícula – e distribuí-los automaticamente para contas específicas, sem intermediação de instâncias administrativas de qualquer dos entes federados, o Fundef contribuiu para combater esta distorção, incompatível com a gestão democrática.



Gadotti (1996, p. 21) reconhecia que a idéia de criação de fundos era boa na medida em que poderia romper com práticas clientelistas e estabelecer critérios mais objetivos para a aplicação dos recursos.

Abreu (1998a, p. 27) destaca como efeito importante do fundo o combate às práticas clientelistas:

O repasse de recursos federais era implementado principalmente através da aprovação pelo MEC de planos de trabalho anuais: os PTA's apresentados pelos municípios e estados. Com esse mecanismo, o maior volume de recursos era carreado para os entes federados com mais competência técnica para elaborar projetos e, principalmente, com mais articulação política junto ao Governo Federal.

Associados a estas práticas ocorriam outros tipos de distorção, como nota Verhine (1999, p. 77) ao ressaltar que os municípios, temerosos de não ter acesso aos recursos de transferências federais, costumavam empregar intermediários especializados, autênticos “despachantes”, que freqüentemente dificultavam o processo para as prefeituras e cobravam até 25% do valor total do projeto, o que constituía mais um “ralo” dos recursos da educação.

Melchior (1997, p. 67-68), ao comentar o depoimento de Mariza Abreu à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, reconhecia que o fundo reduzia parcialmente as desigualdades, mas contestava a interpretação de que contribuiria para eliminar o clientelismo, porque lidava com recursos de MDE, em que já estava consolidado o mecanismo de automaticidade: o clientelismo concentrava-se nas transferências da contribuição do salário-educação, tanto na cota federal como na estadual. E recorde-se, em apoio à argumentação de Melchior, que um dos vetos à Lei do Fundef referia-se ao estabelecimento da distribuição entre estados e respectivos municípios segundo o critério de matrículas. Este veto era surpreendente, porque no documento de orientação do governo, ao encaminhar o Fundef, um dos itens era a distribuição proporcional entre estados e municípios. Entretanto, na minha percepção, Abreu não deixa de ter razão, na medida em que um dos elementos fundamentais do mecanismo do Fundef (ao contrário do que estava previsto na proposta original) é sua incondicionalidade. O estabelecimento de condições para o repasse poderia aproximar o Fundef do mecanismo, à época, imperfeito do salário-educação – o que foi rejeitado pelo relatório do Deputado Ubiratan Aguiar. Ademais, no contexto da alteração do financiamento, os recursos poderiam ser considerados como disponibilidades a quem apresentasse projetos ou o critério poderia ser não a matrícula, mas as estimativas de receita dos entes, elementos mais permeáveis a imprecisões ou manipulações. A ausência de estatutos e da impessoalidade abriria espaço para práticas clientelistas e patrimonialistas, as quais, segundo Mendonça, persistem nas relações do

Estado brasileiro, sob a forma de apropriação dos poderes de mando pela burocracia responsável (2000) . Desta forma, a consolidação do critério da matrícula, apurada pelo censo, foi importante para expurgar o clientelismo do novo mecanismo de financiamento, o Fundef. E a experiência positiva do Fundef fez com que o critério fosse adotado também na distribuição do salário-educação<sup>94</sup>.

A racionalização dos gastos constitui um elemento facilitador do controle social. O Fundef introduziu um critério educacional na distribuição de recursos ao articular gastos com a oferta de matrículas. Assim, a legislação do Fundef, uma vez em vigor, pôde atuar em favor da diminuição dos gastos administrativos, item que freqüentemente incluía gastos administrativos de outras áreas. Ao mesmo tempo, a experiência provou que o problema do financiamento não se limitava a uma maior racionalidade ou gestão mais eficaz, mas havia efetivamente a necessidade de um maior aporte de recursos.

A racionalização dos gastos não é um valor apenas do Estado gerencial. A diferença, do ponto de vista do Estado Social, é que deve compor um dos elementos da política de financiamento, e não esgotá-la.

Uma outra questão relativa à transparência refere-se aos aspectos contábeis e orçamentários conforme a proposta do Fundef.

Aspectos contábeis, que aparentemente são secundários, podem ter graves repercussões com relação à transparência ou interferir na distribuição dos recursos. O primeiro registro importante diz respeito à natureza dos recursos do Fundef: Eram recursos subvinculados do conjunto de recursos vinculados à MDE e, portanto, sujeitos às regras dos arts. 70 (gastos admitidos) e 71 (gastos vedados) da LDB. Além disso, limitavam-se à etapa do ensino fundamental e eram exclusivamente dirigidos ao ensino público. Os recursos subvinculados ao magistério restringiam-se ao pessoal em efetivo exercício, excluindo assim os aposentados.

O fundo contábil foi concebido exatamente para, num primeiro momento, não se vincular a qualquer órgão, a qualquer fórmula que pudesse sugerir algum tipo de hierarquia entre os entes federativos, incompatível com o regime de colaboração, expressão no setor educacional do federalismo cooperativo - embora seus recursos *uma vez transferidos às contas* passassem, neste instante, a ser geridos pelo ente que os recebeu, que deveria aplicá-los segundo as regras da gestão dos recursos públicos. Em minha percepção, tratava-se de fundo especial, mas de fundo especial *sui generis*, que não podia se vincular a uma estrutura administrativa gestora. Os entes eram responsáveis pela gestão dos recursos

---

<sup>94</sup> A Lei nº 9.766/98 previa que cada estado fixasse os critérios de distribuição, mas que pelo menos 50% dos recursos fossem distribuídos proporcionalmente às matrículas. A Lei 10.832/03 determinou que a integralidade fosse distribuída segundo as matrículas. A EC nº 53/06 constitucionalizou o critério ao mesmo tempo em que estendeu a abrangência para toda a educação básica (§ 6º do art. 212, CF).

de suas respectivas contas vinculadas ao fundo, mas não pelo fundo que é, na feliz expressão do Tribunal de Contas de Santa Catarina, um *fundo multigovernamental*.

Em conclusão, o Fundef, como instrumento inserido em um processo de consolidação de uma política de financiamento da educação básica pública cujo objetivo é assegurar o direito à educação, avançou em alguns aspectos na garantia de princípios democráticos no tocante à universalização do ensino fundamental e sua oferta com *equidade*. Estas, contudo, foram limitadas, no primeiro caso, a uma etapa (ensino fundamental) sem resolver o problema do financiamento das demais (educação infantil e ensino médio). No que concerne à *equidade*, muitos municípios passaram a contar com recursos maiores que os de seu Fundo de Participação do Município (FPM) e puderam pagar ao menos um salário mínimo a seus professores ou iniciar a estruturação da carreira. Alguns estados da região Nordeste e o estado do Pará, na região Norte, puderam se beneficiar da complementação da União. A equidade, entretanto, restringiu-se à relação entre os estados e os respectivos municípios. O critério da distribuição segundo a matrícula, além de reduzir o clientelismo e aumentar a transparência, teve o mérito de orientar o financiamento para o aluno. A subvinculação para o magistério revelou-se condição necessária, mas não suficiente, para dar uma base para a valorização do magistério e organização da carreira. A criação dos conselhos, a despeito de sua fragilidade, sinalizou para a adoção do *controle social* na esfera educacional. A adoção da conta específica, além de proteger os recursos da educação, tornou sua gestão mais transparente. É preciso considerar que o alcance desses aspectos positivos não é suficiente para concluir positivamente sobre a atuação do Fundef com respeito ao padrão mínimo de qualidade educacional. Há que atentar para a opinião de José Marcelino de Rezende Pinto, de que cabe ainda aos estudiosos do financiamento realizar um esforço de explicitação de quais são os insumos mínimos necessários para a construção de uma escola de qualidade (PINTO, 2005b, p. 97).

Além disso, penso que estes insumos devem ser suportados por mais de uma fonte.

A União teve uma forte desenvoltura na coordenação federativa para que fosse adotado o fundo, mas uma muito fraca atuação em sua função supletiva, que não contribuiu significativamente para reduzir desigualdades regionais, a despeito de contar com instrumento legal – a regra da complementação relacionada ao valor mínimo como a média nacional – jamais respeitado no período de vigência do fundo por dois diferentes governos. Desta forma, o fundo não foi suficiente para sustentar a cooperação e o equilíbrio federativos. A União não participou plenamente do *regime de colaboração*.

O Fundef teve suas deficiências. Não obstante, a experiência do fundo revelou, além dos avanços que mereciam ser preservados, potencial de tratamento adequado da questão do financiamento se incorporadas algumas correções e aperfeiçoamentos – que nortearam

o debate em torno do Fundeb, que será discutido adiante. Assim, o novo fundo pode constituir uma estratégia política para o alcance do regime de colaboração, da descentralização com autonomia federativa e da equidade.

### **3.2. O processo de tramitação e aprovação do Fundeb na Câmara dos Deputados: o que mudou no financiamento da educação básica?**

O Fundeb ingressou na agenda parlamentar pouco tempo após o início da vigência do Fundef, com a apresentação da PEC nº 112/99 pela bancada do PT na Câmara dos Deputados. Em publicação do núcleo do PT na Câmara dos Deputados, a Deputada Iara Bernardi (2000, p. 29) apresentava os objetivos e as características da proposta, que incluía a composição do fundo com 25% de todos os impostos e propunha a subvinculação de 80% para os profissionais da educação.

O Plano Nacional de Educação (PNE, 2001) faz uma referência expressa à adoção, “no futuro”, de um fundo único, que não seria outro senão o Fundeb. Desta forma, atendeu a sugestão contida nos “Subsídios oferecidos à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, relativos ao Plano Nacional de Educação”, documento encaminhado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) à Comissão de Educação da Câmara Federal em 11/08/99 e que afirmava:

[...] Em que pese o avanço desta última iniciativa (o Fundef), principalmente em termos distributivos e gerenciais, avaliações recentes indicam a necessidade de ampliar sua abrangência e de aumentar a participação da União para a garantia do padrão de qualidade assegurado pela Lei e reclamado pela sociedade. Cabe, portanto, ao PNE conjugar não só os esforços de Municípios e Estados, crescentemente envolvidos com o financiamento, mas também os aportes da União, a quem, como **Coordenadora da Federação**, cabe garantir a universalização da educação básica com progressiva qualidade, através de políticas de redistribuição e complementação de recursos. **Propõe-se, portanto, a instituição do FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – com radicalização do princípio redistributivo dos principais impostos transferidos (FPE, FPM, IPI, e ICMS atualmente e IVA na eventual reforma tributária) expandindo os aspectos positivos do FUNDEF a todas as etapas e modalidades da Educação Básica, à exceção da Educação Infantil oferecida a crianças de zero a três anos, em creches. (grifo nosso)

Para o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fundeb seria “o principal instrumento de execução do PNE”.

Com a eleição do presidente Lula, em cujo programa figurava o compromisso de implantação do Fundeb, sem maiores detalhes, gerou-se a expectativa do envio de mensagem de emenda constitucional nessa direção ou do aproveitamento da apresentada pela bancada do PT quando na oposição, uma vez que o contexto do Fundef, de adoção do

Estado gerencial, já fora superado. A idéia-força do novo governo era a *inclusão social*. Entretanto, o ajuste fiscal continuou a conformar as ações do governo, com a fixação de metas de inflação, responsabilidade fiscal e superávits primários. Exemplo concreto foi a Mensagem nº 600, de 10 de novembro de 2003, que vetava integralmente o PL nº 21/2003, que trazia para o Fundef as entidades privadas com atuação na educação especial, por “contrariar o interesse público”. O Ministério da Fazenda alegava:

Não havendo comprovação documental do atendimento das exigências impostas pela LRF, urge admitir a hipótese de que o impacto na execução financeira e orçamentária da União concorreria para o comprometimento não só das metas de resultados primários positivos, estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, mas de todo o ajuste fiscal perseguido no processo de regularização das contas públicas do país.

Considerando que os cálculos inseridos nesta mensagem, estimavam o acréscimo de gastos da União em R\$ 9 milhões anuais, o que orçamentariamente não é tão significativo, pelo menos não a ponto de comprometer “todo o ajuste fiscal”, verifica-se que a prioridade à educação ainda não fora assimilada no segmento do governo que detinha a chave do cofre. Assim, a proposta se arrastou dentro do governo até 2005. Neste ano, em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, o ministro Palocci registrava a ausência de consenso acerca do tema (Cf. matéria do jornal “O Globo”, em 30/03/05, p. 12, sob a manchete: “Palocci: governo não tem dinheiro para Fundeb”).

Na Carta de Florianópolis, de 21/11/2003, o Consed reivindicava “participação efetiva já neste momento das discussões sobre a implantação do Fundeb”.

A partir de 2004, foram realizados os primeiros colóquios, organizados pelo Ministério da Educação (MEC), para discutir a proposta preliminar do Fundeb, dos quais participaram gestores estaduais e municipais de educação, além de representantes de movimentos sociais<sup>95</sup>. A partir dessa discussão preliminar, o MEC iniciou um debate com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, do qual resultou a proposta encaminhada ao Congresso Nacional.

As primeiras audiências públicas foram realizadas da Câmara dos Deputados com o objetivo de debater a proposta encaminhada. O debate centrou-se, inicialmente, na questão do saneamento das insuficiências do Fundef e também do reconhecimento dos seus aspectos positivos. Esta fase foi profícua para a discussão dos aspectos mais substantivos, e, portanto, mais polêmicos da proposta. Contou com a participação ativa das representações dos movimentos sociais e de gestores da Educação e de Finanças nas esferas federal, estadual e municipal, conforme explicitam os quadros 4 e 5.

**QUADRO 4 - Entidades Representativas do Movimento Social e de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas – PEC do Fundeb**

<b>Proposta</b>	<b>Proponente/Apoiador</b>	<b>Opositor</b>
Inclusão das creches, sem envolvimento dos impostos municipais	UNDIME, CNM, FNP, ABM, CONANDA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, MIEIB, <sup>1</sup> FUNDEB PRA VALER, UNCME	CONSED
Inclusão das instituições conveniadas <sup>96</sup>	UNDIME, FNP	
Destinação para a educação básica pública	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE	
Complementação da União correspondente a 10% do valor total do fundo	CONSED, UNDIME, FNP MEC, CONFAZ	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Vinculação de 20% em lugar de 25% dos impostos da cesta para constituição do Fundeb	CONSED, UNDIME Campanha Nacional pelo Direito à Educação	CNTE
Retirada do IRRF	CONSED, CONFAZ, FNP, CNM	
Distribuição dos recursos Segundo a área de atuação prioritária	CONSED	
Não utilização do salário-educação como fonte da complementação da União	CONSED, UNDIME, CNTE, MEC	
Complementação da União para todos os estados	CONSED	
Constituição dos fundos sem gradualismo	CONSED, CONFAZ	UNDIME, MEC
Atendimento prioritário ao ensino regular		UNDIME
Permanência da vinculação do salário-educação apenas no ensino fundamental	UNDIME	CONSED
Referência ao padrão mínimo de qualidade	UNDIME, CONSED	
Fundo único	UNDIME, FNP, MEC	CNM

Fonte: elaboração do autor

O Quadro 4 registra o posicionamento de atores relevantes no âmbito governamental e no seio da sociedade civil. Mostra como as instâncias representativas de diferentes esferas subnacionais (Consed e Undime) opõem-se quando há repercussão financeira com redistribuição de seus recursos e se aliam para flexibilizar a gestão e pressionar por maior participação da União.

<sup>95</sup> Foram realizados colóquios em Brasília-DF (14/06/04), Porto Alegre-RS (21/06/04), São Paulo-SP (30/06/04), Belo Horizonte-MG (05/07/04), Teresina-PI (12/07/04) e Palmas-TO (19/07/04).

<sup>96</sup> Embora o assunto não tenha assumido no momento do debate da PEC a importância que obteria quando da discussão da lei regulamentadora, já havia a defesa de inclusão das creches conveniadas

**QUADRO 5 - Entidades Representativas de Gestores da Educação e de Finanças nas esferas federativas – Lei Regulamentadora**

<b>Proposta</b>	<b>Proponente/Apoiador</b>	<b>Opositor</b>
Inclusão das instituições conveniadas que atuam na educação infantil e na educação especial	UNDIME, FNP, CNM, MEC	CONSED
Inclusão pelo prazo de 5 anos	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, OMEP	UNDIME, FNP, CNM, MEC (sem prazo) CONSED (sem inclusão)
Destinação para a educação básica pública	CONSED	
Limitação de apropriação de recursos pelas creches e pré-escolas em 5%	CONSED	UNDIME, FNP, CNM
Exclusão da totalidade dos recursos do Fundeb (20% dos respectivos impostos) da RLR – receita líquida real	CONSED, CONFAZ	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Complementação da União correspondente a no mínimo 10% do valor total do fundo	CONSED, UNDIME, FNP, CNM MEC, CONFAZ	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Fixação das ponderações pela junta/comissão e não por lei	CONSED	
Garantia de repasse direto dos recursos do Fundeb aos municípios que transportassem alunos da rede estadual	CNM	

Fonte: elaboração do autor

O Quadro 5 indica a posição das entidades representativas das diferentes esferas federativas e mostra que se mantêm os focos de conflito federativo: financiamento das creches, com o ingrediente adicional da inclusão das entidades conveniadas e garantia do aporte de recursos da União.

Conclui-se que o conjunto de documentos produzidos pelo Poder Executivo, especialmente para análise no Congresso Nacional (documentos de orientação, exposições de motivos que acompanham as proposições e mensagens presidenciais), aludiu, no caso do Fundef e do Fundeb, às categorias da universalização, padrão de qualidade, regime de colaboração, equidade e, sobretudo no caso do Fundeb, registrou a alteração das relações federativas. No Legislativo, além do consenso em relação aos valores educacionais, surgiram divergências que refletiram conflitos federativos e houve permeabilidade às posições de atores da comunidade educacional, cuja participação no processo de elaboração da legislação foi mais organizada e significativa por ocasião do debate do Fundeb.

---

(Cf. Carta 158/2005 da Undime e Ofício FNP 342/2005) assim como a proposta de financiamento apenas da educação básica pública (CNTE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

Entre os aspectos sujeitos a saneamento, foram destacados: a limitação do Fundef ao ensino fundamental e a complementação insuficiente da União ao Fundef, o que comprometia a equidade entre os alunos de diferentes estados; e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social. Estes pontos foram sobejamente discutidos na avaliação do Fundef, conforme já foi explicitado no item anterior. Concordou-se que alguns elementos positivos do Fundef deveriam ter continuidade na proposta do Fundeb:

- a natureza contábil do fundo;
- as contas únicas e específicas com repasses automáticos;
- a limitação do fundo ao âmbito de cada estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais;
- a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento;
- o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- a destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica (artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);
- a possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados;
- a complementação da União.

### 3.2.1. A expectativa dos movimentos sociais quanto à proposta do Fundeb

Do ângulo do governo, a vitória eleitoral do presidente Lula gerava expectativas em torno do que constituiu o mote de seu programa e do Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil de Todos): a inclusão social. Para tanto, em contraste com o período em que se deu a aprovação do Fundef, procura-se resgatar o papel do Estado, embora sejam incorporadas diretrizes como a descentralização<sup>97</sup> e a eficiência. Diz o Plano (anexo 1): “Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico”. O Mega-objetivo I deste PPA refere-se à inclusão social e a à redução das desigualdades e tem entre suas diretrizes gerais a promoção da inclusão social com iniciativas estruturantes e não apenas emergenciais, além da “descentralização da gestão com participação e controle social, com ênfase em novas formas de articulação e na capacitação das equipes locais”. Apresentava, entre seus desafios, a ampliação do nível e da qualidade da

---

<sup>97</sup> Prevê o Plano: “Além disso, dar-se-á maior ênfase à descentralização das ações em direção aos estados e municípios, à transparência das informações e dos processos decisórios e ao reforço da participação e controle social.”



escolarização da população, com a promoção do acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país, que contempla em suas diretrizes específicas a promoção da equidade na implementação de políticas sociais, a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos públicos, com controle social, e a sustentabilidade do financiamento para a educação. Concluía que o enfrentamento de tais desafios, para que fosse bem sucedido, exigiria “um esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo e de parceria com a iniciativa privada”. Afirmava que:

A Federação pede a sua revitalização, integrando União, estados e municípios, e dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da recuperação do papel indutor do governo federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local (BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007).

Especificamente em relação ao financiamento da educação, previa, como dotação orçamentária (anexo II – programas de governo) a Preparação para Fundeb, com a realização de 135 eventos.

**QUADRO 6 - PPAS – GOVERNOS FHC E LULA**

<b>Exercício de vigência</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Governo	FHC 2				Lula 1				Lula 2
PPA	1996-1999 Brasil em Ação	2000-2003 Avança Brasil			2004-2007 Brasil de Todos				
Características	Eficiência, redução de custos, Estado gerencial	Eficiência, redução de custos, Estado gerencial			Inclusão social, resgate do papel indutor do Estado				

Fonte: elaboração do autor.

O Quadro 6 sintetiza as diferenças de concepção entre os planos plurianuais que vigoraram nos períodos dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva.

Em que pesem as diferenças de concepção dos PPAs e dos governos, o ajuste fiscal atravessou os governos nos períodos do Fundef e do Fundeb.

A PEC nº 415/05, que continha a proposta do Executivo para o Fundeb, trazia um contrabando. Propunha a seguinte redação para o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art.60.....

§ 3º A complementação da União será realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

Sobre este dispositivo opinava o Conselho Federal de Contabilidade - CFC (Cf. [www.cfc.org.br](http://www.cfc.org.br)):

O governo incluiu uma surpresa na proposta de emenda constitucional (PEC) que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A PEC, de número 415, foi encaminhada ao Congresso em meados de maio e introduz no texto constitucional o conceito de **limite para as despesas correntes**, que será fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O conceito de limite de despesa que está na PEC é mais amplo do que aquele que consta da proposta de LDO para 2006. Na proposta de LDO, encaminhada pelo governo ao Congresso em abril, o limite para as despesas primárias no próximo ano foi fixado em 17% do PIB. As despesas primárias não incluem o pagamento de juros. As despesas correntes totais incluem os juros.

Como é improvável que o Ministério da Fazenda tenha errado o conceito, é possível pensar que o novo dispositivo esteja relacionado com a proposta para que o governo comece a trabalhar, daqui para frente, com a noção de *déficit* nominal e não de superávit primário.

A proposta, prossegue a nota, estava associada à elevação do patamar de captura da DRU, para 30% ou 40%.

Este dispositivo foi derrubado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara. Na audiência inaugural com o ministro da Educação, em 25 de outubro de 2005, esclarecia o Deputado Sérgio Miranda:

Na Comissão de Constituição e Justiça, tivemos o grande mérito de considerar inconstitucional o § 3º, já que, tomando por base a Lei Complementar nº 95, tratava-se de matéria estranha ao conteúdo da proposta. Tratava-se de limite de despesas correntes, o que não vinha ao caso. Já que era questão fiscal, deveria ser tratada em legislação complementar, não em legislação constitucional. Foi um grande mérito, porque isso não pode mais voltar. Como foi considerado inconstitucional, não pode mais voltar em uma fase diferente na Comissão.

Nesta sessão, o Deputado Paulo Rubem Santiago mostrou-se preocupado com matérias veiculadas na imprensa que indicavam a possibilidade de elevação do patamar de superávit primário para 5% nos orçamentos de 2006 e 2007 e de elevação da DRU para 35%. Na mesma linha, aduziu o Deputado Ivan Valente: “Eu nunca vi coisa igual, quer dizer, ajuste fiscal ir para uma lei educacional”. Na audiência de 16/11/05 o Deputado reafirmava:

A lógica do ajuste fiscal do governo anterior continua presente neste. Devo ser coerente porque batíamos nisso. Este governo é tão ‘fiscalista’ quanto o anterior. Perdoem-me, mas 4 anos para alocar 4,3 bilhões de reais, contando o que o Fundeb coloca de complementação, é muito pouco. Depois do quarto ano diminui a participação da União. Essa curva não é sempre linear para cima.

A MP nº 339/06 continha o seguinte dispositivo, referente aos valores da complementação da União:

Art. 4º A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União **não ultrapasse** os valores previstos no art. 6º e no § 3º do art. 31, conforme as fórmulas de cálculo previstas no Anexo a esta Medida Provisória.

Esta regra estava em contradição com o inciso VII do art. 60 do ADCT, na redação da Emenda nº 53/06, que deixava claro que os valores eram mínimos. Na sessão de 07/03/07, o Deputado Ivan Valente ressaltou:

Nós apresentamos algumas emendas em parceria com o movimento Fundeb pra Valer! E que mostram logo de cara que a lógica do escritor da lei é a da avareza, ou seja, a de economizar. A lei começa, ao tratar do valor por aluno: “Não ultrapasse valores, etc”, em vez de dizer “ não seja inferior”....

#### QUADRO 7 - Fatos relevantes na legislação educacional e fiscal no financiamento da educação básica

(continua)

Governo	Ano	Legislação educacional	Legislação fiscal
FHC 2	1999	Congelado o valor mínimo do Fundef, em R\$ 315,00	Vigência do Fundo de Estabilização Fiscal - FEF que substituiu em 1996 o Fundo Social de Emergência – FSE (94-95)  Aprovada a Lei Camata (LC nº 96/99)  Lei nº 9.846/99 concede empréstimos compensatórios a estados que perderam recursos com o Fundef
	2000	Estabelecida diferenciação, para 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries e educação especial	Aprovada Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00)  Início da vigência do PPA 2000-2003 (Avança Brasil)  Aprovada a emenda da Desvinculação das Receitas da União – DRU em substituição ao FEF, com vigência até 2003.
	2001	Aprovado o PNE – os PPAs devem dar suporte às suas metas - art. 5º Lei PNE	

(continuação)

Lula 1	2003	Veto integral ao PL nº 21/2003, que trazia para o Fundef as entidades privadas com atuação na educação especial	Prorrogada a DRU até 2007
	2004		Início da vigência do PPA 2004-2007 (Brasil de Todos)
	2005	Estabelecida a diferenciação em benefício da escola rural	
	2006	Aprovada EC nº 53 - Fundeb. É constitucionalizada a nova regra de complementação da União – mínimo de 10% dos fundos e vedação da utilização do salário-educação como fonte da complementação. Sua abrangência passa a alcançar toda a educação básica, com distribuição da cota estadual e municipal de forma proporcional às matrículas. Previsão de que Leis Complementares regulamentem a cooperação entre os entes federados (art. 23, § único, CF)	
Lula 2	2007	Aprovada Lei do Fundeb - Lei nº 11.494/07, com inclusão das escolas privadas conveniadas da educação infantil e especial, mediante condicionalidades	EC nº 56/07 prorroga a DRU até 2011
	2009	A Emenda Constitucional nº 59/09, que prevê: - a extensão da obrigatoriedade da educação para a faixa de 4 a 17 anos (que passa a constituir, toda ela, direito subjetivo público), com implementação gradual até 2016; - extensão dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica; - inclusão expressa da União na definição de forma de colaboração para assegurar o ensino obrigatório; - inclusão dos parâmetros de garantia de padrão de qualidade e equidade para a distribuição de recursos para o ensino obrigatório (4 a 17 anos); - duração decenal do PNE, que deverá articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração	Aprovada LC nº 131/09, que insere na LRF mecanismos de transparência como audiências públicas e informação da execução orçamentária em tempo real  Aprovada a Emenda Constitucional nº 59/09, que prevê a revinculação gradativa, até 2011, dos recursos da MDE capturados pela DRU e a fixação de meta no PNE de aplicação de recursos como percentual do PIB

Fonte: elaboração do autor

Como se depreende do Quadro 7, a legislação educacional sofre o impacto do ambiente fiscal e de sua legislação específica, que pode facilitar ou criar constrangimentos para o financiamento da educação.

### 3.2.2. O processo inicial de discussão do Fundeb

Para iniciar a discussão sobre o Fundeb, o governo apresentou um documento preliminar (ANEXO A) para todos os órgãos e entidades que participariam do debate (Executivo, Legislativo e movimentos sociais). Este documento de orientação geral,

elaborado pelo MEC e divulgado em julho de 2004, foi denominado “Diretrizes para o Fundeb”. Estas constituíram o ponto de partida para as negociações com a Undime, o Consed, a CNTE e todos os atores sociais envolvidos e para a discussão em colóquios realizados pelo MEC naquele ano.

Entre os tópicos, constavam questões referentes ao *regime de colaboração*. O documento indicava: (a) que impostos integrariam o fundo, sendo excluídos os impostos municipais próprios e incluídos os estaduais, no patamar de 25%; (b) que matrículas entrariam no fundo (as matrículas em creche seriam consideradas, mas com “corte de renda”); (c) que matrículas seriam financiadas pelo salário-educação.

As Exposições de Motivos constituem, inicialmente, peça do processo administrativo interno do Poder Executivo que expressam a justificação técnica e política de propostas elaboradas pelos ministérios conforme as diretrizes do governo e dirigidas ao presidente da República. Ao receberem o seu aval, passam a integrar as propostas enviadas ao Congresso Nacional que tramitarão como proposições legislativas. Neste sentido, visam também convencer este auditório constituído pelos parlamentares.

Elaborada a proposta oficial pela Presidência da República para o Fundeb (PEC nº 415/05), esta foi encaminhada ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 352/2005, acompanhada pela Exposição de Motivos (EM nº 019/2005) elaborada pelo Ministério da Educação. No Congresso, tramitou conjuntamente com o bloco de proposições cuja peça principal foi a PEC nº 536/97. Transformou-se na Emenda Constitucional nº 53/06.

A EM nº 19/05 coloca em destaque o contexto da política de “inclusão social”, idéia-força do governo proponente. Em discurso para discutir a PEC do Fundeb, que chegou ao Congresso sem incluir as creches, o Deputado da oposição Antenor Napolini questionaria: “o discurso oficial é pela inclusão, mas ao excluir a creche nos 3 primeiros anos de vida, o governo está deixando à margem o início da educação básica”.

O tema que dominou o debate inicial na Câmara dos Deputados foi a polêmica com relação à ausência das creches na proposta do Executivo. Foi levado a plenário, sobretudo por parlamentares da base do governo e da oposição à esquerda (PSOL) ou independente (PDT). O plenário repercutiu as manifestações da sociedade civil como as do movimento dos “Fraldas Pintadas” e pressionou pela inclusão das creches. A relatora, Deputada Iara Bernardi, da base do governo, comprometeu-se com a inclusão. Os ministros da Fazenda e do Planejamento foram convocados para audiências públicas. A oposição capitaneada pela antiga coalizão de governo (PSDB – PFL) não precisou se esforçar para deixar o governo em situação difícil. Talvez por isso este tema não tenha sido contabilizado como concessão às oposições e estas somente selaram um acordo para a aprovação nesta fase, em torno dos temas da complementação da União e do salário-educação, na verdade, com

importante papel exercido pelo PMDB, que funcionou como o *policy broker* (mediador) do acordo na Comissão Especial.

O outro tema relevante introduzido, já na fase final, pelo Substitutivo do Senado, foi a garantia de que o valor praticado no ensino fundamental em cada estado não poderia ser menor do que aquele praticado no último ano do Fundef.

A votação em primeiro turno da PEC nº 536/97 e seus apensos deu-se em 24/01/06. A votação em segundo turno realizou-se em 02/02/06.

O Senado Federal alterou o substitutivo que, desta forma, voltou à Câmara. A votação do novo substitutivo da Deputada Iara Bernardi, já com a apreciação das alterações do Senado, deu-se, em primeiro turno, em 22/11/06. O segundo turno, no qual finalmente aprovou-se a PEC, foi realizado em 06/11/06.

Alguns temas se impuseram nos debates da PEC do Fundeb, trazidos por diferentes atores:

a) os parlamentares da base do governo ligados aos movimentos sociais e às instâncias municipais combateram a exclusão das creches e levantaram a questão do piso salarial nacional, associada nos discursos, à *equidade* e à qualidade do ensino;

b) a oposição forçou a proibição da utilização do salário-educação como fonte da complementação da União e a garantia de que o ensino fundamental não teria seu valor *per capita*, em cada estado, reduzido, em relação ao Fundef;

c) deputados do governo e da oposição reivindicaram maior participação da União e definição da complementação a partir de um percentual mínimo do valor do fundo, com o objetivo de promover mais *equidade* e a efetivação do *regime de colaboração*.

As propostas, a partir do diálogo suprapartidário, obtiveram consenso na Comissão Especial, que as aprovou por unanimidade. Tal fato, com o encaminhamento consensual pelo Congresso Nacional, seria reconhecido pelo Poder Executivo na Exposição de Motivos nº 49/06, que acompanhou a MP nº 339/06 (regulamentação inicial do Fundeb):

[...] Com efeito, parlamentares de todos os partidos se envolveram na discussão das linhas gerais do FUNDEB de forma supra-partidária e de maneira a revelar um exclusivo e indispensável comprometimento com a educação básica pública e de qualidade para o país.

A Lei nº 11.494/07 - Lei de regulamentação do Fundeb - originou-se de projeto de lei de conversão referente à Medida Provisória nº 339/06. A matéria foi discutida e votada na Câmara dos Deputados nos dias 09 e 10 de abril de 2007 e, após retornar do Senado Federal, no dia 29 de maio.

Ao contrário do processo de discussão do Fundef, em que predominaram as negociações entre os representantes dos poderes Executivo e Legislativo no plano federal, a Lei do Fundeb, assim como a EC nº 53/06, contou com uma participação intensa de atores dos poderes públicos das esferas subnacionais (estados, DF e municípios) e dos movimentos sociais. Segundo Monlevade (2007, p. 69), o conteúdo da MP nº 339/06

tinha sido cuidadosamente amadurecido nas reuniões entre o MEC, o Consed e a Undime, sob os olhares atentos, de um lado, do Ministério da Fazenda, que regula a torneira da oferta e dos recursos financeiros e, de outro, da CNTE e da Campanha pelos Direitos da Educação, que forçam os avanços das demandas sociais.

Este cenário conduziu à necessidade de uma estratégia de negociação, que foi adotada pela relatora, Deputada Fátima Bezerra, e que consistiu na oitiva de todos os segmentos interessados, no envolvimento direto da Comissão de Educação e Cultura como palco das discussões<sup>98</sup> (as MPs não são debatidas formalmente nas comissões permanentes de mérito, como a Comissão de Educação e Cultura, mas em comissões especiais) e na divulgação de uma minuta antes da apresentação formal do relatório, de modo a estender ao máximo a possibilidade de negociações e de construção do consenso. O discurso da relatora, em 9 de abril, ao encaminhar o relatório em plenário, expressa o ambiente dos debates acerca da Lei do Fundeb (Cf. Notas Taquigráficas - Plenário da Câmara 09/04/2007):

[...] Em se tratando de medida provisória, com prazo de tramitação bastante exíguo, dada a importância da matéria e a necessidade de discuti-la nesta Casa, esta relatora promoveu o debate. Durante mais de 30 dias, na Comissão de Educação e Cultura, sob a Coordenação do Presidente, Deputado Gastão Vieira, discutimos a questão.

Tivemos a oportunidade de ouvir a representação governamental. Esteve presente o ministro da Educação, Dr. Fernando Haddad, que deu importante contribuição ao aperfeiçoamento da matéria. Ouvimos também representantes dos Governadores e dos Prefeitos seja por meio da Frente Nacional de Prefeitos, seja por meio da Confederação Nacional de Municípios. Participaram do debate o Consed, que representa os Secretários Estaduais de Educação de todo o país, e a Undime, que representa os dirigentes municipais de ensino. Também houve a participação da sociedade civil, com o movimento “Fundeb pra Valer!”, a OMEP e o Mieib. Aliás, o Movimento “Fundeb pra Valer!” deu extraordinária contribuição ao nosso parecer, tendo em vista a intervenção qualificada e o olhar cuidadoso e atento com que tratou a questão, principalmente do tema da inclusão das creches e da pré-escola conveniada. Também contamos com a importante participação da CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação [...]

<sup>98</sup> Foram realizadas audiências públicas na CEC sobre a MP nº 339/06, entre 6 e 8 de março de 2007, com representantes da sociedade civil e dos entes federados.

Do esforço de construção de um relatório consensual para a lei regulamentadora do Fundeb, resultou a inclusão de novos temas, entre eles, a reafirmação de que a complementação da União é expressa em termo de patamar mínimo e não patamar fixo; a admissão de que instituições conveniadas sem fins lucrativos se beneficiem dos recursos do fundo, mediante o atendimento de determinadas condições; inclusão de novas categorias para incidência de ponderações; a possibilidade de que os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb constituam câmaras dos conselhos municipais de educação.

No processo de construção do Fundeb, o protagonismo das entidades representativas do movimento social foi mais significativo. Ao invés da predominância política do “triângulo de ferro” (governo, burocratas e grupos de interesse, em processo fechado de decisão) como ocorreu na discussão do Fundef, tomou lugar o protagonismo das redes sociais, em grande medida articuladas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que liderou o movimento “Fundeb pra valer!” e deu espaço ao “sub-movimento” dos “Fraldas Pintadas” que reclamavam a inclusão das creches.

A experiência do Fundef foi um elemento recorrente na discussão sobre o Fundeb, na medida em que foram analisados seus aspectos positivos, que deveriam ser conservados e aprimorados, e suas insuficiências. Este aspecto foi, de certa forma, registrado na sessão de 25/10/05, que iniciou a série de audiências públicas sobre a PEC do Fundeb. A relatora na Comissão Especial, Deputada Iara Bernardi, acentuava:

A responsabilidade é muito grande, mas penso que muitas coisas foram facilitadas pelo debate anterior com as entidades, o que não houve no caso do Fundef. E não podemos repetir os erros cometidos com o Fundef. Devemos, sim, aprender com os acertos e não permitir que se repitam os problemas. Por isso foi muito positivo o debate anterior com as entidades. Muitas questões já foram costuradas e acordadas.

Na fase de discussões acerca da MP nº 339/06, na reunião de 07/03/07, que iniciou o ciclo de debates sobre o Fundeb na Comissão de Educação e Cultura (CEC), Daniel Cara, vice-presidente do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e membro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, constatou que

a Lei do Fundeb foi feita com tanta parceria, e parceria efetiva, entre a sociedade civil e o Estado. Nesse sentido, quero parabenizar os Parlamentares que tiveram a sensibilidade de permanecer na perspectiva de fazer com que a sociedade reconhecesse esta Casa, principalmente a Câmara dos Deputados, que é a representação do povo segundo a Constituição, como a Casa aberta à sociedade civil, não só nas suas questões de reivindicações, mas também e principalmente nas contribuições que a sociedade civil pôde oferecer à Casa.



3.2.3. A equidade na proposta do Fundeb: inclusão de creches e educação especial; valorização do magistério e piso salarial; valor do ensino fundamental; ponderações e travas; custo-aluno-qualidade

Uma das principais iniciativas do Fundeb foi a extensão do fundo a todas as etapas e modalidades da educação básica, antes limitado ao ensino fundamental, como fora expresso na Exposição de Motivos nº 019/05.

Assim, o tema foi abordado por vários deputados.

- Na sessão da Comissão Especial, de 9/11/05, pela Deputada Maria do Rosário, ao afirmar: “Todos devemos reconhecer que o Fundef foi um instrumento que trouxe benefícios e induziu uma proposta de inserção na escola; houve dificuldades outras, de controle e tudo o mais, porém deu certo. E isso falta para a educação infantil”.

- Na audiência da CEC, de 7/03/2007, para discussão da MP nº 339/06, o Deputado Jorginho Maluly acentuou que “ainda que o Fundef tenha tido problemas, ele representa uma conquista”. Também para o Deputado Rogério Marinho, “o Fundef, quando foi instituído, trabalhou a universalização e teve êxitos inquestionáveis”.

Um desafio que permanecia na discussão do Fundeb era ampliar o seu efeito redistributivo, incluindo as creches. A exclusão das creches da proposta original cindia o conceito de educação básica contido na LDB e levantava a desconfiança de uma opção preferencial pelo ensino médio.

Diante das idéias-força do PPA 2004-2007, de recuperação do papel do Estado e inclusão social (Cf. Quadro 6, supra), a grande surpresa ao chegar a proposição do Executivo ao Congresso Nacional foi a retirada das creches do Fundeb. A Exposição de Motivos nº 019/05 justificou a exclusão das creches pela não inclusão, na cesta de impostos do fundo, dos impostos municipais próprios (item que, como vimos, constava do documento de orientação referente à PEC do Fundeb) e indicou que a questão deveria ser retomada por um fórum nacional que reunisse as três esferas. Alegava:

16. É importante destacar que as receitas provenientes de impostos arrecadados, geridos e aplicados pelos Municípios, por não se constituírem receitas compartilhadas com os Estados, continuarão vinculadas à educação, com aplicação em favor da educação básica oferecida pelos respectivos Municípios, porém sem trânsito pelo FUNDEB. O montante das receitas dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) apresenta uma grande concentração da sua arrecadação nos Municípios de médio e grande porte, de sorte que, dos R\$ 19 bilhões arrecadados em 2003, cerca de R\$ 9,0 bilhões (49%) foram arrecadados pelos Municípios das capitais e R\$ 4 bilhões (21%) somente pelo Município de São Paulo.

17. Não é por outra razão que, de um lado, tais impostos não constituem fonte de recursos do FUNDEB; e, de outro lado, a distribuição dos recursos pretende contemplar apenas a pré-escola. Consoante os dados do INEP, 75% das matrículas em creches estão concentrados em apenas 25% dos Municípios - sua inclusão, sem contrapartida de financiamento municipal,

acarretaria uma inevitável distorção na repartição de competências federativas. Não obstante, na medida em que os impostos municipais não integrarão o FUNDEB, remanescendo, nessa medida, para aplicação exclusiva em âmbito local, os Municípios que mantêm creches sob sua gestão não terão prejuízo algum.

Dessa forma, havia uma justificativa, por parte do governo, que remetia à questão do equilíbrio federativo. A inclusão das creches revelava um aspecto importante em relação à equidade, uma vez que a própria idéia do Fundeb era a de estender o efeito redistributivo a todas as etapas da educação básica.

Com o protagonismo dos movimentos sociais, a reação foi imediata, no Parlamento e na comunidade educacional. Em 13 de junho de 2005, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação emitiu nota em que considerava que a PEC do Fundeb encaminhada pelo Executivo

frustra em muito as expectativas das organizações, movimentos, fóruns e redes da sociedade civil que atuam pelo direito à educação pública de qualidade e que enxergavam na proposta do novo fundo uma grande oportunidade de revisão dos mecanismos de financiamento da educação básica, especialmente no tocante à redução das desigualdades regionais e à melhoria da qualidade dos sistemas públicos de ensino.

Em manifestação de 06 de julho de 2005, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), reunido em sua 129ª Assembléia Ordinária, considerou que a não inclusão da faixa etária das creches violava a universalidade do exercício do direito à educação. Entre 26 e 29 de julho, reuniu-se o XV Congresso Brasileiro de Educação Infantil, promovido pela Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP), que divulgou a “Carta de Fortaleza”, que afirma a não aceitação da exclusão da creche:

[...] 4. Apoiamos a aprovação da Emenda Constitucional visando a criação desse Fundo (FUNDEB), proposta pela PEC nº 415/2005, desde que nela seja corrigida a falha inadmissível da exclusão de parte da educação infantil, ou seja, a que vai do nascimento aos 3 anos de idade; [...]

No mesmo dia, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) posicionou-se no sentido de que

Essa proposta evidencia incoerências com os preceitos constitucionais (artigos 7º, 208 e 211), desrespeita a prioridade absoluta que deve ser dada a crianças e adolescentes (artigo 227), inviabiliza as metas do PNE, além de descumprir os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em 26 de agosto de 2005, foi divulgado o documento “Propostas da Undime para a PEC 415/05 – Fundeb”, que considerava “inconcebível pensar em um Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica que exclua uma parte de suas etapas”. Este documento defendia a inclusão das creches conveniadas, tema também suscitado pela Frente Nacional de

Prefeitos (Ofício FNP 342/2005, de 09/11/05, dirigido à relatora da PEC), mas que somente adquiriu centralidade quando da discussão da MP nº 339/06.

Em 31 de agosto foi lançado em ato público dos “Fraldas Pintadas”, em Brasília, o movimento “Fundeb pra Valer!”, liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que apresentou nove emendas à consideração dos parlamentares, entre as quais se destacavam: a inclusão das creches, a referência ao piso salarial nacional, e a complementação da União a partir de percentuais do valor total do fundo, fixando-se em 10% a partir do quarto ano de promulgação da emenda. Também a CNTE elaborou dez sugestões de emendas – além dos temas suscitados pela Campanha, propunha que, para a constituição do Fundeb, fossem reservados não 20%, mas 25% do conjunto de impostos indicados para sua cesta e ampliava a subvinculação de 60% para 80%, destinada não somente ao magistério, mas aos trabalhadores da educação básica.

A retirada das creches na proposta do governo constituiu certamente um revés para o MEC diante do debate interno com o Ministério da Fazenda. No documento referente às diretrizes para o Fundeb, como veremos adiante, as creches eram previstas, embora com corte de renda.

Assim, em 25 de outubro de 2005, a Comissão Especial recebia o ministro da Educação, Fernando Haddad, que, algo constrangido, apresentava a proposta que denominou de “Fundeb em dois tempos”:

Há questões que precisam ser discutidas. Entendo que o Congresso Nacional, por ser a caixa de ressonância das demandas sociais de todo o país, tem questões delicadas a enfrentar. Por exemplo, a proposta do Executivo prevê que as creches só serão incorporadas ao Fundeb depois de período de transição de 4 anos previsto na proposta de emenda constitucional, quando se considera a hipótese de agregar ao fundo os impostos municipais, que estão fora, e as matrículas de zero a três anos. Estamos propondo essa discussão para daqui a 4 anos, mas sinto que muitos parlamentares têm o desejo de antecipá-la para agora.

Na verdade, a exposição de motivos mencionava que a lei regulamentadora deveria prever o fórum mencionado\_- não havia a previsão no conteúdo da PEC.

As vozes dos movimentos ecoaram no Parlamento, já nesta mesma sessão. Ao indagar sobre a posição do MEC em relação à creche, o Deputado Antenor Napolini, da oposição, considerava que “não há a menor dúvida de que excluir a creche é uma grande perda”. O Deputado Carlos Abicalil, da base do governo, recolocava a questão federativa e o tema da equidade:

Reitero que precisamos refletir muito sobre a integralidade da abrangência, o que significa inclusão de creche. Mas antes que V. Ex<sup>a</sup> responda à pergunta feita pelo Deputado Antenor Napolini, quero dizer que, na minha opinião, para garanti-la é necessário também que, na cesta de impostos que

venha a ser subvinculada, as receitas próprias dos municípios, em particular dos municípios mais poderosos, do ponto de vista econômico, sejam incorporadas. De outra sorte estaremos consagrando desigualdades e não promovendo a expansão de creches e de equidade para crianças de 0 a 3 anos.

A Deputada Fátima Bezerra, da bancada governista, afirmava:

Rapidamente, quero expressar para V. Ex<sup>a</sup> as nossas preocupações, primeiramente, com relação à questão da inclusão da creche. Penso que vamos avançar nesse item e adequar na PEC o atendimento à questão da creche. Até porque não fazê-lo será um prejuízo enorme. Seria incorrer nos erros do Fundef, quando ele veio exatamente de forma fragmentada. Ao resgatarmos a idéia de um fundo que trata a educação como um todo, de forma global, de forma sistêmica, não se justifica de maneira alguma deixar o atendimento da creche de fora.

Também os Deputados Gastão Vieira e Colombo se manifestaram sobre a questão. Mas, a intervenção mais significativa foi a da relatora, Deputada Iara Bernardi, porque assumia o compromisso de incluir as creches:

Certamente, os pontos que aqui apareceram terão de fazer parte da PEC, porque isso é consenso. Acho que nenhum deputado discordou da questão da creche. Teremos de encontrar uma fórmula [...]

Penso já estar sendo construída a concordância de que mais setores, ou ministérios, ou orçamentos entrem nesse rol de entidades que darão sustentação à creche, que constará do Fundeb. Isso é consenso. Acrescentaremos à PEC o acordo construído sobre a creche. Peço a ajuda do Sr. Ministro, que coordenou todo o processo com o Consed, Undime e outras entidades, no sentido de que construamos esse acordo. É consenso não ser possível esperar por 4 anos e que a creche será inserida na PEC.

Este compromisso seria reafirmado na audiência pública realizada pela Comissão Especial em 26 de outubro de 2005: “Este é um compromisso que assumo como Relatora: a creche vai entrar na meta de atendimento de ensino infantil, e vamos encontrar as formas mais corretas.”

Nesta mesma sessão, o prefeito Newton Lima, representando a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) disparava: “é fundamental que a educação de 0 a 3 anos seja reincluída; até porque, se queremos fazer o financiamento da educação básica como um todo, ou se inclui ou se muda o nome”.

Sua intervenção mostrou, ainda, que a inclusão dos impostos próprios municipais era polêmica:

Seria impensável, para os Municípios brasileiros que perderam, da Constituição de 1988 para cá, vários pontos percentuais na partilha do bolo tributário brasileiro, de 16% para 12%, em média, arcar com seus próprios recursos e receitas na configuração do novo fundo [...]

Mas eu quero deixar bastante claro que, para nós, não é solução a inclusão

da creche, se os impostos municipais forem colocados na cesta de financiamento.

Em contraste, o presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, polemizava e deixava exposta a cisão no movimento municipalista:

[...] Agora, o ISS não entra, porque o ISS é das grandes cidades. Entra o FPM, que é uma transferência; entra o ITR, entram outros, mas o ISS, como disse o Prefeito de São Carlos, não pode entrar porque é das grandes cidades. Se é para entrar de um, tem de entrar de todos. Não pode entrar de um, não pode entrar do pequeno. Por que não entra do grande? O poderoso não vai entrar? Aí começo a pensar; será que não foi uma construção política para viabilizar o Fundeb e obter o apoio das capitais, obter o apoio de alguns governadores para viabilizar o Fundeb da forma como está proposto? Então temos de olhar o outro lado, a outra situação, porque temos de discutir.

Na audiência pública de 26 de outubro de 2005, a representante da Undime, Prof<sup>a</sup> Pilar, afirmou que a entidade não flexibilizaria ou negociaria a entrada das crianças de 0 a 3 anos. Em seu documento “Análise da PEC 415/2005, propostas da Undime” considerava “inconcebível pensar em um fundo nacional para o desenvolvimento da educação básica que exclua uma parte de suas etapas.”

Em 27 de outubro em audiência pública na Comissão Especial, a representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Denise Carreira, assinalava:

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação considera inconcebível a exclusão das creches seja por sua importância, já demonstrada em tantas pesquisas, seja pela impossibilidade de os municípios cumprirem o Plano Nacional de Educação sem o estabelecimento de uma fonte clara e universal de financiamento. Incluir as creches no Fundeb é resgatar uma tarefa essencial desse fundo, auxiliar para o aumento da cobertura de matrículas nas etapas e modalidades que foram desconsideradas no Fundef.

Na mesma sessão, a Sra. Antônia de Pádua, ao representar a Marcha Mundial das Mulheres, a Central de Movimentos Populares e a Campanha Nacional pelo Direito à aposentadoria das donas de casa de baixa renda, afirmou:

Consideramos de fundamental importância que esta Comissão corrija o erro cometido pelo Executivo ao enviar este projeto a esta Casa. O erro consiste em ter deixado de fora uma parcela importantíssima dos cidadãos brasileiros: as crianças pequenas.

O tema foi discutido, do ponto de vista da sociedade civil, em uma audiência mais específica, em 10 de novembro de 2005, com a participação de representantes do Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (Mieib), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e da Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP). Esta foi realizada em decorrência de requerimento apresentado pelas

Deputadas Maria do Rosário, Fátima Bezerra e Alice Portugal. No encaminhamento da proposta, em 8 de novembro de 2005, alegava a Deputada Fátima Bezerra:

Sr. Presidente, o requerimento apresentado pela Deputada Maria do Rosário e subscrito por mim e pela Deputada Alice Portugal primeiro atende a uma reivindicação das entidades citadas, que querem travar debate específico sobre a inclusão das creches no Fundeb. Dada a importância da questão, achamos oportuno, mesmo com o calendário apertado da nossa Comissão, fazer um esforço e atender à solicitação dessas entidades.

[...] Todos reconhecem que uma emenda que está obtendo o maior apoio por este Brasil afora é a que trata das creches. Estamos convencidos de que aprovar a PEC do Fundeb, sem incluir a emenda que trata das creches, em vez de ser uma conquista, pode tornar-se outra coisa.

Na audiência, dois dias depois, Ângela Barreto, do Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (Mieib), asseverou:

A não-inclusão da creche no projeto do Fundeb foi uma grande decepção para os fóruns e para o Movimento Interfóruns de Educação Infantil, uma vez que estávamos seguros de que a proposta do Poder Executivo incluiria toda a educação infantil. Infelizmente isso não aconteceu. Por isso temos travado uma grande luta, juntamente com outras entidades, para reverter essa situação.

O representante do Conanda, Amarildo Baesso, leu manifestação pública que incluía o seguinte teor:

Tendo em vista que a atual redação da proposta de emenda constitucional sobre o Fundeb fere acordos internacionais na área educacional firmados nas Conferências de Dacar e Jomtien, tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo da Convenção sobre os Direitos da Criança, princípios do ordenamento jurídico nacional – Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Estatuto da Criança e do Adolescente – e acordos firmados pelo atual presidente da República, no Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente e com o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, o Conanda durante a realização da 129ª assembléia ordinária se manifesta pela inclusão do ensino fundamental e da educação infantil na faixa etária de 0 a 6 anos de idade no texto da referida proposta em tramitação no Congresso Nacional.

Vital Didonet, da Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP), confidenciou sua perplexidade aos deputados:

Se V.Ex<sup>as</sup> estranharam – tenho certeza que sim – quando a Câmara dos Deputados recebeu a proposta do Fundeb com exclusão de um período intrínseco da educação infantil, que é a creche. Imaginem nós, das associações, que trabalhamos pelo direito da criança à educação, que lutamos engajadamente em todo o Brasil há muitos anos para melhorar a qualidade e expandir o atendimento a essas crianças! Isso também nos causou estranheza, nós nos surpreendemos com esse fato. Mas não partimos para protestos, repúdios ou contestações. Imediatamente, iniciamos um movimento de discussão, mobilização, pressão social e de expressão política, para que se revertesse esse risco de um erro histórico, não apenas quanto à supressão do direito da mulher trabalhadora ou da família, como também ao conceito de educação, que não começa aos 4 anos de idade, como antes não começava aos 7 anos. Pode ser que, antes

da Constituição de 1988, o direito à educação se iniciasse aos 7 anos de idade, mas a partir de 1988, com a nova Carta, esse direito começa no nascimento.

A única entidade que não se opôs à exclusão da creche foi o Consed. Já em sua III Reunião Ordinária, realizada de 15 a 16 de agosto de 2005, posicionava-se no sentido de que a inclusão da matrícula da creche dependeria de diversos fatores, sobretudo da entrada no fundo de receitas exclusivamente municipais. Em 29 de novembro, ao divulgar nota sobre o parecer da Relatora na Câmara, para chamar a atenção sobre alguns pontos, especialmente no que se refere à complementação da União e às “sérias implicações derivadas” da inclusão das creches no fundo, afirmava:

[...] A PEC nº 415, de 2005, de origem no Poder Executivo e que cria o FUNDEB, estabelece que, das etapas da educação infantil, participaria do fundo apenas a pré-escola. O Ministério da Educação entende corretamente que, ao deixarem de ser incluídos na receita do fundo os impostos arrecadados pelo município, não deveria a etapa da creche, igualmente, ser incluída nesse mecanismo financiador da educação básica.

Na audiência pública para a qual foi convocado o ministro Palocci, realizada em 29/11/05, o Deputado Arlindo Chinaglia apresentou posição semelhante: “É bom que todos prestem atenção: a inclusão das creches no Fundeb só poderia ser cogitada caso fossem incluídas também nas receitas do novo fundo as receitas tributárias dos municípios, como, por exemplo, o ISS e IPTU”.

Na audiência pública da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania do Senado Federal, em 7 de março de 2006, o Consed insistia que a inclusão da etapa creche no fundo exige a indicação de novas fontes de recursos provenientes dos setores saúde, trabalho, assistência social e, em especial, dos impostos municipais.

Na discussão sobre as creches, outra questão foi ganhando destaque: a inclusão das creches conveniadas como beneficiárias dos recursos do fundo.

O tema não teve na discussão da PEC do Fundeb a centralidade que obteria na discussão da MP nº 339/06. Surgiu em algumas intervenções, com visões que se contradiziam, mas não houve um debate que as o colocasse em confronto direto. Registre-se que o Fundef vigorou com atendimento exclusivo ao ensino público. Os movimentos sociais ligados à oferta de educação infantil e especial e instituições sem fins lucrativos argumentaram que o aluno não poderia ser tratado de forma desigual em relação àqueles matriculados em escolas geridas pelo setor público.

Na audiência da Comissão Especial da PEC do Fundeb, de 27 de outubro, a coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou, entre suas sugestões

de emenda, uma que “explicita a necessidade de se deixar claro no texto da PEC que os recursos do Fundeb são destinados à educação pública”. Emenda de igual teor foi apresentada na mesma sessão pela CNTE.

O Deputado Carlos Abicalil, ao declarar-se convergente com a proposição da Campanha, observou, no entanto:

[...] mas não podemos ter a ingenuidade de não compreender que isso pode não coincidir com outra demanda da creche, que é a do setor privado e que, reitero, só sobrevive se tiver fundo público [...] Não nos enganemos quanto ao que vem adiante em torno desse debate.

Na audiência pública de 9 de novembro de 2005, a secretária-executiva do MDS, Márcia Helena Lopes, fez referência ao “grande contingente de crianças e de instituições filantrópicas e comunitárias, que, em princípio, não serão abrangidas pelo Fundeb”.

Na mesma sessão, a Deputada Maria do Rosário trazia à colação a situação de Porto Alegre, onde funcionavam 32 instituições públicas de educação infantil e 135 escolas conveniadas, que considerava “escolas públicas, porque têm financiamento público e assessorias pedagógica e nutricional públicas”. Defendia que o município fosse incorporando todas no sistema público estatal ao invés de manter um sistema híbrido, com escolas infantis no Fundeb e, as outras, fora do fundo. Indagava a parlamentar: “Como vamos fazer em relação a essas redes? Confesso que me preocupo com a questão. [...] Devemos integrar todos os alunos, a partir de critérios”.

Em 10/11/05, Ângela Barreto, do Mieib, refere-se à necessidade de “garantia da definição de apoio suplementar às creches comunitárias e filantrópicas, assegurando a continuidade do atendimento às crianças de até 6 anos de idade”. A formulação sugere que esta garantia seria com outros recursos, que não dos do Fundeb.

Na sessão de 16/11/05, a Deputada Luiza Erundina indagava, ao palestrante, ex-ministro Paulo Renato, por que as entidades filantrópicas, sociais, as creches comunitárias que oferecem educação infantil não estavam contempladas no financiamento público, embora exercessem uma função de Estado.

Ao se iniciar a discussão da MP nº 339/06, a relatora, Deputada Fátima Bezerra e o presidente da CEC, Deputado Gastão Vieira, criaram as condições para que o debate se desse no espaço da Comissão de Educação<sup>99</sup>. Esta heterodoxia regimental indicava o nível de coesão, naquele processo, dos deputados de diferentes siglas que atuam na Educação.

A inclusão permanente das matrículas das instituições conveniadas foi defendida pelos deputados Maria do Carmo Lara, Rita Camata, Maria do Rosário e pelo Deputado Dr. Ubiali, parlamentares da base do governo, e pela Deputada Nilmar Ruiz, da oposição.

---

<sup>99</sup> As Medidas Provisórias não eram analisadas pelas chamadas comissões permanentes, como a Comissão de Educação e Cultura, mas por comissão mista específica para cada MP.



Também a educadora Léa Tiriba, representante do Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (Mieib), defendeu enfaticamente a inclusão das creches conveniadas:

[...] sem os recursos do Fundeb, sem o apoio pedagógico e financeiro das Secretarias Municipais de Educação, é impossível que as creches conveniadas assegurem serviço de qualidade para as crianças cujas famílias vêm sendo historicamente excluídas dos direitos mais elementares de cidadania. (*Palmas*).

Em contraste com a inclusão permanente, havia a proposta de inclusão por prazo de transição. O representante do Conjuve e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, e o representante da OMEP, Vital Didonet, apresentavam a reivindicação da inclusão das conveniadas, argumentando que eram responsáveis por 83% do atendimento. Defendiam que fossem incluídas, pelo prazo de cinco anos, as matrículas válidas até o momento em que se promulgasse a emenda constitucional. Assim, as prefeituras teriam tempo para investir nas instituições públicas.

Os Deputados João Matos, Ivan Valente e Paulo Santiago manifestaram-se a favor dessa formulação.

A emenda da Campanha fora apresentada pelo Deputado Ivan Valente, que a justificou nesta sessão:

Está na Constituição que Educação é dever do Estado, direito do cidadão. Então, devemos visar a universalização. Se a comunidade teve de se organizar porque o Estado foi incompetente, foi omissivo, e nossas crianças não estão na creche, devemos parabenizar aqueles que tiveram a ousadia, a vontade de fazê-lo (*Palmas*). Mas é obrigação do Estado. É por isso que concordamos com a tese da transição, mas não com a tese da perpetuação. (*Palmas*)

O contraponto fora feito momentos antes, na intervenção da Deputada Ângela Amin:

A limitação em 5 anos para que o Poder Público assumira a responsabilidade pelas creches comunitárias é totalmente inviável. Temos que legislar em cima do que é possível acontecer. Defendo tudo o que foi dito. Faço apenas esta ponderação: vamos legislar sobre o que é possível e não vamos deixar de reconhecer a história de quem fez a educação infantil no país. (*Palmas*)

Na sessão de 08/03/07, o ministro Haddad apontou dois caminhos para que fossem atendidas as instituições de educação infantil e especial: com os 5% da MDE, que não integram o Fundeb, e passariam a sustentar estas despesas, além da educação profissional e da superior, ou o defendido pela campanha Fundeb pra Valer!, no dia anterior, de limitar a contabilização dessas matrículas no tempo, levando-se em consideração as entidades conveniadas até 2006. Nenhuma das propostas sobreviveria.

O tema das instituições conveniadas diluiu algumas diferenças ideológicas esperadas no espectro partidário.

A Deputada governista Maria do Rosário reforçou o argumento da Deputada opositora Ângela Amin e combateu o estabelecimento da trava a partir da fixação de prazo:

Se tivermos um prazo de 5 anos para transformação dessas vagas em públicas estatais, vamos ter um congelamento das vagas de educação infantil no Brasil. Não estamos num patamar possível de fazer isso. Se somente 13% das crianças brasileiras estão nas creches, e, em 5 anos, os municípios vão transferir as vagas das conveniadas para as creches públicas estatais, significa que não vão ser criadas novas vagas nos próximos 5 anos.

Então gostaria de propor o reconhecimento dessas vagas conveniadas e, no próximo período, a ampliação de vagas pelos municípios num sistema público estatal e não apenas a transferência para o sistema público estatal das vagas hoje conveniadas.

Em apoio à manifestação da Deputada Maria do Rosário, o Deputado Dr. Ubiali colocou a questão em termos não muito distantes da conceituação corrente no período, do Estado gerencial do ex-ministro Bresser:

Se limitamos o atendimento das chamadas creches privadas - na minha opinião não são privadas, mas públicas não-governamentais - limitaremos também o sucesso desse plano. Portanto, o atendimento das creches ditas privadas deverá ser feito conjuntamente com todo o financiamento.

A “trava temporal” permaneceu somente para a pré-escola, correspondente a quatro anos (2011).

Nesta mesma sessão, a relatora, Deputada Fátima Bezerra, esclarecia que a inclusão da rede conveniada, seja no âmbito da creche ou da pré-escola, era a demanda com maior pressão do ponto de vista popular, ao mesmo tempo em que também era uma das demandas que havia merecido o apoio da maioria dos parlamentares.

Assim, o relatório da MP nº 339/06, convertido na Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/07), admitiu matrículas das instituições privadas conveniadas com atuação na educação infantil e especial que atendessem aos critérios fixados (oferta gratuita, finalidade não-lucrativa, atendimento a padrão mínimo de qualidade definido pelo órgão normativo do sistema de ensino, certificação do CNAS ou órgão equivalente, destinação do patrimônio a entidade congênere em caso de encerramento de atividades, atuação exclusiva, no caso de entidades de educação especial). No caso da pré-escola, foi previsto o limite temporal de 4 anos.

Davies (2007, p. 48-49), ao comentar a pequena complementação da União (em termos nacionais - o autor reconhece que é significativa para alguns estados que a recebem), assim se posiciona:

[...] a Câmara dos Deputados reduziu os recursos públicos para as instituições públicas ao permitir que as matrículas em creches, pré-escolas (estas “apenas de 2008 a 2011”, segundo o Decreto nº 6.353, de 13/11/07) e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas “sem fins lucrativos” e conveniadas com o poder público sejam consideradas na distribuição dos recursos do Fundeb, inclusão feita no projeto de lei de conversão, mas que não constava da MP nº 339. Essa inclusão, além de nefasta do ponto de vista do interesse público, é inconstitucional [...]

Concordando com Davies, Pinto (2007, p. 888) afirmava:

Essa inclusão, que representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas, decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras mantém convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento.

O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto.

O autor faz a ressalva de que foi estabelecida uma série de exigências para que fossem beneficiadas as conveniadas e destaca que “os recursos não são repassados diretamente às instituições, mas ao poder público municipal, que pode inclusive utilizar parte destes para a ampliação da rede própria (art. 8º, § 5º)” (PINTO, 2007, p. 889). A existência destas condicionalidades também foi destacada por Monlevade (2007), que já identificara, em 2004, pressões para que fossem incluídas as instituições escolares sem fins lucrativos, como as APAEs e as Escolas-Família- Agrícola (Cf. “Alguns conceitos para a elaboração da PEC do Fundeb”, 2004).

O documento “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020”, elaborado por comissão bicameral do Conselho Nacional de Educação e tornado público com a Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, estabelece entre as prioridades para o financiamento, no debate do PNE:

“[...] 5. Destinar os recursos públicos, em todas as esferas, apenas para instituições públicas de ensino, congelando-se as matrículas conveniadas no Fundeb, extinguindo-as até 2015.”

#### *Valorização do Magistério e Piso Salarial*

A valorização do magistério no caso do Fundef pôde ser concretizada nas regiões mais pobres, em que os profissionais sequer recebiam o salário mínimo. Entretanto, embora importante a subvinculação de, no mínimo, 60% dos recursos do fundo para a remuneração do magistério, esta revelou-se insuficiente. Os movimentos sociais propunham o resgate da proposta do Acordo Nacional pela Valorização do Magistério, pela qual era fundamental o estabelecimento de um piso salarial profissional nacional.

O Deputado Gastão Vieira enfatizou, em 16/11/05, a questão da subvinculação de recursos ao salário do professor, inaugurada com o Fundef, ao registrar:

Não existiria Fundeb se não existisse Fundef - talvez o maior avanço da educação brasileira nos últimos 50 anos, considerando que deu estabilidade aos recursos da educação, algo fundamental para quem a planeja.

Conseguimos estabelecer um salário básico para os professores. Com o Fundef, ninguém recebia menos do que o salário mínimo. Ele deu maior equidade, na unidade da Federação, entre estados e municípios [...] E cumpriu um papel que me parece fundamental: colocou a educação como prioridade nacional. Jornais, Prefeitos, Governadores, todos se movimentaram no sentido de dar efetiva prioridade à educação nacional.

Para Monlevade (2004 a, 2004b e 2004 c), o Fundeb deveria ter como objetivo a valorização de todos os educadores públicos, e não apenas os professores. Para tanto, defendia a subvinculação de 80% dos recursos do fundo à remuneração dos professores e demais profissionais da educação básica em efetivo exercício. Os aposentados deveriam ser remunerados com outras fontes que não a MDE. Além disso, propugnava pela adoção do piso salarial nacional dos profissionais da educação. Fernandes ressaltou a necessidade de que a discussão do Fundeb abrangesse, além do limite mínimo de recursos, a garantia de um piso salarial (FERNANDES, 2004, p. 130-131).

A questão do piso era levantada pela CNTE, em várias ocasiões, por exemplo, quando se realizou, na Câmara dos Deputados, teleconferência sobre o Fundeb, em setembro de 2004. Em outubro de 2005, a entidade encaminhou o Ofício nº 273/05 PR aos deputados, reafirmando a proposta do Fundeb, que deveria ter como pressuposto a valorização dos trabalhadores em educação, através de piso salarial e diretrizes de carreira “factíveis pela destinação de 80% dos recursos do fundo”. Entre as “emendas” encaminhadas pela entidade, apresentadas na audiência pública de 27/10/05, figurava uma (“emenda” nº 4 da CNTE) que determinava que a lei regulamentadora dispusesse sobre o piso salarial profissional nacional. Ao encaminhá-la, afirmava a presidente da CNTE, Juçara Dutra:

O piso é essencial, como também o são as diretrizes de carreira. Algumas dessas questões podemos tratar em lei complementar, mas é preciso que tenhamos a firme disposição de estabelecer na PEC um piso salarial que dê sentido à profissão e realmente permita vislumbrarmos melhores perspectivas para a educação. Certamente, se tivéssemos 80% de recursos do fundo destinados aos trabalhadores em educação, pela própria fórmula já teríamos assegurado não só um piso abaixo do qual nenhum trabalhador em educação pudesse ser remunerado, como também fatores diferenciadores nos estados que pudessem praticar salários mais elevados. O próprio percentual possibilitaria, além da garantia do piso, uma diferenciação positiva.

Idêntica previsão foi feita em “emenda” encaminhada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (segunda “emenda”).

Na audiência pública inaugural da Comissão Especial, com o ministro da Educação, Fernando Haddad, em 25/10/05, o tema foi suscitado pelos Deputados Carlos Abicalil, Fátima Bezerra e pela relatora, Deputada Iara Bernardi. Para o primeiro, era necessária a ampliação para além dos 60% da subvinculação à remuneração. A relatora condicionou o choque de qualidade na educação à resolução da questão do piso. E assumiu o compromisso: “o piso salarial dos professores é outra questão que, indiscutivelmente,

entrará na PEC. Vamos achar mecanismos para fazer essa vinculação”. A segunda instou o ministro a definir a posição do MEC. O excerto acerca deste diálogo é esclarecedor:

O SR. Ministro FERNANDO HADDAD [...] Quanto ao piso, temos certeza de que a PEC, como está, acarretará aumento de salário para o professor, por uma questão aritmética. Há mais recursos e se vinculam 60% para a folha dos docentes. Isso impacta salário. Não há como contornar. Estamos começando a verificar – poderemos apresentar isso oportunamente – se essas coisas podem ser sobrepostas sem prejuízos e agressão à questão federativa. Estamos convictos de que a proposta significará um mínimo nacional. E o mínimo, como o próprio nome diz, vai afetar determinada região. Não vai afetar o Distrito Federal, o Rio Grande do Sul e tampouco São Paulo. Vai afetar alguns Municípios do país. A SRA. DEPUTADA FÁTIMA BEZERRA - A região Nordeste inteira. O SR. Ministro FERNANDO HADDAD - Exatamente. A pergunta que estamos nos fazendo é a seguinte: 60% de vinculação já resolve o problema ou é preciso introduzir uma segurança adicional? Estamos estudando essa questão sem preconceito nenhum [...] A SRA. DEPUTADA FÁTIMA BEZERRA [...] - Ministro, V. Ex<sup>a</sup> disse que está em estudo se essa vinculação já será capaz de proporcionar melhoria ou se será necessária uma definição para dar certa segurança. Estou convencida de que vai ser preciso essa definição.

A posição da parlamentar não era partilhada pelos prefeitos.

Na sessão de 26/10, o Deputado Colombo indagou os debatedores acerca do piso. Para o prefeito Ziulkoski, da CNM, este, a princípio, “já estaria nos 60% vinculados à questão salarial”. Na mesma linha, o prefeito Newton Lima, da FNP, observou:

[...] no projeto original do Ministério da Educação, falava-se em 80% dos recursos destinados como limite para pagamento de pessoal. Os prefeitos que integram a Frente discordaram dessa posição. Apontamos, nos debates com o Ministério da Educação, que isso impediria os tão necessários investimentos nos municípios brasileiros como um todo. Acabamos por concordar com o valor estabelecido de 60% como limite, sabendo que o piso por categoria, que depende do custo do aluno e dos diferentes níveis e modalidades, certamente será objeto de regulamentação específica.

O tema ressurgiu na audiência pública de 16/11/05, em que foi ouvido o ex-ministro Paulo Renato Souza. Houve um interessante debate, que envolveu o convidado, o Deputado Severiano Alves, presidente da Comissão Especial e o Secretário de Educação Básica, Francisco das Chagas Fernandes, e que, de certa forma, antecipou aspectos da polêmica em torno da Lei do Piso (Lei nº 11.738/08). Reproduzimos excerto desse diálogo:

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves)[...] Para nós agora é importante que a PEC defina com muita clareza o piso, até porque estamos utilizando a disponibilidade de recursos, dos 60%, não estamos inovando nem avançando na autonomia municipal nem estadual. É a disponibilidade que existe, dos 60% para salário. Então, se a Constituição diz que são 60% no mínimo, serão para o salário dos profissionais do magistério. Logicamente se pode dizer que esse salário profissional nunca será inferior, na minha proposta de emenda, a um valor *per capita*. O SR. PAULO RENATO SOUZA - Deputado, quero fazer apenas uma observação final. Esse é um ponto importante, que foi muito discutido na outra PEC. É minha especialidade não como pessoa hoje vinculada à

educação. Mas a minha especialidade original de economia do trabalho. Se temos uma massa de salário que corresponde a 60%, para determinarmos um piso com base nessa massa de salário, temos de conhecer qual é a carreira, qual é a dispersão.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Sim, mas temos de conhecer também o número de professores por classe.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - E a dispersão é diferente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - E tem o número de alunos também.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Pois é, mas a dispersão é diferente em cada estado e em cada município, porque existe autonomia federativa do estado ao fixar a sua carreira de professor e do município ao fixar a sua. Por isso é tão difícil fixarmos um piso nacional.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Mas aí é o mínimo.

A SRA. DEPUTADA FÁTIMA BEZERRA - É o mínimo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Estamos propondo um piso mínimo.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Mas não adianta um piso mínimo com base na massa de 60%, porque a dispersão varia.

[...] O SR. PRESIDENTE (Deputado Severiano Alves) - Vou conceder a palavra, para uma breve intervenção, ao Secretário de Educação Básica, Sr. Francisco das Chagas.

O SR. FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES - Srs Deputados, Sr. Ministro, fiquei o tempo todo ouvindo e achei interessante algumas questões. Sobre o piso, na minha opinião, não é uma coisa nem outra. Acho que temos condições de estabelecer um piso com 60% ou 80%, mas com 60% para os professores, não levando em consideração a massa, porque temos um problema sério.

Se tivéssemos carreira nacional, aí, sim. Mas não temos carreira nacional. Então, cada estado é livre para fazer sua organização [...] Na minha opinião, é possível ter o piso, tomando por base 60% ou 80%, mas esse piso não pode levar em consideração a massa do salário como um todo, porque não sabemos o que acontece em vários estados e municípios [...] Então, eu acho que não se trata de massa de salário, mas existem condições de estabelecer um piso.

O SR. PAULO RENATO SOUZA - Falou a experiência de quem foi dirigente sindical e membro do Conselho do Fundef. Acho que é isso. Não tenho reparos à sua observação. É possível fixar um piso, mas não fazê-lo equivalente ao gasto médio por aluno, porque aí, sim, teríamos de ter um salário igual para todos, o que é impossível.

Na audiência pública realizada em 29 de novembro de 2005, o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, fazia um alerta:

A inclusão de um piso nacional pode levar principalmente os estados e as prefeituras mais pobres a terem de completar recursos além do Fundeb, e esses podem não ter condições de fazê-lo. Essa discussão precisa ser realizada com os representantes das entidades, com as Sras. e os Srs. Deputados, a fim de que possamos chegar a uma solução que responda à questão dos salários dos educadores, mas não crie uma trava na Constituição que nos impeça depois de equacionar futuros problemas, em particular com prefeituras e estados que possam não ter condições, repito, de cumprir o teto (sic) nacional.

A EC nº 53/06 inseriu o piso salarial profissional nacional (que era a principal reivindicação da CNTE) entre os princípios a partir dos quais o ensino deve ser ministrado e determinou que a lei regulamentadora dispusesse sobre o prazo para fixação, em lei

específica, do piso salarial profissional nacional. A Lei do Fundeb estabeleceu a data de 31 de agosto de 2007. Praticamente um ano depois, em 16 de julho de 2008, foi editada a Lei nº 11.738/08 (Lei do Piso). Como os debates parlamentares prenunciavam, alguns dispositivos da lei, como os referentes à jornada, foram objeto de ação da inconstitucionalidade, para qual foi concedida liminar, mas que está pendente de julgamento definitivo pelo STF.

#### *Valor do ensino fundamental*

Associado à questão da equidade estava o valor do ensino fundamental, isto é, a garantia de que fosse mantido patamar equivalente ao do Fundef e o efeito redistributivo que esta etapa lograra com aquele fundo.

Ao criticar simulações de impacto feitas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o ministro da Educação, na audiência pública de 25/10/05, esclarecia que estas não estavam levando em consideração, entre outras variáveis, que “na proposta de regulamentação está previsto que o valor *per capita* do fundamental não pode ser inferior ao do último ano de vigência do Fundef”.

Nesta audiência, os Deputados Gastão Vieira e Átila Lira se manifestaram a favor da não redução do valor do ensino fundamental em relação ao praticado no Fundef. Este tema seria defendido pela bancada do PSDB em suas emendas e teria a concordância do MEC. Ainda assim, o texto que saiu da Câmara na primeira fase era insatisfatório:

Art. 6º. O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo por aluno do ensino fundamental efetivamente praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, no último ano de vigência da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996.

A remissão apenas ao valor mínimo não constituiria garantia para o valor efetivamente praticado para o ensino fundamental nos estados que não recebessem a complementação da União. Este aspecto foi corrigido no Senado Federal e acolhido no parecer da relatora Iara Bernardi ao Substitutivo do Senado. A Emenda Constitucional nº 53/06 foi aprovada com a seguinte redação:

Art. 60, ADCT.....  
 § 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.  
 § 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

### *Ponderações<sup>100</sup> e travas<sup>101</sup>*

As ponderações que compunham a sistemática do Fundef, na audiência pública da Comissão Especial da PEC do Fundeb, de 25/10/05, foram abordadas pelo ministro da Educação. Ao considerá-las um mecanismo de calibragem da oferta no sentido de permitir quando necessário o restabelecimento do equilíbrio, constatou: “esse é o mecanismo engenhoso que o Fundeb herda do Fundef e que tem de ser mantido”.

Na audiência de 29/11/05, o ministro Palloci observava, em relação à EJA:

Como é uma inclusão que pode ter uma ou outra dinâmica e é um pouco imprevisível, discutimos com os Deputados e com a Relatora se não seria o caso de haver algum mecanismo de coordenação na entrada de processos do EJA, deixando as outras modalidades com entrada mais livre.

Creio que na votação do relatório V.Ex<sup>as</sup> podem resolver isso. Debateremos o assunto com a Relatora, mas consideramos adequado que V. Exas., do ponto de vista educacional - e não do ponto de vista financeiro -, coloquem algumas travas em cada uma das portas de entrada, para obedecer ao que deve ser mais adequado. Penso que esse seria o melhor mecanismo.

Assim, a MP nº 339/06 fixara a trava da EJA e os debates acerca de seu conteúdo se iniciaram já sob a vigência das ponderações estabelecidas pela Junta. Os temas, portanto, teriam que ser abordados necessariamente pelo relatório que resultasse na nova lei.

Na audiência de 07/03/07 da Comissão de Educação, para debater a MP nº 339/06, o representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, posicionou-se contrariamente à trava da EJA (fixada na MP nº 339/06, em 10% do fundo, patamar que seria elevado para 15% na lei aprovada): “os nossos estudos mostram que essa é uma trava que não tem efeitos práticos. A EJA não vai chegar a 10% do fundo”. Tratava-se, pois, de uma questão no plano simbólico - a referência à EJA era considerada preconceituosa e não defendia a isonomia entre todas as etapas e modalidades.

A Deputada Nilmar Ruiz, da oposição, reivindicou que as ponderações fossem fixadas em lei e não pela Junta, que não teria a “representatividade necessária para

<sup>100</sup> Ponderações são fatores matemáticos que incidem sobre o valor por aluno de referência do fundo (séries iniciais do ensino fundamental urbano - fator), de forma que as demais etapas e modalidades contem ou não com acréscimo de recursos por aluno, segundo estejam acima ou abaixo do valor de referência. A competência para determinar as ponderações, dentro de uma banda que varia de 0,7 a 1,3, é da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

<sup>101</sup> Travas ou limites de apropriação referem-se ao teto de gasto para as etapas e modalidades da educação, com recursos do Fundeb. Sua previsão estava associada ao temor de que alguma modalidade - e particularmente se estabeleceu para a educação de jovens e adultos - passasse por um processo de explosão de matrículas.



estabelecer esses fatores de diferenciação”. Solicitou em nome de seu partido que fossem majorados os fatores da educação infantil.

Um dos temas que mereceu destaque na apresentação do ministro da Educação na audiência pública da CEC, realizada em 08/03/07, foi a questão dos coeficientes e sua repercussão no pacto federativo. Uma primeira observação foi a de que os “coeficientes de largada” do Fundeb foram criados por consenso (na Junta, entre MEC, Consed e Undime).

Na sessão de 08/03, à tarde, a representante do Consed, Prof<sup>o</sup> Maria Auxiliadora, defendeu a manutenção da trava para a EJA e a inclusão de uma trava para a educação infantil, que corresponderia a 5% dos recursos do fundo. Segundo a expositora, isso garantiria 100% de expansão. Em resposta, a representante da Undime, Prof<sup>a</sup> Pilar, afirmou: “Discordo da companheira Maria Auxiliadora. Somos absolutamente contrários à existência de travas para a educação infantil, muito mais pelo simbólico de que se diga que a educação infantil terá limite na sua participação”.

Esse diálogo revela que não desaparece a tensão federativa, o que não pode ser objetivo do fundo, mas sim a institucionalização de fóruns legitimados de negociação, como pretende ser a Comissão Intergovernamental, discutida a seguir.

Para Pinto (2007), os fatores de ponderação não devem ser estabelecidos em termos de etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, mas associados, de forma objetiva, às *condições da oferta* (duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos). O autor posiciona-se ainda contra a trava prevista para a EJA por considerá-la associada à ponderação mínima de 0,7 e um desrespeito aos direitos dos jovens e adultos trabalhadores.

No relatório referente à MP nº 339/06, que originaria a Lei do Fundeb, criaram-se novas categorias sobre as quais incidiriam ponderações, propostas pelo Senado Federal: creche pública ou conveniada, em tempo integral ou parcial, e pré-escola em tempo integral ou parcial. O limite de apropriação pela EJA foi definido em 15%. Como expressão das divergências entre os entes federativos, o Consed propunha que se estabelecesse o limite de apropriação de 5% para as creches.

#### *Custo-aluno-qualidade*

A Exposição de Motivos nº 019/05, que acompanhou a PEC do Fundeb, mencionava a garantia de um investimento mínimo por aluno/ano por parte da União, que seria fixado anualmente e que deveria assegurar condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade do ensino. Entretanto, propunha o valor fixo de R\$ 4,3 bilhões. Esta questão ganhou destaque nas audiências públicas, especialmente pela participação de Pinto,

especialista do campo do financiamento e também de representantes do movimento social, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Pinto (2005c), com olhar na PEC nº 415, considerava que não havia elementos concretos que assegurassem que o Fundeb garantisse os recursos adicionais necessários à melhoria da qualidade. Partindo da definição de padrão de qualidade constante na LDB (art. 4º, IX), o autor, que vem desenvolvendo debates e trabalho de pesquisa em conjunto com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CARREIRA e PINTO, 2007), entende que o custo-aluno-qualidade compõe-se de quatro categorias de insumos, referentes à: estrutura de funcionamento (construção e manutenção de prédios, materiais básicos de conservação, equipamentos de apoio ao ensino), condições oferecidas aos trabalhadores (salário, plano de carreira, formação inicial e continuada), gestão democrática (participação da comunidade, funcionamento de conselhos, escolha democrática de dirigentes, existência e liberdade para associações de estudantes e professores e funcionários, construção conjunta de projeto pedagógico) e ao acesso e permanência na escola (alimentação, material didático, transporte, vestuário). Concordando com Pinto, Monlevade destacara como essencial o estudo dos componentes do serviço educacional, para se chegar a um custo-aluno-qualidade (2004 d). Como componente da qualidade (e da equidade), ressaltou a ampliação da jornada, para atingir a jornada integral, o que em termos da lógica do fundo deveria implicar em ponderação a incidir sobre o custo desta categoria de despesas, como viria a determinar a Lei nº 11.494/07 (arts. 10 e 36).

No âmbito das audiências públicas referentes à EC nº 53/06, a questão foi suscitada na sessão de 27 de outubro de 2005. A representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Denise Carreira, ao apresentar uma das sugestões de emenda da entidade ("emenda" nº 9), esclareceu que esta era uma batalha de vários anos da Campanha:

o tema consta atualmente da Constituição Federal, mas foi simplesmente desconsiderado durante toda a vigência do Fundef. A PEC o suprimiu, e nossa proposta é retomar o debate, dando novo prazo para a implementação do dispositivo e para a definição na legislação ordinária das formas de construção dos valores.

Também para Juçara Vieira, da CNTE, o custo-aluno-qualidade deveria orientar o debate. Lembrou, a exemplo da expositora que a precedera, que a Constituição já estabelecia o conceito de padrão mínimo de qualidade - dispositivo que não estava sendo traduzido em recursos.

Nos debates referentes à MP nº 339/06, na audiência pública de 8/03/07 (manhã), o Deputado Paulo Santiago considerou que os parlamentares haviam incorrido em erro na discussão da PEC do Fundeb e poderiam novamente nele incidir, no momento da apreciação da MP, ao focar suas intervenções

nos valores da participação da União, em vez de iniciarmos a discussão da

PEC por um capítulo de avaliação da atual situação da educação pública brasileira, sobretudo das oito séries do Fundef [...] E qual é o problema que faz com que cheguemos à medida provisória incidindo no erro? O problema é que não partimos da definição de qual é o custo da escola pública de qualidade.

Também o Deputado Ivan Valente ressaltou:

No Fundeb, por exemplo, quando foram discutir o valor do custo-aluno, esqueceram de algo que devia ser um parâmetro inicial do Plano Nacional de Educação: o custo-aluno-qualidade. Tem que constar essa expressão, mas ela já sumiu. É lógico que, se não for definido em lei, não há custo-aluno que possa ser determinado em termos de qualidade.

Para Pinto (2007), a legislação do Fundeb enfraqueceu o princípio do custo-aluno-qualidade, em relação à do Fundef, que estabelecia o valor mínimo não inferior à média nacional, além de prever que, a partir de 31 de dezembro de 2001, o valor mínimo nacional deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Segundo ao o autor: “Embora estes dois preceitos nunca tenham sido cumpridos, o fato de eles constarem em mandamento constitucional era um instrumento importante de luta para todos aqueles que defendem uma escola pública de qualidade”.

O tema promete ser recorrente no período de vigência do Fundeb. O documento “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020”, elaborado por comissão bicameral do Conselho Nacional de Educação e tornado público com a Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, estabelece, entre as prioridades para o PNE, a definição de padrões mínimos de qualidade e a indicação do custo-aluno-qualidade.

O documento final da Conferência Nacional de Educação Básica propõe que o financiamento da educação tenha como referência o mecanismo do custo-aluno-qualidade, cuja construção exigirá, segundo o documento, um amplo debate sobre insumos, tais como o número de alunos por turma, remuneração adequada dos profissionais e sua formação continuada, condições de trabalho aos professores, materiais necessários à aprendizagem dos estudantes. A formulação é repetida no Documento-referência para a Conferência Nacional de Educação (BRASIL, Conae, 2010, p. 83).

#### 3.2.4. O Regime de Colaboração: equilíbrio federativo, autonomia, complementação da União

A Emenda Constitucional nº 53/06, que instituiu o Fundeb, procedeu a uma alteração no texto original da Carta de 1988, advinda de emenda de lavra do Deputado Carlos Abicalil, da base do governo, de forma a permitir que a legislação referente às normas de

cooperação entre os entes federados sejam setorizadas. Nesta mesma audiência, da tarde de 08/03/07, expunha o autor da emenda:

O art. 23 da Constituição já completou maioria. Desde 1988, previa lei complementar regulatória. Estava no singular e, por isso, argumentaram que uma lei seria muito complexa para regular 11 competências concorrentes. E colocamos no plural, de modo que a lei trate de cooperação em matéria educacional. Aí, quem sabe, tenhamos outra racionalidade para pensar que quem transporta é um ente, e a ele deve ser dada condição para fazer isso, etc. Mas nossa tradição é patrimonial. Quem tem a titularidade do terreno e a posse do prédio recebe recurso. Por isso, a titularidade da matrícula é mais importante que o ser que está por trás.

Diz o dispositivo incluído:

Art. 23. ....  
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (NR)

Trata-se de um dos principais desafios para o desenvolvimento do regime de colaboração inserido no federalismo cooperativo (ZIMMERMANN, 2005) e de equilíbrio consagrado pela Constituição de 1988.

A atuação de estados e municípios em *regime de colaboração* foi reconhecida como um critério para distribuição eventual de recursos correspondentes até o máximo de dez por cento (10%) da complementação da União, para programas orientados para a qualidade.

O relatório da Deputada Fátima Bezerra referente à MP nº 339/06, de abril de 2007, põe em relevo a questão federativa:

[...] A proposta de financiamento da educação básica pública não pode desconsiderar que o Brasil é uma Federação cooperativa, cuja característica é o estabelecimento de competências compartilhadas. Ainda que sejam definidas áreas de atuação específica como função própria, não se dispensa a solidariedade federativa entre todos os entes e o papel da União. Isso implica a realização de suas funções supletiva e redistributiva, tal como dispõe o art. 211 da Constituição Federal, de forma a contribuir para o equilíbrio e a harmonia federativos.  
Os responsáveis pela educação como política pública devem atuar em regime de colaboração. Neste sentido, o advento da “junta”, proposta pela MP nº 339/06, constitui uma iniciativa importante [...]

A relatora justifica a ampliação da composição da “Junta”, com representação das diferentes regiões, com a necessidade de contemplar a diversidade da Federação brasileira.

Ao voltar a matéria para a Câmara, em maio, com o objetivo de deliberar sobre o Substitutivo do Senado Federal (Projeto de Lei de Conversão nº 7) reitera:

[...] Se o Fundeb articula os meios, cabe aos planos, a partir de sua implementação integrada, garantir a articulação dos fins. Em ambas as facetas – meios e fins – cabe destacar a importância da dimensão federativa que apresenta o próximo desafio para o legislador, pautado pela Emenda Constitucional nº 53/06: a efetiva regulamentação do regime de colaboração por meio de lei complementar. A Câmara dos Deputados manteve o dispositivo constitucional que prevê que o valor da complementação da União é um valor mínimo, que pode ser aumentado em consonância com as necessidades de calibragem do pacto federativo e os requisitos da construção do custo-aluno-qualidade [...]

Os discursos dos parlamentares mais ativos no debate educacional, de um modo geral, destacaram a importância de terem sido ouvidas as instâncias representativas de diferentes esferas da Federação e de se ter garantido uma participação financeira maior por parte da União, em relação ao Fundef<sup>102</sup>. Algumas intervenções tocaram diretamente no tema da Federação.

Assim, o Deputado Paulo Rubem Santiago afirmou:

[...] Nesta oportunidade, quero voltar muitos e muitos anos no tempo para registrar que 75 anos depois do lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito em 1932, nós estamos dando o segundo passo, ao oferecer ao país uma educação básica em que a União, os estados e os municípios complementam os esforços de cada um dos entes da Federação, fazendo aquilo que, em 1932, os pioneiros da educação já reclamavam [...]

O Deputado Carlos Abicalil acentuou o papel de negociação federativa da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

[...] Já no ano de 2008, Sr. Presidente, a Comissão Intergovernamental poderá redimensionar e calibrar com os resultados de 2007 a repartição do fundo. E teremos também pelo próprio texto, a partir do quarto ano de vigência do Fundeb, a capacidade legislativa de prover os ajustes, ouvindo a sociedade brasileira, dando atenção à nova pactuação federativa, pois pela primeira vez, Sr. Presidente, coloca-se na Comissão, que definirá a repartição dos recursos do Fundeb - a União, os estados e os municípios [...]

A Comissão nada mais faz do que realizar o que preconiza o princípio federativo: buscar o equilíbrio e a conciliação das autonomias locais com os interesses nacionais (ROCHA, 1997).

A questão federativa praticamente invadiu o plenário da Câmara no dia 10/04/07, na medida em que, estrategicamente, os municipalistas, notadamente a CNM, convocaram a XX Marcha de Prefeitos a Brasília para esta data. Deste fórum vieram as pressões para a votação de um destaque de votação em separado (DVS), com o objetivo de direcionar recursos do Fundeb (que conta com dinheiro de estados e municípios) para os municípios

<sup>102</sup> Cf. discursos na ordem do dia de 10/04/07, dos Deputados Gastão Vieira, Maria do Rosário, Nilmar Ruiz, Ivan Valente, Paulo Renato Souza, Severiano Alves, Paulo Rubem Santiago. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

que realizem transporte escolar de alunos da rede estadual. A matéria foi rejeitada, já que se alegava – corretamente em minha opinião – que apresentava problema de constitucionalidade, uma vez que alterava critério de repartição dos recursos previsto em dispositivo constitucional. Entretanto, obteve uma expressiva votação.

### *Equilíbrio federativo*

O equilíbrio federativo constitui importante dimensão do regime de colaboração. Para alcançá-lo, a proposta do Fundeb instituiu uma instância de negociação federativa: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade, composta por representantes dos três entes federados. Por meio de acordo entre o MEC, o Consed e a Undime, definiu-se o intervalo de 0,7 a 1,3 para as ponderações aplicadas à distribuição dos recursos. O Deputado Abicalil ressaltava que, para aquele ano de 2007, deveria ser tomado o cuidado de manter a vigência daquilo que fora pactuado entre os entes.

Em sua exposição, na audiência da CEC, na manhã de 8/03/2007, o ministro Haddad entendeu que “ao criarmos essa Junta, encontramos um caminho de fortalecer o regime de colaboração”. Já na fase de debate com os parlamentares, o ministro acrescentou:

Mas esta Comissão pode ser inclusive, ampliada, e aí faço apenas a ressalva para que ampliem com educadores, ampliem fortalecendo o pacto em torno da educação, e não envolvendo setores que não necessariamente tenham um olhar para a educação, como é o nosso olhar para a educação. Faço, portanto essa observação.

O recado tinha endereço certo e levava em consideração algumas emendas que incluíam representantes do Confaz e de secretários municipais de finanças. Além da “família fazendária”, havia os poderes executivos, que resistiam à idéia de fortalecimento das secretarias de educação.

Para o Deputado Abicalil, da base do governo, a “recomposição da responsabilidade solidária da União talvez seja uma das principais marcas do Fundeb em relação ao conjunto da educação básica [...]”

Na audiência pública da tarde de 8/03/07, a representante do Consed, Prof<sup>ª</sup> Maria Auxiliadora Rezende, ressaltou: “Acho que é importante destacar - isso já foi dito pelo ministro - que toda essa discussão, apesar de não termos consenso em tudo, foi construída de maneira muito coletiva, envolvendo Consed, Undime e o Ministério da Educação.” Em continuidade à sua exposição, defendeu a ampliação da Junta

assegurando-se a participação regional da Undime e do Consed, de forma que as diferentes regiões pudessem ter, acolhidas nesta Comissão, pessoas que pudessem representar os interesses, as necessidades, de acordo com a realidade da cada região, do ponto de vista dos municípios e

dos estados.

A representante da Undime, Prof<sup>a</sup> Pilar, por sua vez, destacou:

Esse tem sido o viés do debate da Undime: reconhecer que todos são sujeitos de direito, que a União tem que entrar com mais recursos, sim. Não é possível que a gente caia nessa briga de irmãos, que eu vá considerar o Consed como meu inimigo. Os inimigos são a exclusão, a desigualdade, a estúpida concentração de renda que existe no país.

No relatório da MP nº 339/06, convertido na Lei do Fundeb, a antiga Junta de Acompanhamento, responsável pela fixação das ponderações, ganhou nova denominação – Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – e foi ampliada, passando a contar com um representante de cada uma das regiões político-administrativas brasileiras, tanto no nível estadual como na esfera municipal, indicados, respectivamente, por Consed e Undime. A introdução da dimensão regional no debate federativo ajusta-se à proposta historicamente defendida pelo jurista Paulo Bonavides, um dos teóricos do federalismo que referencia esta tese.

Os atores que representavam cada esfera demonstravam preocupação com perturbações ao equilíbrio federativo, expressas na verificação da direção dos fluxos de recursos redistribuídos (se de estado para município ou do município para o estado), na composição de quais matrículas e quais impostos comporiam a cesta do fundo. E qual a ponderação atribuída a cada etapa, para efeito de distribuição. Este debate deixava entrever as disputas federativas e, freqüentemente, eram utilizados dados agregados, o que prejudicava o entendimento real - há que se verificar o que ocorre em cada fundo de cada âmbito estadual.

Bremaeker (2005) registrava a preocupação da esfera municipal: "com o Fundeb, como o ensino médio é mais caro, a tendência é de que uma parcela maior de recursos será deslocada para os Estados, o que aumentará ainda mais o número de municípios com perda de recursos financeiros". E, de fato, a expectativa era a de que o fluxo de recursos estado-municípios diminuísse. Assim, o secretário de Educação da Paraíba declarava ao jornal "A União", em 16/06/05 (na matéria intitulada "Neroaldo exhibe otimismo com as novas regras do Fundeb". Cf [www.sec.pb.gov.br](http://www.sec.pb.gov.br), acessado em 29/06/2005):

A Paraíba, no caso do governo do estado, repassa, do recurso que seria para a rede estadual, algo em torno de R\$ 10 milhões/mês para que o Fundeb aconteça. Ou seja, nós redistribuímos esses recursos com os municípios, que dá cerca de 120 milhões/ano. O Fundeb não vai reverter essa situação, pode melhorar um pouco no sentido de diminuir o repasse para R\$ 100 milhões/ano, o que ainda é uma distorção, mas, de qualquer maneira, melhora um pouco a perspectiva. Por outro lado, poderá facilitar também na medida em que o estado poderá ampliar um pouco mais o ensino médio e as prefeituras trabalhar um pouco mais o ensino infantil.

Monlevade (2004 a, 2004b e 2004 c) apontou, entre os aspectos problemáticos da PEC nº 112/99, da bancada do PT, a dificuldade operacional e político-institucional da

inclusão de impostos municipais na cesta do fundo. O autor mostrou sua preocupação com o equilíbrio federativo ao considerar que representaria um “caso\_ inusitado, de transferência do ente federado em geral mais “fraco” (Município) para o mais “forte” (Estado)”. Além disso, propôs que fosse avaliado o esforço fiscal de cada ente federado. Advertiu, ainda, contra a corrida desenfreada por matrículas, ao propor a universalização com responsabilidade (s/d) para evitar situação de disputa por matrículas, a exemplo do que ocorreu em algumas localidades no início da implantação do Fundef. Ressaltou, ainda, a necessidade da resolução de dois pontos cruciais: a diferenciação dos custos e a complementação da União, que implicaria na maior disponibilização de recursos, com a adoção do patamar previsto em dispositivo vetado do PNE – 7% do PIB.

Giacomoni (2004), especialista em finanças públicas, realizou simulações para o Consed, com base nas informações correntes em 2004, que ainda não delimitavam claramente o cenário:

A consequência que o novo fundo trará para a repartição dos recursos entre os entes de um mesmo estado dependerá do número de alunos das respectivas redes e, muito particularmente, dos fatores de diferenciação entre etapas e modalidades que vierem a ser adotadas. Causa preocupação o fato de que não há praticamente avanços na definição técnica desses fatores.

O autor construiu cenários a partir dos fatores divulgados nos exemplos que o MEC apresentou nos “Colóquios” realizados em 2004 e em propostas de Monlevade. Em ambos os casos identificou, segundo sua visão, “impactos severamente negativos” nas finanças estaduais.

O economista Jorge Abrahão Castro (2005, p. 845) opina no sentido de que\_

no conjunto, observa-se que em todas as regiões devem ocorrer movimentos nas duas direções, predominando\_ entretanto, o processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios, não ocorrendo assim processo de centralização. Além disso, a instituição do FUNDEB demandará grande quantidade de recursos para fazer face à complementação da União, o que favorece a consolidação de um volume razoável de recursos para a educação básica.

Fernandes, Gremaud e Ulissea (2004, p. 14) tinham percepção diametralmente oposta.

[...] fica claro que a implementação do fundo único provoca uma inversão na direção das transferências entre estados e municípios atualmente observada. De maneira geral, no Fundef os grandes ganhadores são os municípios, enquanto que no fundo único a situação passa a ser favorável aos governos estaduais. Isso ocorre porque as redes estaduais de ensino médio são muito maiores do que as municipais de educação infantil e o fator relativo do ensino médio é também muito superior ao da educação infantil. Assim, quando todas as etapas são reunidas em um fundo único, os



estados minimizam suas perdas ou se tornam superavitários [...]

Note-se que o raciocínio acima considerava um cenário em que entrariam na composição da cesta do fundo, impostos próprios municipais. Os autores esclareciam que uma vez excluídos, os ganhos dos estados e perdas dos municípios seriam significativamente reduzidas e, em alguns casos, invertidas. Também Sobreira e Campos (2005) avaliavam que os municípios permaneceriam como receptores líquidos, mas que a tendência seria de decréscimo dos repasses estaduais, de forma “não contundente”, em virtude da inclusão da educação infantil. Ainda assim, o tamanho das redes estaduais de ensino médio frente às redes municipais de educação infantil e a definição das ponderações continuam sendo variáveis que merecem observação, assim como a verificação de se os estados minimizaram suas transferências<sup>103</sup>.

Fortunati (2007, p. 45 e 47) lamenta que ao menos uma parcela dos recursos da complementação da União ao fundo não seja distribuída para todos os estados. Não faltaram emendas para tanto. Na verdade esta é a origem da parcela de 10% “a ser aplicada em programas de qualidade”. Entretanto, em minha opinião, a proposta feriria a própria conceituação dada à complementação da União, cujo sentido remete à equidade e ao regime de colaboração - existe para que os Fundeb's no âmbito dos estados menos aquinhoados atinjam um mínimo por aluno. Assim, não se justifica alterar o universo de beneficiários, quando se trata do **mínimo**. Mesmo mantendo o universo, a aplicação em programas de qualidade perturba a clareza e a objetividade do critério de distribuição. Neste sentido, Souza Jr. (2007, p. 6) considera um retrocesso a possibilidade de distribuição de parcela de até 10% para programas de melhoria da qualidade uma vez que diminui os recursos diretamente repassados. O autor identifica a disputa federativa em torno dos recursos do Fundeb e ressalta que é alterado “o chamado pacto federativo em seu principal componente: a distribuição de recursos aos entes federativos”. Conclui que os estados tendem a ser beneficiados na distribuição dos recursos do Fundeb, tendência confirmada pela definição das ponderações dos valores por aluno para 2007”. Pondera que a falta de um regime de colaboração entre estados e municípios pode levar a uma “competição predatória”, fato que identificou na vigência do Fundef.

Outro aspecto importante para o regime de colaboração foi o tratamento que recebeu a fonte do salário-educação, tanto do ponto de vista dos recursos federais – que

---

<sup>103</sup> Em Carta de 06 março de 2007, os governadores reconheciam que o Fundeb “ estancou o crescimento das perdas dos Estados” e anteviam, findo o gradualismo de sua implantação, no que se refere aos entes subnacionais em 2009, uma redução das transferências dos estados aos municípios para um “patamar suportável”. A Carta mostrava a preocupação com os anos de 2007 e 2008, diante do fim do chamado “fundebinho” (transferência de recursos para apoio ao ensino médio), que vigorara entre 2004 e 2006.

não puderam ser usados para complementação ao Fundeb, como no que se refere ao critério de distribuição da cota estadual e municipal entre os entes subnacionais. O salário-educação foi tratado na EC nº 53/06 sob três aspectos. Em primeiro lugar sua proibição como fonte da complementação da União ao Fundeb. O objetivo era atrair novos recursos e evitar a prática da mera de troca de fontes.

A proposta, em realidade, recuperou o conteúdo de dispositivo aprovado pelo Congresso Nacional quando da Lei do Fundef e vetado pelo Executivo. Na ocasião, a proposta fora lançada pelo Consed, que mais uma vez retomou a bandeira e a reapresentou na audiência pública de 26/10/05. O anteprojeto de regulamentação do Fundeb, em sua versão preliminar, previa a utilização de 10% do salário-educação na complementação da União ao Fundeb. Na audiência pública de 26/10/05 a representante do Consed, Prof<sup>a</sup> Maria Auxiliadora, esclareceu: “Concordamos que o salário-educação deve ser estendido para utilização e aplicação em toda a educação básica, mas não concordamos que ele sirva de recurso, de fonte de complementação para a União”.

Uma segunda questão, mencionada no depoimento supra, foi a extensão da abrangência do salário-educação para toda a educação básica, proposta contida na PEC nº 415 e que aproximava o MEC do Consed. Em contraste, a Undime, ao divulgar sua “Análise da PEC 415/2005, propostas da Undime” avaliava que

O salário-educação se constitui em uma sólida fonte de recursos para o ensino fundamental, o que contribuiu com a expansão de matrículas na escolarização obrigatória. Dividir esses recursos com os outros níveis e modalidades significará uma redução da capacidade de financiamento, comprometendo a quase já universalização do ensino fundamental e sua conseqüente qualidade social.

Observe-se que, ao contrário das regras do Fundeb, a mudança não previa gradatividade.

Outro aspecto foi a distribuição dos recursos para a educação básica utilizando o critério do número de matrículas, já consolidado para a MDE no plano constitucional desde o Fundef e para o salário-educação no plano da legislação ordinária, com o advento da Lei nº 10.832/03. Entretanto, as relações federativas são permeadas por momentos de desconfiança, o que levou à proposta de constitucionalização da regra. A questão foi suscitada na Comissão Especial e integrou emenda aglutinativa no plenário.

A aplicação nas áreas prioritárias, segundo a função própria de cada ente possibilita a captação de recursos do Fundeb somente por meio das matrículas nas áreas de atuação prioritária de cada ente, tal como definidas no art. 211 da Constituição Federal, em minha opinião, valoriza o cumprimento da função própria e organiza mais satisfatoriamente o regime de colaboração.

O tema surgiu nos debates da PEC do Fundeb.

Na audiência de 26 de outubro, o prefeito Ziulkoski, ao falar sobre possíveis conflitos federativos, aventou a possibilidade de que municípios optassem por oferecer ensino médio para captar recursos do Fundeb. Em resposta, a representante do Consed, propôs

Gostaríamos que ficasse assegurado que cada ente federado atuasse na sua área já definida como área prioritária. Ou seja, os Estados atuando na educação de ensino médio e fundamental compartilhado e os municípios atuando na educação infantil.

A proposta foi incorporada na complementação de voto da relatora.

### *Autonomia federativa*

A exemplo do Fundef, o Fundeb reúne recursos originariamente dos entes federados para redistribuí-los, o que suscita a questão já discutida no caso do Fundef, da interferência na autonomia federativa na dimensão financeira. Trata-se, como salientei, de requisito do desenvolvimento da solidariedade federativa como requerem o regime de colaboração e o federalismo cooperativo. Há posições em outro sentido. Exemplo é Arelaro (ARELARO e GIL, 2005, p. 62), que reiterou, no caso de adoção do Fundeb, crítica que fizera ao Fundef, e que remetia à questão federativa<sup>104</sup>:

Ao propor a vinculação ao Fundeb de 100% dos recursos vinculados à Educação, limita-se ou impede-se qualquer autonomia municipal ou estadual para definir seus rumos [...] Não se estaria anulando a noção de autonomia político-administrativa da República Federativa?

Os recursos do Fundeb provêm dos mesmos impostos que compunham o universo do Fundef, mas com a majoração do patamar de 15% para 20%, além de outros impostos: IPVA, ITCM e ITR<sup>105</sup>. A exemplo do Fundef, somam-se, ainda, os recursos referentes à compensação devida a estados e municípios referente à Lei Kandir, elevando-se o patamar para 20%. Após os debates e alguma polêmica permaneceram excluídos os impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI). Também se excluiu, com menos polêmica do que o tema merecia, sob o argumento de que se tratava de uma receita meramente contábil, o imposto de renda retido na fonte (IRFF).

<sup>104</sup> O comentário referia-se à proposta inicial, contida no documento de orientação, “Diretrizes para o Fundeb”, que propunha a vinculação de todos os 25% ao novo fundo. Ao longo do debate acordou-se deixar uma “margem” de 5% para outros gastos, como o ensino superior no caso dos estados.

<sup>105</sup> A Lei nº 11.250/05, que regulamenta dispositivo inserido pela EC nº 42/03, permite que os municípios e o DF celebrem convênio com a Secretaria da Receita Federal, para que se responsabilizem pela arrecadação e fiscalização do imposto. Neste caso, a totalidade dos recursos passa a pertencer aos municípios.

Estes recursos da denominada cesta-Fundeb são complementados pela União, na hipótese de não ser atingido o valor mínimo. Para tanto, não se pode utilizar de recursos do salário-educação (conduta que passa a ser considerada como crime de responsabilidade – art. 60, V, ADCT) e deve-se observar o teto de 30% para a fonte de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a “fonte 112”, na classificação orçamentária da União.

Trata-se de medidas que permitem preservar as fontes mencionadas (MDE e salário-educação) e atrair novos recursos para a complementação da União, a partir de outras fontes.

**QUADRO 8 - Impostos que integram a Cesta-Fundeb (e respectivas dívidas ativas, juros e multas), no patamar de 20%**

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF	IPVA ITCM ICMS	FPE IPI Exp. Compensação – desoneração – Lei Kandir
Municípios	-----	<b>Da União</b> FPM ITR (50%)
		<b>Do Estado</b> IPVA (50%) ICMS (25%) IPI- Exp.

Fonte: elaboração do autor.

**QUADRO 9 - Impostos que NÃO integram a Cesta-Fundeb**

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF	-----	IRRF
Municípios	IPTU ITBI ISS	Da União  IRRF
		Do Estado  -----

Fonte: elaboração do autor

Como evidenciam os quadros 8 e 9, houve a inclusão na cesta do Fundeb, de impostos sobretudo estaduais. O Imposto Territorial Rural (ITR) foi a receita municipal incluída. Os impostos próprios municipais (IPTU, ITBI, ISS) não foram incorporados à cesta-Fundeb, mesmo após pressão neste sentido por parte dos governos estaduais e do Ministério da Fazenda e divergência entre entidades municipalistas (CNM, FNP).

### *Complementação da União*

Havia o consenso em torno da necessidade de uma participação financeira significativa por parte da União (FERNANDES, 2004, p. 129; SENA, 2004, p. 187; PINTO, 2005, p. 68).

Ainda na expectativa da apresentação da proposta oficial, Abrahão Castro, Duarte e Sadeck (2003) procedem a simulação para as necessidades do financiamento da educação, e consideram como cenário a aprovação do Fundeb, nos termos da PEC nº 112/99. Neste estudo ressaltam que a educação perdera recursos entre 0,2% e 0,3% do PIB, de 1995 a 2002. Destacam a necessidade de compromisso financeiro da União e põem em relevo a questão da *cooperação federativa*, ao reivindicar:

Uma estratégia que possa criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

A complementação da União constituiu um fator importante para a obtenção do regime de colaboração, na medida em que deu credibilidade ao compromisso da União, o que ocorreria com a nova regra aprovada.

No caso do Fundef, a legislação ordinária previa a regra (art. 6, *caput* e § 1º da Lei nº 9.424/96) da média nacional obtida pela divisão da estimativa de receitas pelo número de matrículas, dispositivo que, infelizmente, não foi cumprido em todo período do Fundef. Com o advento do Fundeb, mudou-se o critério para o de “esforço federativo” (MARTINS, 2005a, p. 45-47). Assim, define-se primeiro o valor da complementação da União e, a partir deste, o valor mínimo por aluno/ano., aspecto ressaltado pela EM nº 49/06, que acompanhou a MP nº 339/06.

A regra do Fundef era melhor: valorizava a equidade, dava-lhe abrangência nacional – infelizmente jamais foi cumprida. Na prática irregular no período do Fundef, o valor mínimo era um ponto de chegada e não um ponto de partida, como deveria ser pelo critério legal da média nacional ou pelo custo-aluno-qualidade (MONLEVADE, 2007).

A partir de uma nova norma constitucionalizada no caso do Fundeb, embora represente conceitualmente um retrocesso, já me posicionei no sentido de que é melhor ao menos que exista essa garantia de cumprimento (MARTINS, 2005a, p. 45):

O que não é possível é manter um critério que não se cumpre. Se for para alterá-lo que se abra o debate para tanto. É melhor ter algum critério que deixar que o valor seja arbitrado pelo executivo anualmente, sem qualquer parâmetro.

Na sessão de 26/10/05, da Comissão especial da PEC do Fundeb, a relatora, Deputada Iara Bernardi, ao dialogar com a representação do Conselho Nacional de Administração Fazendária (Confaz), destacou a complementação da União como um dos itens que requeriam o aprimoramento:

Todos concordam, entidades e deputados, com o fato de que o Fundef cumpriu seu papel, que é necessário ampliá-lo e que seus defeitos e erros não podem ser repetidos. Precisamos avançar e aperfeiçoar o projeto. Penso que necessitamos de um choque de confiança e de credibilidade, porque os principais erros apontados no Fundef foram o não cumprimento, pelos governos, dos compromissos assumidos em lei, em uma emenda constitucional, com relação aos aportes, aos recursos e à contribuição da União. Deve haver um choque de confiança na PEC e na lei que regulamentará essa questão, do contrário esse projeto não passará nesta Casa, isso é evidente, se não houver clareza com relação aos aportes de recursos da União.

Para atender a este apelo da relatora, o MEC passou a disponibilizar na internet o anteprojeto da lei que regulamentaria a emenda.

Na mesma direção do esforço federativo, o parecer da relatora, Deputada governista Iara Bernardi:

A Lei do Fundef estipulou que a complementação se desse de forma a que todos os entes atingissem um valor mínimo anual por aluno, equivalente à média nacional. Este critério não foi aplicado e a questão é debatida na Justiça. Recentemente, o TRF da 5ª região tem dado ganho de causa aos Municípios que questionaram o valor indicado pelo Governo Federal. Embora o critério aponte para a equidade, neste momento pode representar um complicador na negociação com a área econômica. [...] Trata-se, pois, de fixar um critério, que expresse um compromisso real da União e que permita o crescimento contínuo, em valores reais, dos valores mínimos por aluno.

Para Monlevade (2007), a regra do Fundeb ao prever a complementação progressiva da União, até o mínimo de 10% do valor do fundo, representou um novo rumo para a discussão do valor mínimo, ao superar a desresponsabilização da União praticada contra a lei no Fundef (via fixação de valor mínimo baixo, via decreto) e a “fórmula mecânica” do “mínimo igual à média”. Em contraste, Davies considera que o cálculo do valor anual mínimo por aluno “não se baseia em critério de qualidade, mas sim na complementação disponibilizada pelo governo federal”. Na minha opinião, a fórmula do mínimo igual à média é mais equitativa, favorece o regime de colaboração e, não é incompatível com a nova regra, uma vez que os 10% representam um patamar mínimo ao qual podem ser adicionados mais recursos. Para tanto, é necessário algum parâmetro e a aproximação à média pode ser um deles. A regra do Fundeb, se congelada em 10% sem que este percentual seja considerado um mínimo, fará com que também no Fundeb o valor mínimo seja um ponto de chegada, embora um ponto de chegada melhor que o praticado ilegalmente no período do Fundef. Oxalá isto não ocorra e sejam criados critérios para estabelecer o adicional ao mínimo. Isto é muito importante, levando em consideração uma

advertência do mencionado autor: a fórmula estará em contínuo teste, já que “o crescimento da matrícula poderá ser superior ao crescimento da arrecadação”, o que tornaria o mecanismo regressivo (MONLEVADE, 2007, p. 45).

Cumpre, a partir de então, estender o patamar mínimo de 10% como mínimo e construir critérios para, gradativamente, aproximar o montante a valores referenciados na média nacional e/ou no custo-aluno-qualidade. A constitucionalização da regra da complementação foi um exemplo do aprendizado nas políticas públicas.

Como já afirmei, a regra para a complementação do Fundef era melhor: valorizava a equidade, mas infelizmente jamais foi cumprida.

Na audiência pública da Comissão Especial da PEC do Fundeb, de 25/10/05, o Deputado Antenor Naspolini reivindicava:

Na verdade, o art. 6º do Fundef, aquele que dá como valor *per capita* o resultado de toda a arrecadação dividida pelo número de alunos, esse artigo é fenomenal, só que não foi cumprido pelo governo passado - nem pelo atual. Em vez de excluir esse artigo, penso que ele é importante e deveria permanecer, para que seja cumprido. Porque cumprindo-o vamos ter recursos exatamente para atender aos Estados mais pobres, e entrará no Orçamento que está previsto.

Destaque-se que, até então havia uma lacuna que preocupava a comunidade educacional, no que se referia à complementação da União, como se verifica, por exemplo, no documento em que o Consed<sup>106</sup> avaliava o primeiro relatório referente à PEC, em que criticava a proposta de um valor fixo (R\$ 4,5 bilhões a partir do quarto ano):

[...] Em nome do regime de colaboração, do equilíbrio das relações federativas e da função equalizadora conferida pela Constituição ao governo federal, tanto o CONSED como a UNDIME, vem defendendo que a participação da União deve corresponder a, no mínimo, 10% das receitas totais do FUNDEB [...]

Em audiência pública realizada na Câmara dos Deputados pela Comissão Especial da PEC do Fundeb, em 26 de outubro de 2005, a representante da entidade propunha uma participação financeira da União que garantisse 10% dos recursos de estados e municípios carreados para o Fundeb e a vedação da utilização do salário-educação como fonte da complementação, além da redistribuição dos recursos segundo as competências prioritárias previstas no art. 211 da Constituição.

Mantido o valor fixo, a Undime alertava (Carta 2000/2005, endereçada a todos os deputados em 30 de novembro de 2005) que a participação percentual da União decresceria:

<sup>106</sup> “A PEC DO FUNDEB: SUBSTITUTIVO DO RELATOR” – 29/11/05, CONSED.

**TABELA 5 – Participação percentual da União no esforço financeiro do Fundeb se mantida a complementação no valor fixo de R\$ 4,5 bilhões**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4,7%	5,9%	6,9%	7,4%	7,1%	6,8%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%	5,4%	5,1%	4,9%	4,7%

Fonte: Undime

A aceitação da relatora, Deputada Iara Bernardi, da proposta de que a União complementasse os fundos com, no mínimo, dez por cento de seu valor global funcionaria como senha para a obtenção do acordo na Comissão Especial.

Recebida a emenda, Consed, Undime e entidades da sociedade civil já haviam consolidado a defesa que a complementação da União não fosse um valor fixo, como previa a proposta do executivo, mas o percentual de 10% do total do fundo.

Registrava o ministro da Educação, na audiência pública de 25 de outubro de 2005:

Quando nós nos sentamos à mesa, a primeira pedida, digamos assim, de estados e Municípios foi a de que a União - que até hoje complementa pouco mais de 1% do Fundef - passasse a complementar 10% do Fundeb. Ou seja, o desejo de estados e Municípios é que nós decuplicássemos o compromisso da união com o fundo de educação básica.

Na audiência pública de 26/10/05, houve uma defesa por parte do representante da FNP, Newton Lima, de “apoios financeiros crescentes da União”. Para Ziulkoski, da CNM a maior participação da União era o âmago da questão. A representação da Undime, pela voz da Prof<sup>a</sup> Maria Pilar, registrou que se tratava de consenso na mesa a participação da União em novo patamar. O Confaz defendeu que o incremento da participação da União se desse conforme um percentual dos recursos do fundo e o Consed mencionou este patamar: no mínimo 10%. A Prof<sup>a</sup> Maria Auxiliadora Seabra Resende esclarecia:

Um ponto sobre o qual o Consed reafirma a necessidade de ser tratado na PEC diz respeito a participação da União. Que seja definida essa participação em termos percentuais e não em valores nominais absolutos como está na PEC. No mínimo 10% devem ser assegurados.

Na audiência do dia seguinte (27/10/05), também a CNTE se posicionava. A Prof<sup>a</sup> Juçara Dutra informava:

Semana passada, tivemos uma audiência com o presidente Lula, a quem dissemos que somos partidários de que os recursos da união sejam percentuais não só para evitar problemas como os que tivemos com o Fundef, quando foi preciso recorrer à Justiça, responsabilizando ambos os governos pelo não-cumprimento sucessivo<sup>107</sup>, mas também porque, se quisermos uma política de fundos duradoura, ainda que com tempo

<sup>107</sup> A convidada refere-se à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71.



determinado, o percentual é estrategicamente mais cabível do que o recurso nominal.

Trata-se de patamar que defendemos em julho de 2004, em reunião que participamos a convite do Consed e em janeiro de 2005 (MARTINS, 2005, p. 46):

Propomos que se discuta a complementação da União a partir de um esforço financeiro, isto é, o compromisso com um percentual do próprio fundo. Monlevade (2004) lembra que, por ocasião dos debates da PEC 233, o executivo fez circular no congresso Nacional planilha que indicava uma complementação de 871 milhões de reais (sendo beneficiados 15 Estados) e “isto significaria um aporte da União de quase 10% da receita total do fundo”.

Nos Estados Unidos o aporte de recursos do governo federal para o programa K -12 (do jardim da infância até o 12º grau, equivalente ao último ano do ensino médio) corresponde a cerca de 8,2 %, segundo o *U.S. Department of Education* (2004).

[...] A determinação de que a União sustente 10% das despesas dos fundos da educação Básica pode ser uma alternativa [...] Não seria o ideal, mas seria um grande passo. Esta regra poderia valer para o fundo único ou para os três fundos a serem criados.

Na audiência pública de 27/10/05, representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentava entre suas sugestões emenda, uma que definia percentuais para a participação da União: 5% no primeiro ano, 6,5 % no segundo, 8% no terceiro e 10% a partir do quarto. A CNTE apresentava sugestão de emenda no patamar de 10%.

Na audiência da CEC, de 8/03/2007, já na fase de discussão da MP nº 339/06, o Deputado Raul Henry enfatizava: “Precisamos caminhar muito na direção do financiamento para a educação básica e será, necessariamente, com a ampliação dos recursos da União federal”.

A MP nº 339/06 suprimiu a expressão “no mínimo 10%”, referente à complementação da União (arts. 6º e 31, § 3º), recuperada pela relatora, Deputada Fátima Bezerra, da base do governo. Além disso, foram definidos critérios a serem levados em consideração para distribuição da parcela de até 10% direcionada a programas de qualidade (incisos do art. 7º).

A conquista da regra da complementação da União segundo propuseram os movimentos sociais e vários especialistas no financiamento da educação. Entre os quais me incluo, não se deu sem enfrentamentos com a área econômica. Este tema revela o grau de coesão dos parlamentares, do governo e da oposição na defesa dos recursos da educação.

Embora a Educação seja uma política pública que deve discutir permanentemente seu financiamento, é muito raro, infelizmente, que autoridades da área econômica compareçam às comissões parlamentares cujo tema seja a Educação. Em onze anos de trabalho na consultoria legislativa até 2005 jamais testemunhara tal ocasião. O mais próximo foram os depoimentos dos ex-ministros João Sayad e Reis Veloso, nas audiências sobre o Plano Nacional de Educação.

Na sessão inaugural das audiências públicas, a Comissão Especial da PEC do Fundeb aprovaram-se os requerimentos nºs 14 e 18, respectivamente dos deputados Gastão Vieira e Raquel Teixeira, para ouvir o ministro do Planejamento e o ministro da Fazenda. Na sessão de 8 de novembro de 2005 compareceram não os titulares das pastas, mas secretários adjuntos, técnicos que não poderiam enveredar pela dimensão política do debate. A intervenção de uma das proponentes, Deputada Raquel Teixeira, lamentando a ausência, foi logo reforçada pela posição dos Deputados Ivan Valente e Luiza Erundina, que caracterizaram a ausência como um desrespeito à Casa. Para a Deputada Erundina, a agenda deveria ser modificada para que os ministros viessem. O Deputado Gastão Vieira ressaltou a importância da presença, para que se pudesse “acreditar que essa proposta do Fundeb é uma proposta do governo, não é uma proposta de conflito entre o que diz o Presidente da República e o que deseja a equipe econômica”. E aduziu: “É preciso que o pessoal que comanda o ajuste fiscal entenda que estamos falando de algo muito sério”. Também o Deputado Maurício Quintella registrou que o clima na Comissão era de grande decepção. Este sentimento não se limitou à oposição. A Deputada Maria do Rosário assim se manifestou:

Portanto, as críticas que ouvimos aqui, mesmo as de colegas, não têm cor partidária. Reconheço. Elas se devem à visão que todos têm do Fundeb, além do compromisso com a educação pública. Por isso que essas críticas devem ser ouvidas pelo governo, até para que possamos ter respostas mais objetivas para o próximo período [...]

A meu ver, Sr. Presidente, se não houver a possibilidade de realizar a reunião neste momento, devemos marcar outra. Não vejo problema em chamar os ministros novamente. Assim como o ministro da Educação veio a esta Comissão, qual a dificuldade de os ministros do Planejamento e da Fazenda aqui comparecerem?

A reunião terminou com uma observação do Deputado Ivan Valente acerca da reação dos representantes do executivo, no governo passado e atual quando se propõe a convocação de ministros, que tem a característica de tornar a presença obrigatória:

No caso de convocação é obrigado a vir. Não é nenhum desrespeito ao Ministro o fato de o convocarmos. Não! Aqui se estabeleceu a palavra convite. Como o Poder Legislativo não tem poder algum mesmo, então ele convida. Se o ministro quiser vir, ele vem - quando der, quando quiser, quando couber na agenda.

Em vista da realidade de hoje, vou fazer um requerimento, para ser aprovado aqui amanhã, a fim de que sejam convocados os ministro do Planejamento e o Ministro da Fazenda. Como eu não sou da Comissão, peço que algum deputado da Comissão o apresente. Os ministros terão o direito de estabelecer diálogo com o Presidente da Comissão, com a finalidade de combinar uma data mais favorável. Com isso, não deixaremos de fazer o debate e não largaremos mão de exercer uma prerrogativa do Parlamentar. Isso é valorização da Casa e não significa qualquer confronto com o executivo.

Repito: tem-se a mania de convidar, e o ministro vem quando puder. Então, amanhã vou trazer o requerimento (*Pausa*).

A Deputada Luiza Erundina se candidatou para apresentá-lo.

Mas, o ponto alto da reunião, em minha opinião, deu-se momentos antes, quando se escreveu uma bela página do Legislativo, em demonstração de independência e firmeza da relatora, Deputada Iara, que assim se manifestou:

Agradeço a presença aos técnicos do ministério da Fazenda e do ministério do Planejamento.

Como já foi dito, os Deputados desta Comissão têm compromisso com o projeto sobre educação, e não com questões partidárias. Vamos apresentar o parecer no tempo devido, com o consenso desta Comissão. No dia em que enviou o projeto ao Congresso Nacional, durante a solenidade no Palácio do Planalto, o Presidente Lula disse que se tivéssemos que fazer modificações que o fizéssemos para melhor. Então, vamos fazer as modificações na medida da orientação do presidente Lula e do consenso da Comissão, obtido em decorrência dos debates e audiências da que estamos participando.

Preciso de respostas para os pontos que questionei, a fim de fazer o parecer. Do contrário, chegaremos aqui às nossas próprias conclusões a respeito do que é melhor para a Educação, para o Fundeb, para as crianças e jovens brasileiros, faremos o melhor parecer possível, seguindo a orientação do presidente Lula.

Era o que tinha a dizer.

A audiência do dia seguinte (9/11) não esfriaria os ânimos na Comissão. O presidente, Deputado Severiano Alves leu expediente do Ministério do Trabalho, comunicando que o ministro não compareceria e em resposta ao convite formulado pela Comissão, declarava que “nenhum representante será indicado, por se tratar de assunto não afeto à pasta”. Iniciou-se nova onda de intervenções. A Deputada Iara Bernardi lembrou que o Ministério do Trabalho, por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) financia programas de sindicatos, ONGs e prefeituras para a educação de jovens e adultos, clientela do Fundeb e que estes são pais e mães de crianças que devem ser atendidas em creches. E comunicou que fez contato com a secretaria executiva do ministério e expôs a questão.

O Deputado Antenor Naspolini desabafou: “Não fosse o nosso calendário tão apertado, deveríamos convocar este ministro, para que entenda um pouco do Brasil. É triste o que ele diz no ofício, que não tem nada a ver com essa história. Mas deixemos para lá e entremos no nosso assunto do dia”. A Deputada Celcita Pinheiro, autora do requerimento esclareceu os motivos do convite:

A questão envolve jovens e adultos. O ministério está envolvido de qualquer forma no processo. Educação é algo tão amplo, que precisamos ir lá para mostrar que jovens e adultos fazem parte do processo. As crianças são filhas de mulheres trabalhadoras e não há outro ministério que cuide do trabalhador.

A sessão do dia 10/11 retomaria a questão dos requerimentos de convocação dos titulares da área econômica. Os Deputados Ivan Valente e Luiza Erundina propuseram a

inversão da pauta para sua votação, antes que se iniciasse o debate após a exposição dos convidados do dia. O Deputado Gastão Vieira ressaltou:

O pedido do Deputado Ivan Valente é perfeitamente aceito por nós. Por que não votar esse requerimento? Trata-se de uma questão fundamental para essa Comissão saber qual a posição do Ministro Palocci com relação à engenharia financeira. Adoro o que estou ouvindo, só que ninguém precisa mais me convencer se educação infantil é importante ou não, mas precisam dizer-me de onde vou tirar dinheiro para incluir creche no Fundeb.

Na mesma direção, aduziu o Deputado Lobbe Neto, da oposição:

Todos concordamos que a creche tem que permanecer. Agora, são os responsáveis pela área financeira do governo, os ministros da Fazenda e do Planejamento, que nos podem esclarecer a respeito da questão dos recursos quanto à execução do orçamento deste ano e para o próximo ano. Sem a presença deles, ficaremos num debate sem poder chegar a alguma conclusão.

O Deputado Paulo Santiago manifestou concordância com a opinião dos colegas que fizeram uso da palavra e o Deputado Átila Lira ponderou: “Ora, se os próprios Deputados do governo estão favoráveis à convocação do ministro, vamos colocar em votação e encerrar a matéria, partindo, então, para o debate”.

A presidência era exercida no momento pela Deputada Maria do Rosário, da bancada governista, que declarou:

Digo aos Srs. Deputados que a Presidência dos trabalhos sempre exige isenção. Eu leio a posição do Plenário e, portanto, acato a solicitação da Deputada Luiza Erundina.

Justamente por compreender a posição da Comissão e estando na condução dos trabalhos, apesar de pessoalmente ter um posicionamento contrário, acho que se poderia fazer o debate, não o farei, não farei o pedido de verificação. Poderíamos fazê-lo. Não o farei porque acato a posição do plenário e porque penso que estamos num bom caminho de diálogo.

A presidente foi saudada pelos Deputados Ivan Valente, Luiza Erundina e Lobbe Neto. Aprovado o requerimento, as notas taquigráficas registram palmas.

O Deputado Átila Lira, da oposição, registrou: “A convocação dos Ministros foi necessária. Precisamos colocar essas pessoas dentro da regra do Parlamento. O ministro da Educação - e S. Ex<sup>a</sup> tem sido uma exceção - tem se mostrado aberto ao permanente diálogo”.

A turbulência gerou uma série de contatos com o executivo. Em 23/11/2005, o ministro Palocci recebeu uma comitiva de 16 deputados da Comissão Especial, acompanhados pelos consultores que prestavam assessoria ao processo, entre os quais me incluía. Na exposição aos deputados, o ministro, entre outros aspectos, deixou claro o Fundeb seria considerado provisório - daí a proposta de um valor fixo (4,3 bilhões de reais) para a complementação da União. Criou-se um grupo de trabalho para “aparar arestas” e

verificar possíveis fontes. Pouco se avançou nestas reuniões. Alguns parlamentares trariam à mesa a proposta de redução do superávit primário. Os técnicos da Câmara que acompanhavam as reuniões considerávamos que isto já era esperado pelo MF e até mesmo por ele preferido, uma vez que permitiria que fosse desqualificada como ideológica. Sugeríamos outra linha de abordagem: a criação de espaço fiscal, sem tocar no superávit, a partir da consideração de fontes alternativas, como o FAT, o Fundo da Pobreza, parte das contribuições sociais ou re-vinculação de parte dos recursos capturados pela DRU. Essas propostas, defendidas por alguns parlamentares, algumas constantes de emendas (como no caso do FAT) não tiveram receptividade pela Fazenda. O MF concordou em acrescentar R\$ 200 milhões à proposta inicial (mudando de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 4,5 bilhões a complementação da União a partir do quarto ano), recursos acrescentados “para financiar as creches”.

Em 29/11/05, o ministro da Fazenda compareceria a audiência pública da Comissão Especial do Fundeb.

Ao final do processo, a relatora foi além da proposta do ministério da Fazenda, e acolheu a proposta dos movimentos sociais e dos parlamentares da Comissão Especial, de que a complementação da União não deveria se dar por valores fixos, mas no mínimo, por 10% do total dos recursos do fundo.

### 3.2.5. Transparência e Controle social na discussão do Fundeb

A questão do controle social, embora não tenha sido debatida em detalhes nas Audiências da PEC do Fundeb, como seria nas da MP nº 339/06, foi tema de rápidas intervenções de alguns parlamentares: Alice Portugal, Carlos Abicalil, Paulo Santiago e Ivan Valente, em 25/10, Antenor Naspolini, em 9/11.

Na audiência pública de 26/10 a Undime fez referência à necessidade de aperfeiçoamento do controle social. Talvez a referência mais incisiva naquela fase seja a da representante o Consed:

Um outro ponto em que o CONSED entende que é necessário avançar em relação ao FUNDEF são os mecanismos de controle, acompanhamento e fiscalização. Todos nós temos dados suficientes para mostrar o quanto tem sido frágil o sistema de controle de alunos reais. Temos o que algumas pessoas chamam de alunos “gasparzinhos” dentro das escolas públicas, mas a preocupação nossa é o controle real de entrada de aluno e o controle do gasto e aplicação dos recursos do FUNDEB. Entendemos que é preciso que a PEC avance nesse sistema de acompanhamento e de controle para garantir a aplicação correta do recurso.

Nesta sessão, o Deputado Luiz Carreira mencionou a falta de controle interno por parte da União. O prefeito Ziulkoski queixou-se que o Ministério Público exerce controle sobre os entes subnacionais, mas não sobre a União.

Na audiência da Comissão Especial da PEC do Fundeb, de 27/10 tocaram na questão as representações da CNTE e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e os Deputados Fátima Bezerra, Antenor Napolini e Carlos Abicalil.

Na fase de discussão na CEC, por ocasião análise da MP nº 339/06 o assunto voltaria. Na sessão de 08/03, o Deputado Paulo Santiago lamentava que “todos nós sabemos que, com raríssimas exceções, são conselhos tutelados pela maior parte dos Prefeitos”. Na mesma linha, para Davies (2007, p. 59), os conselhos, a exemplo dos conselhos do Fundef, são mais estatais que sociais, com exceção do conselho municipal, que é “aparentemente mais de caráter social do que estatal”. Entretanto, o autor teme que haja apenas uma fachada social para um conselho que seria fortemente influenciado pelo clientelismo e pelo fisiologismo nas relações entre governantes e entidades. Embora não mencionada pelo Deputado e pelo Professor, suas interpretações parecem remeter à sombra dos traços patrimonialistas do Estado brasileiro.

Para Pinto (2007), os conselhos do Fundeb tiveram um tratamento que constituiu “indiscutível avanço” em relação aos CACSs-Fundef, com o fortalecimento da representação dos usuários da escola (participação de pelo menos dois pais e dois estudantes, além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal). Além disso, foram estabelecidos impedimentos, com o objetivo de dificultar o controle do Executivo sobre esses conselhos e que alcançam os parentes de membros do Executivo, prestadores de serviços, pais que ocupem cargos ou funções de confiança.

Em relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, as inovações da Lei do Fundeb, em relação à MP nº 339/06 foram: previsão de indicação de um dos representantes dos estudantes pela Ubes, previsão do mandato de, no máximo dois anos, poder para requisição de documentos e realização de visitas e inspetorias, acréscimo de representante do poder executivo municipal. Em atendimento a proposta da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (Uncme) criou-se possibilidade de que os Conselhos do Fundeb (CACSS) constituam Câmaras específicas dos conselhos municipais de educação, respeitadas as regras de sua constituição (impedimentos) e com competência deliberativa e terminativa.

A partir das evidências reunidas no neste capítulo, é possível reconhecer as continuidades, aprimoramentos e inovações que o Fundeb trouxe para o financiamento da educação.

Os debates mostraram que houve tensões políticas na decisão sobre a proposta final do Fundeb.

A primeira tensão contrapôs o Legislativo e os movimentos sociais ao governo diante da proposta inicial que excluía as creches. Um segundo momento de confronto ocorreu entre os gestores da esfera estadual e da esfera municipal, em razão da exigência municipal da inclusão das creches e da fixação de ponderações mais elevadas para esta etapa e a posição do governo estadual de não admitir a inclusão das creches sem que fossem também incorporados aos fundos os impostos próprios municipais, além de reivindicar ponderações mais elevadas para o ensino médio.

Uma terceira tensão era interna ao governo, colocando em posições diferentes o MEC e o Ministério da Fazenda (MF) em razão da própria exclusão inicial das creches e à preocupação do MF com elementos do ajuste fiscal. Da mesma forma o conjunto dos parlamentares - oposição e governo – pressionou as posições do Ministério da Fazenda (redução permanente de despesas, valor fixo da complementação).

No âmbito do Congresso Nacional, não se perceberam tensões importantes referentes ao núcleo da proposta, entre os parlamentares de governo e de oposição. Ao contrário, verificou-se um grau de coesão grande, a partir dos parlamentares da Comissão de Educação e Cultura, eventualmente com uma ou outra disputa retórica, com dissonância em alguns aspectos (como a adoção do fundo único, não apoiada pelo PSDB), mas que foram resolvidas em consenso final.

Comparando os dois contextos políticos de construção das propostas do Fundef e do Fundeb, ficou evidente que os movimentos sociais tiveram oportunidade de participar mais ativamente, organizados em rede e atentos ao aprendizado proporcionado pela experiência do fundo precedente e, portanto, de forma mais propositiva do que no momento anterior do Fundef. Da parte do governo, ficou patente a preocupação em dar continuidade à política dos fundos, mas com um sentido mais amplo à equidade e uma preocupação em debater com as esferas subnacionais o aperfeiçoamento do regime de colaboração, a partir do Fundeb, conforme mostram as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional (APÊNDICE A). A participação logrou que as posições do movimento social influenciassem mais a política pública construída, com sua lapidação nos debates ocorridos no Congresso Nacional.

Entre os aspectos que, em minha opinião, representam aperfeiçoamento em relação ao Fundef podem-se mencionar:

- todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo redistributivo de financiamento;
- a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos federais do período, foi constitucionalizada (**no mínimo** 10% do total dos recursos dos fundos);
- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União;

- previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério e de prazo para elaboração ou adequação dos planos de carreira;
- cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios, e ensino médio e ensino fundamental, para os estados);
- previsão, na Lei do Fundeb (a exemplo da Lei que aprovou o PNE, art.30, VI) de avaliações periódicas e um prazo para realização da primeira avaliação da lei (até 2008);
- previsão da realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, com representantes das esferas federativas, trabalhadores, pais e alunos (art. 35, Lei do Fundeb), além da garantia de participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade (art. 38, parágrafo único);
- no plano conceitual, a consolidação da proposta de educação no campo como substitutivo à “escola rural”;
- preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social (criação de impedimentos para proibir que parentes de autoridades integrem os conselhos, explicitação de sua autonomia, vedação de exercício da presidência por representante do órgão controlado e permissão para que, na esfera municipal, o conselho constitua câmara do conselho municipal de educação, assegurado o caráter terminativo, não sujeito a homologação, de suas decisões, previsão expressa da indicação pelos sindicatos e a eleição pelos pares, possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal, previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACSS – e dos órgãos de controle interno e externo);
- criação de uma instância de negociação federativa, com representação do governo federal e de gestores educacionais estaduais e municipais de todas as cinco regiões político-administrativas: a Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade. Este pode ser um espaço importante para a construção do regime de colaboração.

Neste aspecto, Chagas (2009, p. 28) entende que “A primeira qualidade do Fundeb é a de obrigar - mais do que induzir - os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público”. Além disso, acrescenta, o aumento das matrículas pode forçar o ingresso da complementação da união em quantitativos crescentes.

O Fundeb, embora tenha o prazo de vigência ampliado para 14 anos (até 2020), também não ousou trazer as regras de financiamento para o corpo permanente da



Constituição, mantidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esta característica ajusta-se à posição do Ministério da Fazenda externada na reunião com os deputados da Comissão Especial, de considerá-lo como um programa provisório.

A votação em plenário refletiu a construção dos acordos e aproximou-se da unanimidade. Alguns dos (cinco) votos contrários remeteram à posição da Confederação Nacional dos Municípios, que descolou três parlamentares do PMDB do Rio Grande do Sul.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: é possível que o Fundeb se constitua em instrumento adequado para o financiamento da educação básica?**

O financiamento educacional estruturou-se nos diferentes momentos da história brasileira, sob a influência das relações entre os poder central e os poderes regionais (províncias/estados) e locais (municípios). A política de financiamento esteve submetida às características das relações político-institucionais e sociais de cada período: no Império, o Estado unitário manteve-se centralizador, apesar da breve tentativa de ampliação da autonomia das províncias pelo Ato Adicional à Constituição do Império, que foi enfraquecido pela Lei de Interpretação, o que na minha opinião enfraquece o pilar de uma vertente interpretativa da história da educação, que considera o Ato Adicional como responsável pela omissão do poder central no desenvolvimento da educação básica. Minha conclusão não contesta a omissão do poder central, mas atribui esta conduta aos agentes políticos e não aos instrumentos jurídicos, muitas vezes distorcidos ou ignorados - o que se repetiria com a regra de complementação da União ao Fundef. Na sociedade escravista, a equidade não constituía um valor que conformasse a ação política. Não havia colaboração - as províncias deveriam oferecer a educação primária com seus próprios recursos, insuficientes, dada a estrutura tributária que privilegiava ao governo central. Este acomodava-se à interpretação majoritária ao Ato Adicional para deixar a educação primária sob a responsabilidade única das províncias, sem apoiá-las. Ao mesmo tempo desenhavam-se práticas patrimonialistas que subordinavam os interesses públicos aos privados. Ainda assim, liberais do período imperial, herdeiros da corrente que propusera o Ato Adicional e fora derrotada com o advento da Lei de Interpretação, como Tavares Bastos, Almeida Oliveira, João Alfredo e Rui Barbosa esboçaram as primeiras propostas mais vigorosas de financiamento da educação, com a reivindicação de mais recursos da esfera central, colaboração e criação de fundos.

Com a República e a adoção do federalismo as antigas províncias obtiveram alguma autonomia dentro do modelo do federalismo dual, em que a atuação das esferas dá-se de forma separada e independente. Entretanto, o poder central conservou mecanismos como a intervenção federal e a “degola”, com a validação da eleição dos aliados políticos e rejeição de eleitos pela oposição, confirmando a plena vigência das relações patrimonialistas, ancoradas numa cadeia de relações dos chefes políticos locais, os coronéis, às situações políticas estaduais e finalmente ao governo federal. Daí a decepção de alguns republicanos, como Manoel Bomfim, com o caminho que tomava a instituição republicana tornada em poder de fato pela “política dos governadores” confirmando a sobreposição dos poderes e interesses privados à *res publica*.

Nos anos 20 do século XX com o otimismo educacional e ascensão de camadas urbanas que reivindicavam a mudança das instituições e costumes políticos, a educação passou a ser considerada um problema nacional e, tendo como porta-voz os pioneiros da escola nova, foram propostas a vinculação de recursos à educação e a criação de fundos, bandeiras incorporadas à Constituição de 1934. Estes mecanismos passaram a vigorar nas Cartas de todos os períodos de maior democracia e foram suprimidos pelas Constituições dos regimes de exceção. O regime militar, como fizera o Estado Novo, suprimiu a vinculação de recursos e recentralizou ao máximo as relações federativas.

Com a Constituição de 1988 foi adotado o federalismo cooperativo e tripartite, com o reconhecimento da esfera municipal como ente federado e foram consagrados o direito à educação e o dever do Estado de oferecê-la. O mecanismo da vinculação, contido nas Constituições de 1934 e 1946 e na Emenda Calmon (à Constituição de 1967) foi revigorado. Estavam lançadas as bases para o financiamento da educação com o objetivo de atingir a equidade e a cooperação intergovernamental, sob a forma do regime de colaboração. Este cenário é propício ao ressurgimento da proposta de fundos.

Os fundos contábeis, implementados a partir dos anos de 1990 do século XX - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), repercutiram no pacto federativo de maneira a alterá-lo, mas não a quebrá-lo. Ao contrário, contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo beneficiaram, neste aspecto, mesmo os entes que redistribuem recursos, porque a regularidade também é um elemento que favorece a autonomia. Como “mini-reformas tributárias”, alteraram a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. Alguns municípios (dependendo do equilíbrio entre o número de matrículas e a magnitude da sua arrecadação) podem financiar o ensino de outros municípios ou mesmo do estado e, dessa forma, pode ocorrer uma diminuição de sua autonomia financeira. Ao mesmo tempo, viabilizam a autonomia para os que os recebem. Assim, contribuem para o equilíbrio federativo. A autonomia não pode ser dissociada da solidariedade federativa requerida pelo modelo assumido pelo federalismo cooperativo, adotado a partir da Constituição de 1988. A esse respeito, há que considerar as opiniões conflitantes. De um lado, aqueles que consideram que fundos corrigem equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas. De outro, aqueles que entendem que o Fundeb pode distorcer o equilíbrio federativo.

Na minha opinião, os fundos podem constituir instrumentos de concretização do dever de todos os entes federados para com a Educação e a redução dos desequilíbrios

regionais, objetivo no qual devem atuar concertadamente todas as unidades federadas, para a realização dos objetivos da República Federativa, enunciados no art. 3º da Carta Magna, entre ao quais se destaca o objetivo fundamental que prevê a redução das desigualdades sociais e regionais ( inciso IV).

Não se pode negar que o Fundef concorreu para um melhor equilíbrio federativo – com o adequado ajuste entre receitas e encargos – num cenário em que Estados e Municípios compartilhavam a competência para oferecer o ensino fundamental. Não que os conflitos na área educacional entre os entes subnacionais não existissem, já que são da essência do sistema federativo, mas havia regras minimamente aceitas pelos atores para dirimi-los. O Fundef concorreu, também, para a equalização do valor disponibilizado por aluno, não só entre Estado e seus Municípios, mas também entre os Municípios de um mesmo estado. Este sucesso, no entanto, não se deu na dimensão interestadual uma vez a União descumpriu a regra de complementação ao fundo, como foram previsto na Lei.

Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb, tornou-se um instrumento méis eficaz para promover a equidade. O equilíbrio federativo continua sendo um dos desafios a serem enfrentados. Para tanto, é necessário equacionar o complexo problema da fixação das ponderações que incidem sobre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, sob responsabilidade de estados e municípios. A obrigação e o dever de solidariedade implicam em afastar a pragmática corrida por matrículas ou reenquadramento estatístico sem suporte pedagógico. O ambiente do novo fundo, ao misturar recursos em caso em que as competências próprias são diferentes, traz um desafio maior que o colocado no caso do Fundef (em que a distribuição se dava apenas na etapa cuja competência era comum).

A legislação do Fundeb manteve alguns dos componentes positivos, do Fundef, procurando aprimorá-los e inová-los em outros. Em primeiro lugar, situa-se a extensão do mecanismo do fundo a toda a educação básica. Outros avanços concretos podem ser destacados: o equacionamento razoável da questão da complementação da União (considerando-se que os valores são mínimos e podem e devem ser ampliados até, ao menos, o patamar de gastos praticado pela União em 1995, no que se refere a seu esforço federativo ou segundo parâmetros referentes à aproximação da média nacional investida por aluno, ou do custo-aluno-qualidade); o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial para o magistério por lei (Lei nº 11.738/08); a aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente federado (o que, na minha opinião, valoriza o cumprimento da função própria e organiza o regime de colaboração); a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões (mais uma dimensão inserida no jogo federativo) nas

esferas municipal e estadual, além da representação da União. No meu entendimento, essa Comissão realiza adequadamente a negociação federativa, ao estabelecer as ponderações que incidem sobre o valor anual por aluno e fixam os limites de apropriação de recursos (travas para as distintas etapas e modalidades da educação básica), garantindo a pluralidade de situações e interesses dos entes. Por essa razão, é mais representativa do que o Comitê de Articulação Federativa (CAF), instituído pela Presidência da República (Decreto nº 6.181/07) para negociação entre a esfera federal municipal, mas não inclui a esfera estadual. A Comissão abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, requisito para a promoção do *regime de colaboração*. Seu advento decorre do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Carta Magna e é perfeitamente compatível com a construção de um sistema nacional de educação, que vise a coordenação de esforços, com respeito às autonomias e tendo por normas gerais comuns aquelas referentes às diretrizes e bases da educação nacional. A própria Federação é um tipo de sistema - daí carecer de sentido considerar os termos como antagonísticos.

É inegável que o Fundef tenha introduzido um sistema de controle social e que tenha consolidado um critério pessoal para a distribuição dos recursos, o que não foi pouca coisa, frente aos traços patrimonialistas e clientelistas que permeiam as relações no estado brasileiro. Entretanto, estes traços mantiveram sua influência e no aspecto do exercício do controle social, o Fundef sucumbiu ante a frágil fiscalização por parte dos conselhos de acompanhamento e controle social. Estes eram freqüentemente dominados pelas instâncias político-administrativas que deveriam ser por eles fiscalizadas. O Fundeb, a partir do fortalecimento da autonomia dos conselhos e da disponibilização de instrumentos mais efetivos de fiscalização (convocação dos secretários de educação, realização de visitas *in loco*, fortalecimento da aplicação de estatutos com regras objetivas; criação de impedimentos no âmbito da composição dos conselhos, para inibir as relações de favoritismo e lealdades pessoais no trato da coisa pública) pode representar avanços no que se refere à fiscalização.

É preciso considerar que a aprovação da nova legislação, sobre o Fundeb não é suficiente para garantir automaticamente os objetivos propostos. Na concreticidade de sua execução podem aflorar situações não previstas capazes de provocar efeitos colaterais, e, às vezes surpreendentes. Um exemplo disso ocorreu na execução do Fundef, quando alguns municípios tomaram o montante dos recursos adicionais do Fundo como integrante da base de cálculo para o salário de vereadores, o que configurou manipulação orçamentária, própria da tradição patrimonialista. Diante do risco de ocorrências similares, fazem-se necessários ajustes de diversas ordens, inclusive, novas negociações federativas para revisão de alguns aspectos ou emendas na legislação do Fundeb.

Nos períodos democráticos, marcados por Constituições elaboradas por governos legitimados pelo voto e por maior grau de participação popular, avançaram os valores da equidade e da colaboração - o que não eliminou necessariamente todos os desafios, como as desvinculações de recursos, promovidas pelo Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação das Receitas da União - adotados nos governos democráticos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, períodos também em que não se cumpriu a regra da complementação da União ao Fundef.

A análise dos processos de concepção e aprovação do Fundef e do Fundeb revela que o segundo representa, em relação ao primeiro, uma continuidade com aprimoramentos, que somente foram possíveis a partir do aprendizado que a experiência proporcionou e, sobretudo, pela qualidade da participação dos movimentos sociais e dos poderes Executivo e Legislativo e do diálogo e negociação entre esses atores, no caso do Fundeb. O protagonismo dos movimentos sociais, organizados em rede, com formulação, acompanhamento e combinação de pressão política e argumentos técnicos, reverteu aspectos significativos com a exclusão das creches e o desenho da complementação da União. Para tanto foi fundamental o trabalho de representantes do setor educacional no Executivo e Legislativo, com alto grau de coesão para além das diferenças partidárias em oposição eventualmente com setores das áreas financeiras de distintas esferas federativas e colorações político-partidárias.

Estes aprimoramentos não esgotam, contudo, as possibilidades de aperfeiçoamento diante de desafios, como por exemplo a expansão da matrícula na educação infantil majoritariamente via setor público (uma vez que ao contrário do Fundef, o Fundeb admite matrículas das instituições conveniadas privadas, mediante o cumprimento de algumas condições).

Tem-se, portanto que para que o Fundeb constitua um instrumento adequado para o financiamento da educação básica pública que garanta a equidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração e o controle social efetivo, são necessários cuidados, para que a disputa por recursos entre os entes subnacionais e a tentação do ajuste fiscal por parte da União não comprometam a consecução desses objetivos. Assim, cumpre assegurar:

- o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade como instância de negociação federativa;
- a utilização da complementação da União como instrumento para promover a equalização, o que deverá requerer que ao patamar mínimo, correspondente a dez por cento do valor do fundo, seja somado um adicional que atenda a critérios como a aproximação das médias de gasto por aluno entre os Fundeb's de diferentes âmbitos estaduais, além do custo-aluno-qualidade;

- a avaliação permanente da eficácia dos instrumentos de controle social;
- a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais para corrigir e reorientar a política de financiamento, à proporção que ocorram as eventuais dificuldades, inclusive a insuficiência de recursos;

- que a complementação da União ao Fundeb não iniba o exercício de sua função supletiva em situações que extrapolam a sua abrangência, como a da garantia do piso salarial nacional do magistério, que vem sendo entendido como parte integrante da complementação ao Fundeb, quando, em minha opinião, deveria ser considerada como obrigação distinta e complementar àquela já exercida no âmbito do Fundeb, sustentada por outras fontes;

- que o controle social se utilize plenamente dos instrumentos de fiscalização que a legislação prevê e se integre aos controles interno e externo, já previstos na legislação brasileira e aplicáveis ao Fundeb.

Finalmente, vale lembrar que é necessário construir caminhos para que as relações federativas se dêem de forma cooperativa e democrática, conforme preconiza a Constituição de 1988.

Para tanto, urge promover a o equilíbrio federativo, solucionando conflitos a partir de regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da Federação.

Com o fim do gradualismo, o Fundeb atingirá sua plenitude em 2010, quando estará vigente a regra permanente da complementação da União de, no mínimo, dez por cento do valor do fundo. Esta conquista, somada à aprovação da Emenda Constitucional nº 59/09, que re-vincula gradualmente recursos ora capturados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), cria condições potenciais para que a União disponha de mais recursos para cumprir sua função supletiva no financiamento da educação básica, desde que, não haja substituição de fontes, como por exemplo, a redução dos recursos disponíveis na “fonte 100” (do Tesouro) como forma de compensar aqueles re-vinculados pela EC nº 59/09. O reconhecimento da importância da dimensão federativa para a elaboração de políticas públicas setoriais ganhou nova configuração com Emenda Constitucional nº 53/06, a Emenda do Fundeb, no sentido de pluralizar as leis complementares que devem regular a cooperação entre os entes federativos, nos termos do art. 23 da Constituição. Este é o próximo desafio colocado para o setor educacional no campo da legislação.

Espera-se que a análise aqui efetuada possa contribuir para um debate que deverá estender-se por todo período de execução do Fundeb, entre todas as esferas federativas, incluindo-se ainda, os representantes de educadores, de movimentos sociais, das instâncias de controle social e dos poderes Executivo e Legislativo. Somente assim poderá se garantir o tão almejado *regime de colaboração* como preceitua o art. 211 da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE. **O problema educacional e a nova Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, número especial, p. 841-858, 2005.

ABREU, Mariza. O Fundo do ensino fundamental: um novo modelo de Financiamento para a Educação Brasileira. **Espaço Político**, [S.l.], ano 1, n. 2, p.26-31, abril/jun. 1998a.

\_\_\_\_\_. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Unijuí, 1998b.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 33, p.165-183, 1994.

\_\_\_\_\_. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, Dossiê Federalismo, Jun. 2005.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: \_\_\_\_\_; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios Selecionados**. [S.l.]: Fundap, 1995.

AGUIAR, Ubiratan. **A Revolução do ensino fundamental**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. Tradução: Antonio Chizzotti. Brasília: INEP; São Paulo: PUC-SP, 1989.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, 1995.

\_\_\_\_\_. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2005.

ALVES-MAZZOTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira; Thomson Learning, 1999.

ANAIS da Semana Nacional de Educação para Todos – 10 a 14 de maio de 1993. Brasília: MEC/UNESCO, 1994.

ANDE. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Deporto. São Paulo: Cortez/ANDE, 1990.



ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Ed. Paz e Terra; Senado Federal, 1989.

ANUATTI NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. **Avaliação dos salários dos professores da rede pública de ensino fundamental em tempos de FUNDEF**. São Paulo: FEARP/USP, 2002. (Texto para Discussão. TD-E/34. Série Economia).

ANUNCIAÇÃO, Marcos Pereira da. O Impacto do Fundef no contexto do estado da Bahia: uma abordagem quantitativa. In: VERHINE, Robert. E. (Org.) **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p.129-140. jul./dez. 2003.

ARAGÃO, José Wellington M. de. O Fundef: controle social e gestão democrática. In: VERHINE, Robert. E (Org.) **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p.119-128, jul./dez. 2003.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado)-Universidade de São Paulo.

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, Maria José Rocha (Coord.); ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005. p. 79-87.

ARELARO, Lisete. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento "Balanço do primeiro ano do Fundef – Relatório MEC". In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica**. [Campinas]: Ed. UFG; Autores Associados, 1999. p. 27-46..

ARELARO et al. **Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000)**. [S.l.]: Projeto de Pesquisa em Rede Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. **Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. [S.l.], 2007. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 31 out. 2007.

\_\_\_\_\_; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha (Coord.); ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Org.). In: **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005. p. 53-65.

ARRETCHE, Marta. **Políticas sociais em um estado federativo**: preparado para o XXI Meeting of The Latin American Studies Association. [S.l.], Sept. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

\_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, Dossiê Federalismo, jun. 2005.

AZEVEDO, Artur. **Melhor teatro: o mambembe**. São Paulo: Global, 2008

AZEVEDO, Fernando de. **A educação entre dois mundos**. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

\_\_\_\_\_. **A transmissão da cultura**. São Paulo: Melhoramentos; Brasília: MEC, 1976.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org). **Título do livro**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 141-152, 2001.

BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales**. Brasília: Plenarium, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 2.

BARBOSA, Rui. Queda do Império: Diário de Notícias. In: OBRAS completas de Rui Barbosa, 1889. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1948. v. 16, t. 8.

\_\_\_\_\_. **Perfis parlamentares: seleção e introdução de Evaristo de Moraes Filho**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1985.

BERBEL, Márcia Regina. Os apelos nacionais nas cortes constituintes de Lisboa (1821/22). In: MALERBA, Jurandir. (Org.). **A independência brasileira: novas dimensões**. São Paulo: FGV, 2006. p. 181-208.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo e o financiamento de políticas sociais no Brasil: uma análise do Fundef. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 29, p.147-161, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERNARDI, Iara. **FUNDEB: a alternativa para melhorar a Educação**. Brasília: ADN, 2000. (Cadernos de Educação). Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da bancada do PT na Câmara dos Deputados.

BIASOTO JR, Geraldo; SEMEGHINI, Ulysses Cidade. O gasto público com educação: 1996. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; DAVANZO, Áurea Maria Queiroz (Org.). **Situação da educação básica no Brasil**. Brasília: MEC; INEP, 1999.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BOMFIM, Manoel. **Cultura e educação do povo brasileiro**: pela difusão da instrução primária. Rio de Janeiro: Pongetti, 1932.

\_\_\_\_\_. **O Brasil nação**: realidade da soberania brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

BONAFONT, Laura Chaqués. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; CIS. Siglo Veintiuno de España, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 3 ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os poderes desarmados**. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006a.

\_\_\_\_\_. Federalismo regional num país periférico. In: \_\_\_\_\_; LIMA, Francisco Gérson Marques de e BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). **Constituição e democracia**: estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006b. p. 449-471.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **Palavra de Presidente**: discursos de posse de Deodoro a Lula. Brasília: LGE, 2004.

BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**: FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais nos primeiros cinco anos de sua implantação. Brasília, 2007. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília.

BOTELHO, Fernando Neto. **As telecomunicações e o Fust**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BRANDÃO, Zaia. **A intelligentsia educacional**: um percurso com Paschoal Lemme – Por entre as memórias e as histórias da escola nova no Brasil. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 233/99**, Sessão de 29 abr. 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 267/99**, Sessão de 05 maio 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 279/99**, Sessão de 06 maio 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 313/99**, Sessão de 12 maio 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 317/99**, Sessão de 13 maio 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 534/99**, Sessão de 16 jun. 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 1270/99**, Sessão de 23 nov. 1999. Brasília, 1999. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. **Audiência pública nº 2/00**, Sessão de 05 abr. 2000. Brasília, 2000. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Audiência pública nº 74/07**. Sessão de 06 mar. 2007. Brasília, 2007. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Audiência pública nº 97/07**. Sessão de 07 mar. 2007. Brasília, 2007. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Audiência pública nº 111/07**. Sessão de 08 mar. 2007 (manhã). Brasília, 2007. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Audiência pública nº 112/07**. Sessão de 08 mar. 2007 (tarde). Brasília, 2007. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 233/95. **Audiência pública nº 022/96**, Sessão de 18 jan. 1996. Brasília, 1996. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 233/95. **Audiência pública nº 73/96**, Sessão de 29 fev. 1996 Brasília, 1996. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 233/95. **Audiência pública nº 117/96**, Sessão de 14 mar. 1996. Brasília, 1996. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 233/95. **Audiência pública nº 139/96**, Sessão de 20 mar. 1996. Brasília, 1996. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 233/95. **Audiência pública nº 170/96**, Sessão de 27 mar. 1996. Brasília, 1996. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1668/05**, Sessão de 25 out. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1700/05**, Sessão de 26 out. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1717/05**, Sessão de 27 out. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1739/05**, Sessão de 08 nov. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1785/05**, Sessão de 10 nov. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1820/05**, Sessão de 16 nov. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial - PEC nº 536/97. **Audiência pública nº 1936/05**, Sessão de 29 nov. 2005. Brasília, 2005. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito - Fundef. **Audiência pública nº 968/02**. Sessão de 27 nov. 2002. Brasília, 2002. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Subcomissão Especial par análise de denúncias de irregularidades do Fundef. Relatório, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sessão da Câmara dos Deputados, de 22 maio 1996**. Brasília, 1996, Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sessão da Câmara dos Deputados, de 05 dez. 1996**. Brasília, 1996. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sessão da Câmara dos Deputados, de 09 abr. 2007**. Brasília, 2007. Notas Taquigráficas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Sessões De 12/09/1882 E 18/09/1882. In: \_\_\_\_\_. **Anais da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1882.

BRASIL. **Colleção das Leis do Império do Brasil: 1854**. t. 17. parte 2. seção 12. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2007.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição de 1824**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição de 1891**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição de 1934**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição de 1937**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição de 1967**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelo estados, Distrito Federal e municípios de , no mínimo vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para incluir dispositivos sobre o fundo social de emergência, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996.** Altera os artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01 de 1994. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997.** Altera dispositivos dos artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01 de 1994. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.** Acrescenta o artigo 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a

obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação Básica**: documento final. [S.l.], 2008.

BRASIL. **Conae 2010**, MEC BRASIL.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação Básica**. Documento Final, 2008.

BRASIL. Consultoria Geral da República. **Parecer 723-H, da Consultoria Geral da República**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 ago. 1968.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1331-A, de 17 de fevereiro de 1854**. Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como fôrma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.452, de 30 de maio de 1932**. Approva o regulamento referente à criação do "Fundo de Educação e Saude", de que trata o decreto n. 21.335, de 29 de abril de 1932

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.602, de 6 de julho de 1932**. Isenta o cheque da taxa de educação e saude, instituida pelo Decreto n.º 21.335, de 29 de abril de 1932.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.636, de 16 de julho de 1932**. Prorroga o prazo para a arrecadação da taxa de Educação e Saude e dá outras providências

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.784, de 1 de setembro de 1932**. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo para a cobrança do selo de educação e saude.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.494, de 14 de junho de 1955**. Regulamenta a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Médio.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.181, de 03 de agosto de 2007**. Institui o Comitê de Articulação Federativa - CAF.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942**. Institui o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o convênio nacional do ensino primário.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.293, de 1º de março de 1943**. Declara ratificado o convênio nacional de ensino primário.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 6.785, de 11 de agosto de 1944.** Cria os recursos para o Fundo Nacional do ensino Primário e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946** (Lei Orgânica do ensino Primário).

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados, 27/05/1937**, p. 31061, acessível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

\_\_\_\_\_. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.

\_\_\_\_\_. **Lei de 1º de outubro de 1828.** Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz

\_\_\_\_\_. **Lei de 15 de novembro de 1831.** Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833.

\_\_\_\_\_. **Lei de 12 de outubro de 1832.** Ordena que os eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes confirmem nas procurações, faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição.

\_\_\_\_\_. **Lei de 24 de outubro de 1832(orçamento para 33-34).** Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1833-1834

\_\_\_\_\_. **Lei nº 58, de 08 de outubro de 1833.** Orça a receita e fixa a despesa geral e provincial do Imperio para o ano financeiro de 1834-1835.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional).** Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835.** Orçando a receita e fixando a despesa para o ano de 1836 a 1837.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.617, de 30 de dezembro de 1906.** Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1907, e dá outras providencias.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954.** Dispõe sobre a cooperação financeira da União em favor do ensino de grau médio.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.692, de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985**(Regulamento da Emenda Calmon). Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996** (Lei do Fundef). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997**. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.846, de 26 de outubro de 1999**. Estabelece critérios para a concessão de empréstimo, pela União, aos Estados e ao Distrito Federal, destinado ao ressarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000(PPA 2000-2003)**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE)**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro 2003**. Altera o § 1º e o seu 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 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007(Lei do Fundeb)**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999 (Lei Camata)**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000(LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996(LDB).** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Lei do Fundef).** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (PNE).** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005.** Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. **BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do Fundeb).** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília: 1995.

BRASIL. MEC. **Conae 2010.** Brasília, 2009.

BRASIL. MEC. FNDE. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério:** guia para sua operacionalização. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). São Paulo, 1997.

BRASIL. MEC. INEP. **A educação nas mensagens presidenciais.** Brasília, 1987. v. 1.

BRASIL. MEC. FNDE. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério:** guia para sua operacionalização. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). São Paulo, 1997.

BRASIL. MEC/INEP. **A Educação nas mensagens presidenciais, vol 1.** Brasília: MEC/INEP, 1987.

BRASIL. MEC/INEP. **“2º encontro MEC e Tribunais de Contas em Brasília”**, Maio de 1999. mimeo.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003.

BRASIL. Senado Federal. **2ª Reunião extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Brasília, 07 mar. 2006. Notas Taquigráficas.

BRASIL. TCU. **Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do governo da República: exercício de 1999**. Brasília, 2000.

BREMAEKER, François E. J. **A influência do Fundef nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2003. (Série Estudos Especiais, n. 59).

\_\_\_\_\_. **O que se espera para os municípios no futuro**. Disponível em: <<http://www.cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi>>. Acesso em: 10 out. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, n.º.45, p. 49-95, 1998a.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: \_\_\_\_\_; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998b. p. 21-38.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUESCU, Mircea. **Organização e administração do Ministério da Fazenda no império**. Brasília: FUNCEP, 1984.

CALMON, João. **História de uma proposta de emenda à Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1977.

\_\_\_\_\_. **A batalha da educação**. Brasília: Senado Federal, 1992.

CALMON, Pedro. **A federação e o Brasil**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1933.

\_\_\_\_\_. **História social do Brasil: espírito da sociedade Imperial**. São Paulo: M. Fontes, 2002. v. 2.

CAMARGO, Aspásia. A Reforma Mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. **Parcerias Estratégicas**, [S.l.], n. 6, 1999.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública: RAP**, Rio de Janeiro, n. 4392, p. 371-393, mar./abr. 2009.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do império no Brasil**. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa 1980. t. 1.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el império brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos latinoamericanos**: México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.

\_\_\_\_\_. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério**. [S.l.: s.n.], 20 abr. 1997. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental**. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 604).

\_\_\_\_\_. Políticas de educação na segunda metade da década de 90 no Brasil. **Políticas Sociais**, Brasília, n. 1, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão; MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n. 947).

CASTRO, Jorge Abrahão; SADECK, Francisco. **Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n. 955).

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno; SADECK, Francisco. **Simulando resultados para algumas alternativas de financiamento da educação básica**. [S.l.], Undime, 2003. Disponível em: <[www.undime.org.br](http://www.undime.org.br)>. Acesso em: 17 set. 2006

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil**: evolução dos gastos e matrículas. [S.l.], 2007. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso 06 dez. 2007.

CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. **A educação na Constituição de 1988 e a LDB**. Brasília: A. Quicé, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O impacto da implementação do Fundef nos Estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. [S.l.]: Edições Fundap; Cortez 1999. p. 111-121.

CASTRO, Paulo Pereira de. A “experiência republicana”, 1831-1840. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico: dispersão e unidade**. [S.l.]: Bertrand Brasil, 2004. v. 4. t. 2.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime Federativo e a República Brasileira**. Brasília: UNB, 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: BRASIL, sociedade democrática. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985. p. 393-432.

\_\_\_\_\_. **Educação, estado e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. Retenção de recursos estaduais pela União. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 24, 1998.

CONSED. Avaliação e conseqüências da PEC nº 233-A no financiamento dos sistemas estaduais e municipais. In: REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSED, 2., Brasília, 1996. **Ata da...** Brasília, 1996.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: J. Oliveira, 2001.

CORBUCCI, P. R.; BARRETO, A. R.; CASTRO, J. A. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão).

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Desigualdade educacional e coordenação intergovernamental: o caso do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) em Minas Gerais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, 2004. **Anais do...** [S.l.], 2004. Disponível em: <www.clad.org.ve>. Acesso em: 27 jul. 2006.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 8. ed. rev. Ampl. São Paulo: Unesp, 1998.

COSTA, Messias. **Município, ensino e valorização do magistério**. Brasília: Athalaia, 1998.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: ESTADO, desenvolvimento e políticas públicas. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. Financiamento e gasto com o ensino médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

CPERS. Sindicato. **Municipalização e Fundo**: a destruição da educação. Porto Alegre, 1997.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Relações federativas e o financiamento da educação. **Eccos**: Revista Científica, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 47-64, 2006.

CUNHA, Célio da. **Educação e autoritarismo no estado novo**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1981.

CUNHA, Nóbrega da. **A revolução e a educação**. Brasília: Plano; Autores Associados, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. A Educação e a primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2009. Texto organizado para subsidiar a Conferência Nacional de Educação de 2009. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 17 jul. 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1982.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Niterói, RJ: Xamã, 1998.

\_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas e educação**: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano, 2001.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

DEVEZA, Guilherme. Política tributária no período imperial. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira**: o Brasil monárquico: declínio e queda do Império. [S.l.]:bBertrand Brasil, 2004. v. 6. t. 2.

DOHLNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 92, v. 26, número especial, 2005.

FAMURS. **Fundef & salário-educação**. Elaboração de Marisa Timm Sari; Mariza ABREU; Sérgio Luiz Perotto. Porto Alegre: Famurs, 1998.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Publifolha, 2000. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio.** 4. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARENZENA, Nalu. **A prioridade financeira ao ensino fundamental na reforma constitucional da educação de 1996: um olhar sobre o funil parlamentar.** [S.l.]: ANPED, 2001. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 10 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul: divisão de responsabilidades e financiamento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S.l.], v. 22, n. 1, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira.** Porto Alegre: UFRGS, 2006.

\_\_\_\_\_. et al. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): o estado da arte.** [S.l.]: Anped, 2002.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. **Instrução elementar no século XIX.** In: 500 anos de Educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica; Prefeitura de Belo Horizonte, 2000. p. 135-150.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** SP: Edusp; FDE, 1994.

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: FUNDEB. In: FINANCIAMENTO da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília: UNESCO, 2004. p. 125-131.

\_\_\_\_\_. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, jan./jun. 2009.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick; ULISSEA, Gabriel. **Sistema brasileiro de financiamento à educação básica: principais características, limitações e alternativas.** Brasília: ESAF, 2004. (Texto para Discussão, n. 5).

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição de 05.10.1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 26, p. 54-68, jan./mar. 1999.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha A. S. Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia. **São Paulo: Atlas, 1989.**

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **As creches no Fundeb**. [S.l.: s.n.], s/d. Disponível em: <www.mp.sp.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2009.

FONSECA, Marília. Gestão escolar em tempo de redefinição do papel do Estado. Planos de desenvolvimento e PP em debate. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, jan./jun. 2009.

FORTUNATI, José. **Gestão da educação pública**: caminhos e desafios. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Caderno do III CONED**. Brasília, 2000.

FRANCISCO FILHO, Geraldo. **A educação brasileira no contexto histórico**. Campinas: Alínea, 2001.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). **Política educacional**: desafios e tendências. Porto Alegre: Sulina; UFRN, 2004.

FRANCO, Maria Ciavata; GONTIJO, Rebeca. "Manoel José Bomfim". In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; BRITTO, Jader de Medeiros (Org.). **Dicionário de educadores no Brasil**: da Colônia aos dias atuais. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002. p. 755-763.

FONTES JUNIOR, João Bosco Araújo; CUNHA, Cláudio Alberto Gusmão. O Fundef e a competência jurisdicional. **Boletim dos Procuradores da República**, Brasília, ano 2, n. 22, p.16-19, fev. 2000.

FRIGOTTO, GAUDÊNCIO. O Enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GADOTTI, Moacir. Educação: linhas tortas. **Momento**, Brasília, n. 8, p. 20-21. maio/abr. 1996.

GASKELL, George; BAUER, Martin W. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. In: GASKELL, George; BAUER, Martin W. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GIACOMONI, James. **Fundeb**: simulações preliminares. Brasília: Consed, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Juca. Conselho do Fundef no âmbito da União: um mecanismo de controle social? In: COLÓQUIO NACIONAL DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2005, Curitiba. **Paper**. Disponível em: <http://Br.geocities.com/colóquio financiamento>. Acesso em: 17 jul. 2006.



\_\_\_\_\_. **FUNDEB**: para além da maquiagem. 1ª versão. Disponível em: <[www.redefinanciamento.ufpr.br](http://www.redefinanciamento.ufpr.br)>. Acesso em: 02 jun. 2005.

GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Dicionário de história tributária do Brasil**. Brasília: ESAF, 2002.

**GOHN, Maria da Glória**. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. **São Paulo: Cortez, 2001**.

GOMES, Cândido Alberto. Manutenção e desenvolvimento do ensino: propostas para a reformulação da Lei 7.348/85. Em Aberto, Brasília, n. 42, abr./jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 75, n. 179/181, 1995.

GONZÁLEZ REY, Fernando. **Pesquisa qualitativa em psicologia**: caminhos e desafios. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

GORDON, Nora; VEGAS, Emiliana. **Education finance equalization, spending, teacher quality and student outcomes**: the case of Brazil's FUNDEF. [S.l.], May 2004.

GOUVEIA, Andréa Barbosa e SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Municípios do Paraná**. S.l.]: ANPED, 2002 Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 17 jul. 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa e SOARES, Isabelle Alves. **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef no Paraná: uma análise a partir da legislação**. [S.l.]: ANPED, 2002. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 17 jul. 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa *et alli*. **Implantação e impactos do Fundef no estado do Paraná**: Relatório final do Estado. [S.l.: s.n.], 2003.

GUIMARÃES, José Luiz. **As vulnerabilidades do Fundef: conjecturas a partir da sua implantação no estado de São Paulo**. In: BICUDO, Maria Aparecida Viggiani e SILVA JUNIOR, Carlos (Org.). **Formação do Educador e Avaliação**. [S.l.: s.n.], 1999. v. 3.

H Aidar, Maria de Lourdes Mariotto. **O ensino secundário no Império brasileiro**. SP: Edusp/Ed. Grijalbo, 1972.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 7ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

HILSDORF, Maria Lucia Spedo. **História da educação Brasileira: Leituras**. SP: Ed. Pioneira Thomson Learning, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, Tecocracia e Planejamento Educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

\_\_\_\_\_. **A I Conferência Nacional de Educação ou de como monologar sobre educação na presença de educadores.** In: CAPANEMA: o ministro e seu ministério. [S.l.]: FGV Editora; Universidade São Francisco, 2000.

HORTA, Raul Machado. **Tendências atuais da Federação brasileira.** In: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 4, n. 16, jul./set. 1996.

INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério: o que é e como funciona.** [Brasília], 1997. (Coleção Brasil).

KLIJN, E. H. **Redes de políticas públicas: uma visión general.** [S.l.], s/d. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/complex.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2007.

KNOP, Márcia; ARAGÃO, Wellington M. de. **Efeitos e impactos do Fundef na rede municipal de ensino de Salvador.** In: VERHINE, Robert. E (Org.) **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 141-153, jul./dez. 2003.

LACZYNSKI, Patrícia. **A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo.** **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 9, n.38, maio 2004.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. **Descentralização, Municipalização e FUNDEF no Pará.** In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento.** [S.l.]: Fundap; Cortez, 1999.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: E.P.U., 2005.

MAC DOWELL, Maria Cristina; GREMAUD, Amaury. **Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA CLAD, 10., Santiago, 2005. **Anais do...** Santiago, 2005.

MACHADO, Gilmar; GRANDÃO, João. **FUNDEF: efetivar o cumprimento da Lei e a participação social.** Brasília: ADN Comunicação Gráfica, 2000. p. 25-28. (Cadernos de Educação). Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da bancada do PT na Câmara dos Deputados.

MACEDO, Joaquim Manuel de. **Memórias do sobrinho do meu tio.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

MANDEL, Lúcia Mara. **Financiamento e descentralização do ensino fundamental: a implantação do Fundef no estado de São Paulo.** São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado)-Universidade de São Paulo.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. A universidade pública e gratuita e seus inimigos. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, n. 20, p. 108-125, jul./set. 1997.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação no município**. In: GUIA de consulta PRASEM II. Brasília: Fundescola; MEC; UNICEF; Undime, 2001. p. 237-278.

\_\_\_\_\_. **Fiscalização do FUNDEF**: cartilha. Brasília: Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 2001.

\_\_\_\_\_. FUNDEF, FUNDEB e a Federação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 23, p. 39-57. nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, Maria José Rocha (Coord.); ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Três fundos para a educação básica brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005b. Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 01 mai. 2006.

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea, v. 2).

**MEIRELLES, Hely Lopes**. Direito administrativo brasileiro. **São Paulo: Malheiros, 1999**.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da educação no Brasil: recursos financeiros públicos e privados**. [S.l.]: ANPAE, 1975. (Cadernos de Administração Escolar, VI). Tese apresentada à Faculdade de Educação da USP, em 1972.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação: subsídios à constituinte – educação brasileira. **Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras**: CRUB, Brasília, n. 14, 1985.

\_\_\_\_\_. Algumas políticas públicas e o financiamento da Educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Em Aberto**, Brasília, n. 42, abr./jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação Pública: educação brasileira. **Revista do CRUB**, Brasília, v. 16, n. 32, jan./jul. 1994.

\_\_\_\_\_. **Mudanças no Financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MELO, Carlos Antonio de Almeida. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: proposta de um critério objetivo para o estabelecimento do referencial temporal implícito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 38, n. 152, out./dez. 2001.

MELLO, Ediruald de. Implicações do financiamento da Educação na Gestão Democrática do ensino público de primeiro grau. **Em Aberto**, Brasília, n. 42, abr/jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Os desafios do ensino público de qualidade para todos. **RBAE**, [S.l.], v. 7, n. 1/2, jan./dez. 1991.

MELLO, Evaldo Cabral de. **A outra independência**: o federalismo de 1817 a 1824. São Paulo: Editora 34, 2004.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer da. Mudança nos padrões de Gestão Educacional no contexto da reforma do estado: análise de doze estudos de caso. In: XAVIER et al. (Org). **Gestão educacional**: experiências inovadoras. Brasília: IPEA, 1995. (Série IPEA, n. 147).

MELLO, Luiz de; HOPPE, Mombert. **Education attainment in Brazil**: the experience of Fundef. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco>>. Acesso em: 18 abr. 2005. (Economic Department Working Paper, n. 424).

MELO, Carlos Antônio de Almeida. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: proposta de um critério objetivo para o estabelecimento de referencial temporal implícito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 152, p. 49-53, out./dez. 2001.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **Idéias políticas do constitucionalismo imperial**: conferência. In: O PENSAMENTO Constitucional Brasileiro. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do Fundef. **Planejamento e Políticas Públicas**: PPP, Brasília, n. 24, dez. 2001.

\_\_\_\_\_. **A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro**: o caso do Fundef. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 05 mai. 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: FE; UNICAMP, 2000.

\_\_\_\_\_. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 75, ago. 2001.

MENEZES, Janaína; GEMAQUE, Rosana; GUERREIRO, Telma. **Impactos do Fundef na composição das matrículas no estado do Pará**. [S.l.]: ANPED, 2000. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 31 out. 2006.

MENEZES, Petrônio Monteiro de. **As inconstitucionalidades da emenda constitucional e da lei que regulamentam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF**. [S.l.: s.n.], 1999.

MENEZES FILHO, Naércio Aquino; PAZELLO, Elaine Toledo. Os efeitos do Fundef sobre os salários dos professores e a proficiência dos alunos. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE

ECONOMETRIA, 26., Cidade, 2004. **Trabalho apresentado no...** [S.l.], 2004. Disponível em: <www.sbe.org.br>. Acesso em: 17 set. 2006.

MIOLA, Cezar; MELLO, José Carlos Garcia de. Aspectos da Reforma do Ensino. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: RTCE**, [S.l.], v. 15, n. 27, p.193-217, 1997.

MOACYR, Primitivo. **A instrução e as províncias (subsídios para a história da educação no Brasil): 1835-1889.** (Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo). [S.l.]: Companhia Editora Nacional, 1939. v. 2.

\_\_\_\_\_. **A instrução e as províncias (subsídios para a história da educação no Brasil): 1834-1889.** (Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás). [S.l.]: Companhia Editora Nacional, 1940. v. 3.

MONLEVADE, João A. O financiamento da educação na LDB: avanços e recuos. **Revista de Educação da CNTE**, [S.l.], n. 1, jan. 1993.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação básica no Brasil (1549-1996).** Brasília: CNTE, 1996. (Cadernos de Educação, n. 2).

\_\_\_\_\_. **Educação Pública no Brasil: contos & de\$contos.** 1ª ed. Brasília: Idéa, 1997.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação básica pública na década de 90. **Cadernos do Observatório**, [S.l.], n. 2, p. 27- 44, out. 2000a.

\_\_\_\_\_. **Valorização Salarial dos Professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública.** Campinas, 2000Nb. Tese (Doutorado)-Universidade de Campinas.

\_\_\_\_\_. **Educação pública no Brasil: contos & de\$contos.** 2. ed. Brasília: Idéa, 2001.

\_\_\_\_\_. **Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF-FUNDEB.** Brasília, 2004a. Disponível em: <www.mec.gov.br/sef/fundeb>. Acesso em: 27 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. **Alguns conceitos para a elaboração da PEC do FUNDEB.** [S.l.], 2004b. Disponível em: <www.cnte.org.br>. Acesso em: 02 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **Do FUNDEF para o FUNDEB.** [S.l.], 2004c. Disponível em: <www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004>. Acesso em: 14 set. 2006.

\_\_\_\_\_. O Fundo da Educação básica e o financiamento da educação infantil. In: FINANCIAMENTO da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004d. p. 155-170.

\_\_\_\_\_. **Fundeb: universalizar com responsabilidade.** [S.l.: s.n.], s/d. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **O Fundo da Educação básica e o financiamento da educação infantil.** In: Financiamento da educação infantil – perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004d , p.155-170.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais.** Brasília: Idéa, 1997.

MONLEVADE, João A.; SILVA, Maria Abadia da. **Quem manda na educação no Brasil?** Brasília: Idéa Editora, 2000.

MORIN, Edgar. **O Método 3.** Porto Alegre: Sulina, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Método 4.** Porto Alegre: Sulina, 2001.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na primeira República.** São Paulo: E.P.U; USP, 1974.

NEGRI, Barjas. **O financiamento da educação no Brasil.** Brasília: MEC; INEP, 1997a.

\_\_\_\_\_. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.** Brasília: [s.n.], 1997b. Mimeo.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824.** Brasília: Senado Federal, 1999.

NUNES, José de Castro. **Do estado federado e sua organização municipal.** 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

OLIVEIRA, A de ALMEIDA. **O ensino público.** Brasília: Senado Federal, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **FUNDEF e saúde:** duas experiências (virtuosas?) de descentralização. [S.l.]: EBAP; FGV; Fundação K. Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Federalismo:** teoria e prática. [S.l.: s.n.], s/d. cap. 6. Mimeo. *Paper* não publicado, distribuído em disciplina oferecido pelo Prof. Jorge Abrahão.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A Federação em perspectiva:** ensaios selecionados. [S.l.]: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R, T. (Org.). **Política e trabalho na escola:** administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 221-235.

\_\_\_\_\_. Uma dimensão avaliativa do Fundef: a desigualdade regional. **Educar,** Curitiba, n. 22, p.139-151, 2003.

OLIVEIRA, Rosana Maria. **A Redistribuição dos recursos financeiros entre os municípios paraenses e a participação da União**. [S.l.], 2005. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 06 dez. 2005.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Efeitos do Fundef nos municípios mineiros: equidade social?** [S.l.], 2001. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 02 jan. 2007.

OTTONI, Teófilo. **Perfis Parlamentares nº 12**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979.

PAIVA, Vanilda. **História da Educação Popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Loyola, 2003.

PARÁ. Lei Estadual nº 6.044, de 16 de abril de 1997. Cria o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial do Estado**, Belém, 18 abr. 1997.

PENA, Martins. **O Juiz de Paz na roça**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

PILETTI, Nelson; PILETTI, Cláudio. **História da educação**. São Paulo: Ática, 2003.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

PINTO, José Marcelino Rezende. Os recursos disponíveis para o ensino no Brasil. In: ESTADO e educação: coletânea CBE. Campinas: Cedes; Ande; Anped; Papyrus, 1992.

\_\_\_\_\_. Um Fundinho chamado "Fundão". In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica**. [S.l.]: Ed.UFG; Autores Associados, 1999. p. 85-98.

\_\_\_\_\_. Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números. In: CASTRO, Marta Luz Sisson; WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Educação comparada na perspectiva da globalização e autonomia**. São Leopoldo: Unisinos, 2000. p. 197-218.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: algumas considerações. In: Desafios para o século XXI: coletânea de textos da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. 2001. p. 49-52.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Requisitos para a construção do Fundeb. In: LIMA, Maria José Rocha (Coord.). ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005a. p. 67-78.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 93-102, jan./jun. 2005b.

\_\_\_\_\_. Os números do financiamento da educação no Brasil. **Pro-Posições**, [S.l.], v. 16, n. 3, set./dez. 2005c.

\_\_\_\_\_. A Política recente de fundos para o Financiamento da Educação e seus efeitos no Pacto Federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

POLO, José Carlos. O Fundo de Desenvolvimento do Ensino e o Município. **RTL**, [S.l.], p. 6-12, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. Breves considerações sobre o Fundef. **Conam em Revista**, São Paulo, 2002.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. São Paulo: Resenha Universitária, 1976. v. 1. t. 1.

DEBATES e Propostas: Emenda João Calmon: recursos para a educação (transcrição de Mesa Redonda). **RBPE**: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 65, n. 149, jan./abr. 1984.

REIS, Heraldo da Costa. **Efeitos do Fundef na administração municipal**: aspectos orçamentários, financeiros e contábeis. [S.l.]: IBAM; APMC, 1998.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1997.

\_\_\_\_\_. Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 jul. 2006.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. Financiamento da Educação no Brasil - Marchas e contramarchas. In: **Eccos Revista Científica**, v. 8, n. 2, p. 361-384, jul./dez. 2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Financiamento da educação**: as principais propostas de emendas constitucionais (PECs) para sua alteração. [S.l.], 2005. Acessível em: <<http://br.geocities.com/coloquiofinanciamento>>. Acesso em: 10 ago.2006.

SANTA CATARINA. **Lei Estadual nº 10.724, de 16 de maio de 1998**. Dispõe sobre a implantação do FUNDEF, de que trata a Lei Federal nº9.424, de 24/12/96 no estado de Santa Catarina.



SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. **Aspectos do Federalismo brasileiro: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: Fundef – 1998 a 2002**. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **A competência para o julgamento do ato de improbidade administrativa na aplicação dos recursos do Fundef**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <[www.amperj.org.br](http://www.amperj.org.br)>. Acesso em: 20 jun. 2000.

SANTOS, Heloisa Occhiuze dos. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], n. 110, p. 105-124, jul. 2000.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R, T.(Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SAUER, Adeum. Contribuições da UNDIME ao debate do FUNDEB. In: FINANCIAMENTO da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004. p. 195-210.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do “breve século XIX” brasileiro. In: \_\_\_\_\_. Dermeval; ALMEIDA, Jane Soares de; SOUZA, Rosa Fátima de; VALDEMARIN, Vera Teresa (Org.) **O legado educacional do século XIX**. 2. ed. rev. ampl. [S.l.]: Autores Associados, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação**. Brasília, 2009. Texto organizado para subsidiar a Conferência Nacional de Educação, 2009. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 05 mai. 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: Ed. UnB, 1988. Disponível em: <[www.schwartzman.org.br](http://www.schwartzman.org.br)>. Acesso em: 17 set. 2007.

SEMANA Nacional de Educação para Todos, Brasília, 1993. **Anais da...** Brasília: MEC; UNESCO, 1994.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Fundef: uma revolução silenciosa**. Brasília: MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. Valor mínimo ou valor médio? **Revista do Fundef**, Brasília, 2002. Disponível em: <[www.mec.gov.br/sef/fundef/revista/opiniaio](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/revista/opiniaio)>. Acesso em: 19 set. 2002.

SENA, Paulo. O Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados: por um PNE já. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 4, n.10, jan./abr. 2000a.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação básica na Proposta de Plano Nacional de Educação. In: NÚCLEO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, CIÊNCIA & TECNOLOGIA DA BANCADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Nacional de Educação: algumas considerações**. Brasília: Câmara dos Deputados, 200b. (Cadernos de Educação).

\_\_\_\_\_. Os nós do financiamento à Educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília. v. 5, n. 15. p. 46-60, set./dez. 2001a.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação básica no Plano Nacional de Educação. In: **Cadernos do Observatório**, [S.l.], n. 3, dez. 2001b. Campanha Nacional pelo Direito à Educação/lbase/Observatório da Cidadania.

\_\_\_\_\_. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos: RBEP**, Brasília, v. 83, n. 203/205, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação infantil: o FUNDEB é a solução?** In: FINANCIAMENTO da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília: Unesco, 2004b.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. [S.l.: s.n.], 1999. *Paper* apresentado ao *Forum of Federations*.

SILVA, Cláudia Dias. **Impactos do Fundef em Governadora Mangabeira**. Organização de Robert. E VERHINE. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Ligia Maria Osório. O Federalismo de Tavares Bastos e de Campos Sales: elementos para um ensaio comparativo. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; FRY, Peter (Org.). **Política e cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas**. São Paulo: Hucitec; ANPOCS, 1996.

SOARES, Isabelle Alves. **Financiamento da Educação em municípios da Região Metropolitana de Curitiba: estudo de caso de São José dos Pinhais**. *Paper* apresentado ao Colóquio Nacional de Financiamento da Educação Básica, Curitiba, 22 a 24 de junho de 2005. Disponível em: <<http://Br.geocities.com/coloquiofinanciamento>>. acesso em: 30 out. 2005.

SOARES, Sergei. **The financing of education in Brazil: with special reference to the north, northeast and center-west regions**. Washington: World Bank, Human Development Department, 1998. (LCSHD Paper Series, n. 17).

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno César. **Federalismo fiscal e a descentralização do financiamento da educação pública no Brasil: experiências do FUNDEF e perspectivas para o FUNDEB**. [S.l.: s.n.], 2005. ENANPAD.

\_\_\_\_\_. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista de Administração Pública:RAP**, Rio de Janeiro, n. 42, mar./abr. 2008.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Panorama do segundo Império**. RJ: Graphia, 2004.

SOUZA, Carlos Roberto de. LDB e Fundef têm impacto sobre os municípios mineiros. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, jan./mar. 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 52, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, Dossiê Federalismo, jun. 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, jan./mar. 2004.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005

SOUZA, Rosa Fátima de. Espaço da educação e da civilização: origens dos grupos escolares no Brasil. In: SAVIANI, Dermeval et al. (Org.). **O legado educacional do século XIX**. 2. ed. rev. ampl. [S.l.]: Autores Associados, 2006.

SOUZA, Alberto de Mello e. Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência. In: EQUIDADE e financiamento da Educação na América Latina. Brasília: UNESCO; Buenos Aires: IIPE, 2002.

SOUZA JUNIOR, Luiz de. **O Fundef e o direito à educação básica**. [S.l.], 2000. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 27 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. **Repercussões do Fundef no gasto-aluno da educação básica do estado da Paraíba**. [S.l.], 2003. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 10 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. **FUNDEB: novo fundo, velhos problemas**. [S.l.], 2007. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 13 fev. 2009.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 25 fev.2007.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 2. ed. rev. Ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

TAVARES, José Fernando Cosentino. Impacto no orçamento da operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). **Tributação em Revista**, [S.l.], p.37-50, jan./mar. 1998.

TAVARES BASTOS. **A província: estudo sobre a descentralização (sic) no Brazil (sic)**. Brasília: Senado Federal, 1997. Edição fac-similar.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 52, 1953.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. XXVII, n. 65, jan./mar. 1957.

\_\_\_\_\_. Bases preliminares para o plano de educação referente ao fundo nacional do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 38, n.88, out./dez. 1962.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. **Boletim Informativo CAPES**, Rio de Janeiro, n. 123, fev. 1963.

TOBIAS, José Antônio. **História da educação brasileira**. 4. ed. [S.l.]: Ibrasa, 1986.

TOLEDO JR, Flavio C. de. **O FUNDEB e o novo modelo de financiamento educacional**. Disponível em: <[www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)>. Acesso em: 13 fev. 2009.

TOMAZ, Fernando. Brasileiros nas cortes constituintes de 1821-1822. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **1822: Dimensões**. [S.l.]: Perspectiva, 1986.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza (Visconde de Uruguai). **Ensaio sobre o direito administrativo**. Rio de Janeiro: Dep. Impr. Nac., 1960.

VALLE, Bertha de Borja R. do; COSTA, Marly de Abreu. Recursos financeiros na nova LDB: avanços e limitações. In: ALVES, Nilda; VILLARDI, Raquel (Org.). **Múltiplas leituras da nova LDB**. Rio de Janeiro: Dunya, 1997.p. 137-150.

VARELA, Alfredo. **Direito constitucional brasileiro** (sic): reforma das instituições nacionais (sic). Brasília: Senado Federal, 1998.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do FUNDEF**. [S.l.], 2002. Disponível em: <[www.federativo.gov.br](http://www.federativo.gov.br)>. Acesso em: 17 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef**. Campinas, 2003. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Economia da UNICAMP.

\_\_\_\_\_. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.149-164, jun. 2005.

VECHIA, Ariclê. O ensino secundário no século XIX: instruindo as elites. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil: século XIX**. Petrópolis: Vozes, 2005. v. 2.

VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quando e onde? **Ciência e Cultura**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, abr. 1988a.

\_\_\_\_\_. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. **Educação & Sociedade**, [S.l.], n. 30, ago. 1988b.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, Guiomar N. et al. (Org.). **Educação e transição democrática**. 6. ed. [S.l.]: Cortez; Autores Associados, 1989.

VERHINE, Robert. E. O financiamento do ensino fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais. In: OLIVEIRA, Maria Neusa de (Org.). **As políticas educacionais no contexto da globalização**. Ilhéus: UESC, 1999.

VERHINE, Robert. E; ROSA, Dora Leal. Fundef no Estado da Bahia. Organização de Robert. E. VERHINE. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p.107-117, jul./dez. 2003.

VERHINE, Robert. E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia. **O impacto do Fundef no Brasil: resultados de um estudo comparativo realizado em rede nacional**. [S.l.], 2003. Disponível em: <[www.sbec.org.br](http://www.sbec.org.br)>. Acesso em: 27 jul. 2007.

VERÍSSIMO, José. **A educação nacional**. 3. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

VILLELA, Heloisa de O. **O mestre-escola e a professora**. In: 500 ANOS de educação no Brasil Belo Horizonte: Autêntica; Prefeitura de BH, 2000. p. 95-134.

VILLELA, Renato. **O Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e seus impactos sobre o Rio de Janeiro**. [S.l.: s.n.], 1995. Mimeo.

WEREBE, Maria José Garcia. A educação. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira: o Brasil monárquico: declínio e queda do Império**. [S.l.]: Bertrand Brasil, 2004. v. 6. t. 2.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

**APÊNDICE A - O FUNDEB NAS MENSAGENS ANUAIS DO EXECUTIVO AO CONGRESSO NACIONAL NOS DOIS GOVERNOS DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2008)**

(continua)

ANO	CONTEÚDO
2003	Os desafios para o Governo Federal na Educação Básica – que compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, em suas diversas modalidades – são imensos e não se pode Ter dúvidas quanto à sua prioridade. Um grande volume de recursos será necessário para que, gradativamente, nos próximos quatro anos, ocorra a necessária expansão das vagas em todas as etapas desse nível de ensino, da Pré-Escola ao Ensino Médio. O Governo Federal trabalha com a perspectiva de efetiva universalização da Educação Básica, o que demandará a formulação e a implementação de políticas integradas para os seus diversos níveis e modalidades, de modo a consolidar a concepção de Educação Básica presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Uma das propostas da maior relevância consiste no debate em torno do aprimoramento do Fundef, ampliando a sua finalidade, para transformá-lo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Essa decisão é considerada uma das condições essenciais para que se atinja, gradualmente, a pretendida universalização do conjunto da Educação Básica, tal como praticamente já ocorreu com o Ensino Fundamental.
2004	não cita o Fundeb. Cita o Fundef somente como termo de comparação com as transferências realizadas pelo bolsa-família
2005	Para superar a crise de financiamento por que passa a educação básica, o Governo Federal iniciou, em 2004, um intenso processo de debate com os Estados, Municípios e sociedade civil que culminou na proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O novo fundo substituirá o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que destina recursos somente ao ensino fundamental, criando gargalos nas outras etapas da educação básica. Hoje, 97% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental, mas somente 32% dos jovens de 15 a 17 anos freqüentam o ensino médio. O FUNDEB atenderá todas as etapas da educação básica, da educação infantil ao ensino médio –, contemplando também as diversidades do mundo da educação, como alunos indígenas, afro-descendentes e pessoas com deficiência. Previsto para vigorar a partir de 2005, o Governo Federal já tem R\$ 1,3 bilhão destinados ao novo fundo. [...] Melhoria da educação básica - A melhoria da educação básica passa, necessariamente, pela implantação de um novo sistema de financiamento. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por meio de proposta de Emenda à Constituição a ser enviada proximamente ao Congresso Nacional trará repercussões estruturais, pois significa um grande pacto pela educação ao reordenar as relações federativas entre a União, Estados e Municípios. Como etapa preliminar à criação do FUNDEB, o Governo Federal prevê no exercício de 2005 a aplicação de R\$ 1,3 bilhão na melhoria da educação básica. Mais recursos para atender a todo o ciclo da educação básica permite melhorar a capacitação e a remuneração dos professores, bem como aparelhar e manter em melhores condições as escolas públicas, contribuindo para melhorar a qualidade da educação básica. [...] Enquanto avançam as negociações para a criação do FUNDEB, o Governo Federal liberou, em caráter emergencial, recurso suplementar de R\$ 185 milhões para minimizar problemas estruturais de oferta do ensino médio em nove Estados do Nordeste e no Pará. O crédito suplementar, liberado em 2004, foi aplicado em custeio e investimentos como pagamento de professores e servidores, compra de móveis e equipamentos para as escolas.

(continuação)

2006	<p>As acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais, associadas às diferentes capacidades de Estados e Municípios de financiar a educação, têm sido historicamente um dos principais obstáculos à universalização do acesso e melhoria da qualidade da educação em nosso País.</p> <p>Com vistas ao enfrentamento dessa situação, o Governo, após exaustivas negociações com Governos Estaduais e Municipais encaminhou, em 2005, ao Congresso Nacional, proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – PEC nº 415/05.</p> <p>Trata-se de iniciativa que, uma vez aprovada, garantirá mais recursos para que Estados e Municípios ofereçam a educação básica, assegurando ampliação de vagas, especialmente para o ensino médio, com melhoria da qualidade em todo o sistema. O FUNDEB substituirá o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que financia exclusivamente o ensino fundamental. O FUNDEB pretende atender cerca de 47 milhões de estudantes devendo ser implementado de forma gradativa nos quatro primeiros anos. Além do ensino fundamental, o FUNDEB abrangerá os outros níveis da educação básica – educação infantil e ensino médio – e suas modalidades.</p>
2007	<p>Para ampliar o atendimento nas creches e na pré-escola, além da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Governo vem assegurando recursos orçamentários para a Reestruturação da Rede Física de Educação Infantil. [...] Além de todas as iniciativas do Governo visando a melhoria da Qualidade da educação básica mencionadas, é de se registrar o fato de que, a partir de 2007, o País passa a contar com o Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Fundeb tem como objetivo promover a inclusão socioeducacional dos alunos de toda a Educação Básica, por meio da redistribuição, entre Estados e Municípios, dos recursos vinculados à educação. A criação e implantação do Fundo objetiva, prioritariamente, equacionar o problema do Ensino Médio e da Educação Infantil (a taxa de escolarização líquida na faixa de sete a 14 anos, no ensino fundamental, é de 98%, enquanto para os jovens de 15 a 17 anos, no ensino médio, é de 33,3% e para as crianças de quatro a seis anos o atendimento escolar é de 61,4%). [...] A Emenda Constitucional que cria o Fundeb, proposta pelo Governo Federal, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2006. O novo Fundo, constituído por 20% de impostos e transferências constitucionais de Estados e Municípios e de uma parcela de complementação da União com vigência prevista para 14 anos, substitui com vantagem o Fundef. O número de alunos atendidos passa dos atuais 30,2 milhões para 48,1 milhões a partir do quarto ano de sua vigência, incluídas as matrículas na educação básica (creche, infantil, fundamental, média, de jovens e adultos e especial), com investimentos públicos anuais estimados em mais de R\$ 40 bilhões, já em 2007. Somente em recursos específicos da União, que complementam os investimentos nos Estados com valor por aluno abaixo da média nacional, o crescimento será de 10 vezes: da média anual de R\$ 450 milhões do Fundef para R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano de vigência do Fundeb. Pelo menos 60% dos recursos do novo fundo serão investidos na remuneração e valorização dos profissionais da educação de escolas públicas, melhorando a capacidade docente e, conseqüentemente, o aprendizado do aluno, o que inclui a criação de um piso salarial nacional para os professores. Com vistas a fazer com que o Fundeb passe a vigorar já no início do ano letivo de 2007, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, que regulamenta o mencionado Fundo. Antecipando-se à aprovação do Fundeb pelo Congresso, o Governo Federal implantou o Programa de Equalização das Oportunidades de Acesso à Educação Básica (Prodeb), que repassou às redes estaduais de ensino médio, somente em 2006, de forma emergencial, R\$ 400 milhões para a compra de material pedagógico, reforma de prédios, formação docente e pagamento de taxas públicas como água, luz e telefone.</p>

(continuação)

2008	<p>[...] A lei que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sancionada em 2007, garante investimentos da educação infantil ao ensino médio, ampliando os recursos complementares repassados pela União aos Entes Federativos [...]</p> <p>O mencionado Fundeb, que substituiu o Fundef tem por objetivo assegurar mecanismo de financiamento que promove a inclusão socioeducacional no âmbito de toda a educação básica, atendendo os alunos da educação infantil, do ensino fundamental e médio, inclusive a educação de jovens e adultos. O Fundeb terá vigência de 14 anos e sua implantação será gradual, iniciada em 1º de janeiro de 2007, alcançando a plenitude em 2009. O contingente de beneficiários passará de 30,2 milhões com o Fundef, para cerca de 47 milhões de alunos (dados do censo escolar de 2006) e os recursos passarão de R\$ 35,9 bilhões para aproximadamente R\$ 63 bilhões no terceiro anos de vigência do fundo (em valores de 2007), dos quais uma parcela será proveniente da União: R\$ 2 bilhões no primeiro ano (2007), R\$ 3 bilhões no Segundo ano, R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano e 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir do Quarto ano.</p> <p>Pelo menos 60% dos recursos do Fundeb serão investidos na remuneração e valorização dos profissionais da educação de escolas públicas, melhorando a capacidade docente e, conseqüentemente, o aprendizado do aluno. Este fundo trouxe três inovações: a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidades da educação básica, mas também pela extensão do turno – a escola em tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado: a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do fundo; e a atenção à educação infantil é complementada pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública da Educação Infantil (Proinfância), programa que financia a expansão da rede física de atendimento à educação infantil pública.</p>
2009	<p>[...] O atendimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) pelo Fundeb é um marco histórico e mostra o destaque que essa modalidade de ensino recebeu em 2008. A existência de financiamento garante perenidade às políticas, bem como o reconhecimento da importância da EJA dentro da educação básica [...]</p> <p>[...] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem como objetivo assegurar mecanismo de financiamento que promove a inclusão socioeducacional no âmbito de toda a educação básica, atendendo aos alunos da educação infantil, do ensino fundamental e médio, inclusive educação de jovens e adultos. No âmbito do Fundeb, o contingente de beneficiários passou para 45,7 milhões, em 2008 (dados do censo escolar de 2007), e os recursos atingiram aproximadamente R\$ 61,9 bilhões, no mesmo período, e deverão alcançar cerca de R\$ 80 bilhões, em 2009.</p>



**APÊNDICE B - COBERTURA DA PEC DO FUNDEB NO JORNAL DA CÂMARA:  
REGISTRA O DEBATE E AS EXAUSTIVAS NEGOCIAÇÕES COM OS ENTES  
SUBNACIONAIS**

(continua)

Dia	Manchete	Temas
27/10/2005	Comissão debate creches no Fundeb e divisão de recursos (pg .6)	<p>Albérico Mascarenhas do Confaz cobrou definição dos percentuais a serem aplicados pela União a título de complementação</p> <p>Paulo Ziulkoski, da CNM alertou para o risco de conflitos federativos com um fundo único porque abrange etapas pelas quais estados e municípios não são co-responsáveis e defendeu três fundos, um para cada etapa. Defendeu ainda, a inclusão das creches, tema suscitado também por Newton Lima Neto da FNP, que rejeitou a inclusão de impostos municipais na cesta Fundeb</p>
10/11/2005	Audiência critica falta de previsão de verbas para o Fundeb (pg.6)	<p>Deputados criticaram a não previsão dos recursos do Fundeb no orçamento 2006</p> <p>O Deputado Ivan Valente, entre outros, considerou desrespeito o não comparecimento dos titulares dos ministérios da Fazenda e Planejamento. A relatora Iara Bernardi afirmou que a ausência anulou a audiência</p> <p>Lísio Camargo (STN) e Célia Correa (SOF) afirmaram que os recursos não estão no orçamento 2006 porque não se sabia se a PEC seria aprovada em 2005, mas que estava avaliando como obter os recursos. A Dep. Maria do Rosário reivindicou a inclusão no texto, do <b>piso salarial</b> dos professores e da forma de correção anual dos recursos</p>
17/11/2005	Paulo Renato defende desmembramento do Fundeb (pg. 8)	<p>O Dep. Paulo Renato defende Criação de <b>três fundos</b> ou de um fundo para o fundamental e o médio, com a separação da educação infantil. A Dep. Erundina defende <b>fundo único</b> por ser mais coerente com a integração do sistema. A Dep. Raquel Teixeira defende <b>4 fundos</b>, um para cada nível e um da União para a complementação que contaria entre outras fontes com o PIS/Pasep. Dep. Gastão Vieira critica a ausência de previsão dos recursos no orçamento.</p> <p>O Dep. Napolini defende <b>fundo específico para a educação infantil</b> e a realização de simulações de impacto, além de solicitar que o INEP compareça a audiência. O Dep. Severiano Alves defende a <b>definição de piso</b>. A leitura do relatório da Dep. Iara Bernardi é adiada para que se realize audiência com o ministro Palocci.</p>

(continuação)

21/11/2005	Educação fundamental deve custar três vezes mais, revela estudo (pg.6)	<p>A <b>Campanha Nacional pelo Direito à Educação</b> apresentou à Comissão Especial estudo que avalia os custos da educação de qualidade em cada nível. O custo para o ensino fundamental deveria ser em torno de R\$ 1,6 mil por aluno/ano, cerca de três vezes a mais que o custo praticado.</p> <p>A relatora, Dep. Iara Bernardi afirmou que vai <b>incorporar as creches</b>: “a Comissão entende que o Fundeb deve ser completo”. Citou que a tarefa caberia aos municípios e às entidades conveniadas que já atendem a faixa. A relatora afirmou que levaria em conta em seu parecer o <b>custo-aluno-qualidade</b>. Deputados se queixam da falta de informação acerca do cálculo para que se chegasse à proposta, então em discussão, do valor fixo de 4,3 bilhões para a complementação</p>
24/11/2005	Comissão ouve Palocci na terça sobre recursos do Fundeb (pg. 5)	<p>Anuncia audiência com o ministro no dia 29/11 de manhã e leitura do relatório à tarde. Registra que reunião realizada na véspera (23/11) entre a Comissão e o ministro gerou grupo de trabalho composto por deputados e representantes dos ministérios da Fazenda, Planejamento, Casa Civil e Educação, para “tentar resolver o impasse relativo às fontes de financiamento do Fundeb”.</p> <p>Na reunião, Palocci condicionou a inclusão de novos recursos para o Fundeb e das creches “ao aumento da carga tributária ou à contenção de despesas em outras áreas”. A relatora afirmou que não recuará da decisão de incluir as creches</p>
30/11/2005	Palocci teme aumento de impostos com Fundeb (pg.5)	<p>Registra depoimento de 7 horas do min. Palocci na Comissão Especial. Palocci sugeriu a inclusão de dispositivo para impedir que haja aumento de impostos para alocação de recursos ao Fundeb. Discordou da proposta do Dep. Abicalil de que parte do IPTU e do ISS seja vinculada a determinadas faixas atendidas pelo Fundeb. A relatora informou que o <b>piso salarial unificado</b> e os <b>planos de carreira</b> constarão de seu relatório, mas serão regulamentados por lei posterior. Com a inclusão das creches o valor fixo da complementação da União passaria de 4,3 para 4,5 bilhões, com o acréscimo, portanto, de 200 milhões. O Dep. Ivan Valente questionou o ministro acerca da demora da proposta: a previsão era de que o fundo seria criado 100 dias após a posse do presidente Lula, conforme compromisso assumido na campanha eleitoral. Criticou que o superávit primário tenha correspondido a mais de 12 bilhões e superado a meta estabelecida para 2005 enquanto a previsão da complementação ao Fundeb limitou-se a 4,5 bilhões</p>

(continuação)

01/12/2005	Impasse adia votação da PEC do Fundeb para hoje (pg.8)	A relatora assegurou que o valor mínimo por aluno do ensino fundamental não poderá ser inferior ao do último ano de vigência do Fundef. O Dep. Gastão Vieira registrou preocupação com a insuficiência de recursos diante da indeterminação do número de beneficiários. A relatora afirmou que a Comissão já conseguira ampliar os recursos em 650 milhões em 4 anos – com o acréscimo aceito pela Fazenda, de 100 milhões no primeiro ano, 150 milhões no segundo ano e 200 no 3º e 4º anos. O Dep. Gilmar Machado fez apelo para que não fosse pedida vista ao parecer, o que implicaria em adiamento
9/12/2005	Comissão Especial aprova PEC do Fundeb (capa) Comissão especial aprova PEC que cria o Fundeb (pg.5)	Destaca a implantação gradual nos primeiros 4 anos. Para a relatora a <b>regra da complementação</b> da União, de 10% ( a matéria não cita que é “ no mínimo”)sobre o valor do fundo foi o principal avanço na avaliação da relatora, que destacou ainda a inclusão das creches e do piso salarial
12/12/2005	Parlamentares comemoram aprovação do Fundeb (pg.8)	Registra a aprovação por unanimidade na Comissão Especial
23/01/2006	Câmara vota amanhã PEC do Fundeb (capa) Fundeb e Super Receita são destaques (pg.3)	Registra que o Fundeb entrou como tema da convocação extraordinária. Destaca que substituirá o Fundef, vigorará por 14 anos e assinala que a complementação da União Seria gradual: 2 Bilhões, no 1º ano 2,85 Bilhões no 2º; 3,7 Bilhões no 3º e 4,5 Bilhões de reais no 4º ano
24/1/2006	Plenário vota hoje PEC do Fundeb (pg.3) – Novo fundo inclui creches, ensino médio e escolas técnicas	Descreve a s características do Fundeb, registra que a proposta original continha valores menores que os aprovados pela Comissão Especial para a complementação da União. Informa incorretamente que a complementação da União seria de 10%, a partir do 5º ano, esquecendo a expressão no mínimo, aprovada pela comissão. Foi incluída a proposta de criação de um piso salarial. A lei que tratar do Fundeb deverá estabelecer um prazo para elaboração/fixação do plano de carreira. A subvinculação foi mantida em 60% para o magistério, rejeitadas as emendas de 80% para todos os profissionais da educação básica

(continuação)

25/1/2006	Fundeb é aprovado em primeiro turno (capa) (Plenário aprova criação do Fundeb (pg.3)	Registra a aprovação por 457 votos a 5. A matéria falha ao não registra que a complementação da União passaria a, no mínimo, 10% a partir do 5º ano. O Dep. Chinaglia, líder do PT, comprometeu-se a reivindicar ao governo a inclusão das matrículas das creches comunitárias no cálculo dos valores do Fundeb quando da regulamentação da PEC. Todos os partidos encaminharam votação favorável. A Dep. Iara destacou a construção de acordo que teria evitado perdas para os estados e os municípios. O Dep. Severiano Alves ressaltou que os investimentos no ensino público aumentarão significativamente em relação ao Fundef. O Dep. Arnaldo Faria de Sá afirmou que o Fundeb não levou em conta o fato de que as verbas da educação em 4 mil municípios serão transferidas para o estado e que a União contribuirá com apenas 10% apesar de sua arrecadação ser muito superior à dos estados e municípios.
26/01/2006	Deputados destacam importância da aprovação da PEC do Fundeb	Destaca manifestações favoráveis por parte dos deputados Mariângela Duarte, Jorge Alberto, Janete Capiberibe, Roberto Gouveia e Fernando de Fabinho. Dos deputados da Comissão de Educação são registradas as posições da Dep. Fátima Bezerra, que destacou que o fundo além de garantir recursos para todas as etapas da educação básica, tratou do piso salarial o que considerou uma vitória histórica e do Dep. Lobbe Neto, que ressaltou que o PSDB apoiou o Fundeb mesmo sendo um partido de oposição
03/02/2006	Deputados aprovam Fundeb por 399 a 2 (capa) Deputados aprovam Fundeb e comemoram alterações ao texto (pg.3)	Registra a aprovação em 2º turno da PEC do Fundeb. Destaca que "A PEC 415/05, de autoria do Poder Executivo, serviu de base para a discussão do tema na Comissão Especial que analisou o assunto, mas o projeto acabou sendo aprovado na firma de um substitutivo que incorporou alterações propostas pelos deputados. O Dep. Severiano Alves, presidente da Comissão Especial destacou a inclusão das creches e o piso salarial para os professores. A relatora, Dep. Iara Bernardi, ressaltou o papel dos deputados na construção da proposta. Destacou, além do piso, a exigência de um plano de carreira. Ressaltou que a participação dos estados, municípios e do MEC, foi fundamental para subsidiar os trabalhos da comissão. Há referência ao gradualismo da complementação da União, desta vez com a informação correta, de no mínimo 10% a partir do 5º ano (o Senado reduziria para o 4º ano)

(continuação)

07/11/2006	Parecer sobre mudanças no Fundeb pode ser votado (capa) Comissão vota parecer sobre PEC do Fundeb (pg.8)	Registrava que entre as mudanças promovidas pelo Senado estava a redução do prazo de cinco para quatro anos, para que a União depositasse 10% dos recursos do fundo (a matéria esqueceu a expressão no mínimo). Também foi aprovada emenda que limita a aplicação dos recursos municipais ao ensino fundamental e à educação infantil e dos estados ao fundamental e médio – áreas de atuação prioritárias.
08/11/2006	Comissão Especial aprova Fundeb por unanimidade (capa) Comissão Especial aprova PEC do Fundeb (pg.3)	A matéria registra que a aprovação do Fundeb foi aplaudida por profissionais, representantes da CNTE, da educação que antes se dirigiram ao gabinete do presidente, Dep. Aldo Rebelo. Entre as emendas rejeitadas constava uma do Dep. Osmar Serraglio que retomava a questão de fundos múltiplos. São descritos alguns pontos do fundo, entre os quais a regra de complementação da União – ao mencionar os 10% da União, a matéria não menciona a questão do “no mínimo”
20/12/2006	Congresso promulga emenda do Fundeb (capa)	Noticia a sessão solene para promulgação da Emenda Constitucional nº 53/06.

**APÊNDICE C - COBERTURA DO JORNAL DA CÂMARA SOBRE O DEBATE DA LEI REGULAMENTADORA DO FUNDEB (conversão da MP nº 339/06)**

<b>Dia</b>	<b>Manchete</b>	<b>Temas</b>
09/02/2007	PSDB define emendas à MP do Fundeb (pg.6)	<p>Propõe-se maior participação do poder público no controle e definição de percentuais de distribuição do Fundeb (ponderações). Segundo os sete deputados signatários as propostas vieram de governadores, prefeitos e secretários de educação do PSDB. A junta era substituída por um conselho, com representantes do MEC e secretário estaduais e municipais de educação como a comissão intergovernamental, com a diferença do acréscimo de representantes do Confaz e de secretário municipais de educação (família financeira).</p> <p>Introdução de salvaguarda para que no mínimo os recursos aplicados no EF no último ano do Fundeb sejam aplicados nesta etapa pelo Fundeb, além da correção do valor pelo INPC. Sugeriu ainda que a complementação da união seja calculada separadamente para cada uma das etapas .finalmente propõe que não 15%, mas 205 dos recursos destinados à cesta Fundeb sejam deduzidos da receita líquida real.</p>
10/04/2007	Regulamentação do Fundeb será votada hoje (capa) Plenário vota regulamentação do Fundeb (pg.3)	<p>Destaca que a relatora incluiu as creches conveniadas sem fins lucrativos entre as que podem receber recursos do fundo. Atualmente apenas 13% das crianças estão matriculadas.</p> <p>Foram estabelecidos requisitos para o aproveitamento de 10% da parcela da complementação da União que pode ser dirigida a programas de qualidade (entre os quais o esforço fiscal, projetos em regime de colaboração entre estados e municípios). Para a relatora o desafio é aumentar a inclusão.</p>
11/04/2007	Aprovada regulamentação do Fundeb (capa) Regulamentação do Fundeb é aprovada (pg. 3)	<p>A matéria ressalta a inclusão das creche comunitárias, caracterização de crime de responsabilidade pela falta de repasse da complementação, e fixação de requisitos para distribuição da parcela de 105 da complementação dirigida a programas de qualidade. Informa que foram feitas duas alterações pela relatora após as últimas negociações: dispositivo que garante a continuidade do auxílio financeiro da União para apoio ao ensino médio(fundebinho) e reforço do orçamento do PNATE e manutenção do percentual de 15% dos impostos da cesta-Fundeb para desconto da RLR</p>
31/05/2007	Fundeb irá a sanção (capa) Texto do Fundeb vai à sanção presidencial (pg.2)	<p>A matéria destaca que com a rejeição de destaque do PSOL, foi mantido o texto do Senado, que acabava com a exigência de que as entidades beneficiárias que oferecem educação infantil gratuita mantenham convênio com o poder público até a data da publicação da lei. A relatora afirmou que esta era uma limitação excessiva. Para o Dep. Ivan Valente, autor do destaque, a possibilidade fará com que os prefeitos prefiram o ensino particular, mais barato do que o estabelecimento público. A dedução dos recursos do Fundeb na sua integralidade, da receita líquida real foi aprovada pelo plenário apesar do voto contrário da relatora (o dispositivo seria vetado pelo executivo)</p>

**ANEXO A - DOCUMENTO DE ORIENTAÇÃO NO DEBATE ACERCA DO FUNDEF  
- “PONTOS CENTRAIS QUE SERÃO OBSERVADOS NO PROJETO DE LEI QUE  
REGULAMENTA O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO  
FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO”**

- Excertos e comentários

(distribuído em 06 de março de 1996, por determinação do presidente, Deputado Elias Abraão, aos presentes à audiência pública realizada pela Comissão Especial da PEC nº 233/95)

Excertos e comentários

*“1. O fundo é de natureza contábil”*

– trata-se de salvaguarda para os Municípios, no sentido de garantir que não há instância administrativa estadual que possa reter os recursos (como, eventualmente ocorria à época, com os recursos da cota estadual do salário-educação). Este *design* deu agilidade ao fundo e foi aproveitado como elemento do Fundeb;

[...]

*“18. O ensino fundamental contará ainda com recursos adicionais provenientes da quota Estadual do Salário-Educação, os quais serão distribuídos entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos do ensino fundamental matriculados nas redes municipais e estadual.”*

– os recursos do salário-educação envolveram conflitos federativos entre Estados e Municípios: a regra de distribuição constaria no projeto de lei aprovado quando da regulamentação do Fundef, via emenda de plenário, que previa a distribuição proporcional para 70% das matrículas. Apesar de constar do documento de orientação do governo, o item foi objeto de veto do poder executivo. Era uma salvaguarda para os Municípios, que reclamavam que os governos estaduais se apropriavam destes recursos. Posteriormente, houve a tentativa, por meio da Lei nº 9.766/98, de remeter à lei estadual os critérios de redistribuição, entre os quais, necessariamente a repartição de 50% dos recursos conforme a proporcionalidade de matrículas. Os conflitos foram minimizados, mas não desapareceram – os Municípios persistiram em seu pleito pela regra. Finalmente, a Lei nº 10.832/03 determinou a distribuição segundo as matrículas no ensino fundamental. A EC nº53/06, resultante da aprovação da PEC do FUNDEB ampliou a abrangência de aplicação dos recursos para toda a educação básica e constitucionalizou a regra de distribuição da cota estadual e municipal por matrículas.

*“19. Ficam as Unidades da Federação e os Municípios obrigados a colaborar com o Ministério da Educação na realização anual do censo escolar, na coleta de informações adicionais necessárias para a elaboração dos indicadores educacionais,*

*nos processos de verificação amostral de fidedignidade e confiabilidade dos dados e no processo de avaliação do desempenho escolar dos alunos”*

– a referência conceitual é o regime de colaboração (art. 211, CF), reflexo do regime federativo na organização da educação. A terminologia adotada confunde “unidades da Federação” com os Estados, o que não é tecnicamente correto, a partir da Constituição de 1988, que integrou o Município como ente federativo. Este aspecto suscitaria comentário do relator da lei de regulamentação do Fundef, Deputado Ubiratan Aguiar em seu parecer.

*“4. Os recursos do Fundo serão distribuídos entre o Estado e seus Municípios de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, de forma a tornar equitativo o gasto por aluno”*

- Há a delimitação do espaço da promoção da equidade – a distribuição é entre os Estados e seus Municípios, isto é, no âmbito de cada Estado, sem fluxo de transferência entre Estados diferentes. Propõe-se, portanto, enfrentar as disparidades regionais intraestaduais – as interestaduais dependeriam da efetividade da complementação da União.

a) Complementação da União:

*“6. A complementação da União, sempre que os recursos disponíveis por aluno, em cada Estado, for inferior (sic) ao valor estabelecido como mínimo necessário para um **ensino de qualidade** e se fará de modo a completar este valor.”* (grifos meus) - Admite-se, conceitualmente, o princípio do financiamento para a qualidade, o que constaria da Emenda Constitucional nº 14/96 (art.60,§ 4º, ADCT) sem, entretanto resultar em medidas concretas nessa direção.

*“7. A definição, pelo Ministério da Educação, anualmente, do valor da complementação federal, a qual será incorporada à proposta de orçamento da União, apresentada pelo Poder Executivo.”*

– a definição, de fato, passou a ser feita por Decreto anual, em desacordo com a lei aprovada.

*“8. A determinação do valor da complementação a ser feita pela União para assegurar o ensino de qualidade, será **tomando como parâmetro a média nacional** dos recursos disponíveis por aluno, calculado a partir da relação entre o total dos recursos disponíveis para os fundos em todas as unidades da Federação e o número total de matrículas no ensino fundamental, nas redes estaduais e municipais, em todo o território nacional.”* (grifos meus)



– este tópico deixa claro que a média nacional sempre foi a referência da discussão para a fixação do valor mínimo nacional, fato que (ambos)os governos negaram em suas defesas judiciais referentes ao não cumprimento da Lei do Fundef.

*“9. A complementação a ser feita pela União deverá assegurar, a cada Unidade da Federação, um recurso disponível por aluno equivalente a, pelo menos **90% da média nacional.**”*

– o governo propunha que a média seria a referência, mas indicava um parâmetro de 90% da média. Emenda do Deputado Maurício Requião fixou o patamar em 100%, a partir do segundo ano de vigência (no primeiro o valor era fixado em 300 reais). O dispositivo não foi vetado, mas posteriormente ambos os governos do período adotaram uma interpretação *contra legem*.

[...]

*“15. A complementação, pela União, dos recursos do fundo fica condicionada à comprovação, pelo Estado e pelos Municípios, das seguintes condições:*

- *Efetivo cumprimento da aplicação das vinculações constitucionais de recursos fiscais para a educação;*
- *Esforço efetivo de dimensionamento das redes de ensino, de modo a alcançar, dentro do prazo de três anos, uma relação professor/aluno média não inferior a 1/25;*
- *Estabelecimento de planos de carreira e de salários para o Magistério que promovam a valorização da atividade docente, nos termos do art. 206 da Constituição, e de acordo com diretrizes a serem estabelecidas em nível nacional pela Câmara de Ensino Básico do Conselho Nacional de Educação.”*

– A proposta de estabelecer condições para a complementação da União não prosperou. A característica do Fundef foi a de um **fundo incondicionado**, com automaticidade de repasses.

*“16. A complementação a ser efetuada pela União fará uso dos recursos a que se refere o art.212 da Constituição, inclusive os oriundos da fonte adicional prevista no § 5º do mesmo Artigo”. - este item indica como fontes da complementação os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do governo federal e o salário-educação.*

*“17. Os recursos oriundos da fonte Adicional não excederão 50% do total da complementação a ser realizada pela União”.*

- a utilização do salário-educação seria proibida no projeto de lei aprovado para a regulamentação do Fundef, mas o dispositivo foi objeto de veto do executivo. Posteriormente o decreto que regulamentou a lei (Decreto nº 2.264/97) previa utilização do salário-educação até o limite de 20% do valor da complementação da

União ao Fundef (MARTINS, 2001, p.260). O tema voltaria ao centro do debate quando da discussão da PEC do Fundeb, ocasião em que foi proibida a utilização desta fonte para a complementação da União – aspecto que foi central para selar o acordo parlamentar na Comissão Especial.

[...]

*“20. O não fornecimento de informações, assim como a prestação de informações errôneas pelos governos municipais e estaduais deverá acarretar a suspensão a (sic) recursos da União até que a falha seja corrigida.”*- O Fundef consolidou-se como um **mecanismo incondicionado** de transferência de recursos. Esta não era a proposta inicial que previa a suspensão da complementação, que não prevaleceu. Houve, ainda, muitas críticas à formulação, no que se refere a “informações errôneas”, porque erros podem ser cometidos sem dolo.

## ANEXO B - DOCUMENTO DE ORIENTAÇÃO PARA DISCUSSÃO DA PEC DO FUNDEB - “DIRETRIZES PARA O FUNDEB”

(divulgadas em 2004, constituíram o ponto de partida para as negociações com a Undime e o Consed e para a discussão em colóquios realizados pelo MEC naquele ano)

Excertos e comentários:

“– *Exclui impostos administrados pelas receitas municipais (inclui, portanto, o IPVA)*”;

“– *Inclui os 25% dos impostos estaduais, mais os dos Fundef (Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados)*”;

“– *Reparte por matrícula no ensino básico, diferenciando por etapa (infantil, fundamental e médio) e especificidade (educação de jovens e adultos, especial, rural, etc), mas autoriza o gasto com universidades. As matrículas em creche seriam consideradas, mas com corte de renda*”;

“– Reformula o salário-educação, admitindo o gasto em todo o ensino básico”;

As variáveis do fundo são as receitas e as matrículas. Definir o quanto de cada uma delas ingressa no fundo e quais são as beneficiadas pelo salário-educação pode indicar qual o fluxo de transferências na relação entre estados e municípios. Tratou-se do tema mais sensível, negociado com representações de ambas as esferas, não totalmente pacificado, e potencialmente gerador de conflitos federativos, uma vez que:

- a lei de regulamentação definiria as ponderações “de largada” que incidiriam sobre as matrículas, mas o assunto será tratado anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade;

- somente o funcionamento prático do fundo poderá dar uma idéia das variações no crescimento de matrículas (de cada ente) que induzirá.

“– *Recursos adicionais da União servem de contrapartida, além de saldar eventual débito do Fundef*”.

– este item revela a preocupação com as ações judiciais acerca do descumprimento da lei do Fundef, no que se refere ao valor mínimo, que resultou, no período do Fundef, da prática *contra legem* de uma complementação da União pouco significativa.

“– *Controle da efetividade do gasto por meio de certificação de frequência e qualidade*”

– o princípio do financiamento para a qualidade, que estava inscrito na Emenda Constitucional nº 14/96 foi também inserido na PEC do Fundeb (art.60, §1º, ADCT).

## ANEXO C – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53/06 (FUNDEB)

### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006

Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º .....

.....  
XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

.....”(NR)

“Art. 23. ....

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”(NR)

“Art. 30. ....

.....  
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

.....”(NR)

“Art. 206. ....

.....  
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

.....  
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”(NR)

“Art. 208. ....

.....  
 IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

.....”(NR)

“Art. 211. ....

.....  
 § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.”(NR)

“Art. 212. ....

.....  
 § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.”(NR)

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal:

- a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
- b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
- b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
- c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano.”(NR)

§ 6º (Revogado).

§ 7º (Revogado). ”(NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, até o início da vigência dos Fundos, nos termos desta Emenda Constitucional.

Brasília, em 19 de dezembro de 2006.

## ANEXO D - LEI DO FUNDEB (LEI Nº 11.494/07) – ÍNDICE TEMÁTICO E MENSAGEN DE VETO

### **Acesso**

- obrigação das instituições conveniadas de oferecer acesso em igualdade de condições a todos os seus alunos - art.8º, § 2º, I
- apoio da União a políticas de acesso promovidas pelas unidades federadas, especialmente para as crianças e adolescentes em situação de risco social – art.39

**Acompanhamento e controle social** – art. 24

**Âmbito de atuação prioritária** – critério obrigatório para cômputo das matrículas para distribuição dos recursos do fundo – art. 9º, §1º

**Âmbito** de cada Estado e do DF - art. 1º - instituição do fundo no...

**Banco do Brasil** – recebimento das unidades transferidoras e distribuição aos fundos – art.16

**Caixa Econômica Federal** — recebimento das unidades transferidoras e distribuição aos fundos – art.16

**Categorias** de etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, consideradas para distribuição de recursos – art. 10

### **Censo escolar anual mais atualizado**

- pré-escolas conveniadas – art. 8º, §3º
- instituições de educação especial conveniadas – art. 8º, § 4º
- recursos para retificação de dados do censo – art. 9º, § 4º
- dados constituem base para decisões da Comissão Intergovernamental – art.13,§ 1º
- supervisão pelos CACS – art.24, § 9º

### **Cesta-Fundeb – art. 3º - 20% dos seguintes recursos:**

ITCM – Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos – art.3º, I

ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação – art.3º,II

**IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - art.3º,III**

**Imposto a ser eventualmente instituído - art.3º, IV**

**ITR - Imposto sobre a propriedade territorial rural - art. 3º, V**

IPI - Imposto sobre produtos industrializados - art.3º, VIII

- dívida ativa de impostos, juros e multas - art.3º, IX

FPE - Fundo de Participação dos Estados - art. 3º,VI

FPM - Fundo de Participação dos Municípios – art. 3º,VII

Compensação referente às desoneração das exportações/Lei Kandir – art.3º,§1º

### **Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade**

- instituição e composição – art. 12
- registro das deliberações - art. 12,§ 1º
- publicação no D.O.U. até 31 de julho – art.12,§ 2º
- transporte e diárias – art.12,§ 3º
- competências - art. 13
- condições a serem observadas no exercício das competências - art.13,§ 2º
- despesas da Comissão – art. 14

**Compensação referente à Lei Kandir-** integra a cesta-Fundeb – art.3º,§1º

### **Complementação da União**

- fator de determinação do valor anual por aluno –art.4º,§ 1º
- hipótese de incidência – art. 4º



- valor mínimo – art. 6º
- cronograma de programação financeira - art.6º,§ 1º
- ajuste – art. 6º,§ 2º e art. 15,parágrafo único
- parcela dirigida a programas de qualidade – art. 7º
- estimativa publicada pelo poder executivo federal, até 31/12 – art. 15, II
- valores mínimos até o 3º ano – art. 31, § 3º
- correção pelo INPC – art. 31, § 5º
- cronograma até o 3º ano – art. 31, § 6º
- não incidência de ajuste em função da receita realizada até o 3º ano – art. 31,§7º

### **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS**

- previsão e fim específico – art. 24, *caput*
- criação por legislação específica em cada âmbito governamental – art.24, §1º
- CACS em âmbito federal – composição mínima – art. 24, §1º, I
- CACS em âmbito estadual – composição mínima – art. 24, §1º, II
- CACS no âmbito do DF – composição mínima – art. 24, §1º, III
- CACS em âmbito municipal – composição mínima – art. 24, §1º, IV
- representação do conselho tutelar e do conselho Municipal de educação – art.24, §2º
- prazo para indicação dos conselheiros – art. 24, §3º
- indicação de representantes pelas instâncias de governo e entidades de classe – art. 24, § 3º, I
- indicação de representantes de diretores, pais de alunos e estudantes – art. 24, § 3º, II
- indicação de representantes de professores e servidores pelas entidades sindicais da categoria – art. 24, § 3º, III
- impedimentos – art. 24, §5º
- eleição do presidente – art. 24, §6º
- atuação com autonomia e sem vinculação ou subordinação institucional ao poder executivo – art. 24, § 7º
- natureza da atuação e garantias aos conselheiros – art. 24, §8º, I a V
- competências adicionais:
  - supervisionar o censo e a proposta orçamentária anual – art. 24, § 9º
  - acompanhar aplicação de recursos do PNATE e EJA – art. 24,§ 13
- obrigações dos entes: garantia de condições materiais e encaminhamento ao MEC de dados cadastrais – art. 24, §10
- mandato – art. 24, §11
- garantia de voz a estudantes na hipótese de não existência de estudantes emancipados
- acesso permanente aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais – art. 25
- instrumentos à disposição dos conselhos – art. 25, parágrafo único, I a IV
- manifestação formal ao Legislativo - acerca dos registros e demonstrativos– art.25, parágrafo único, I
- convocação do secretário de educação – art. 25, parágrafo único, II
- requisição de documentos referentes a licitação, empenho, liquidação, pagamento, folha de pagamento discriminada , convênios e outros– art. 25, parágrafo único, III
- realização de visitas e inspetorias *in loco* — art. 25, parágrafo único, IV
- parecer para instrução da prestação de contas – art. 27, parágrafo único
- capacitação dos membros com apoio do MEC – art.30, II
- prazo para instituição (60 dias) – art. 34
- integração ao Conselho Municipal de Educação como Câmara específica com competência deliberativa e terminativa – art. 37, *caput* e § 1º

### **Conselhos Municipais de Educação**

- possibilidade de transformação dos conselhos do Fundeb em câmara específica - art. 37, *caput* e § 1º
- aplicação das mesmas regras de impedimentos adotadas na constituição dos conselhos do Fundeb – art. 37, § 2º

**Conselho Nacional de Assistência Social** – certificados como condição para cômputo das matrículas de instituições conveniadas – art.8º,§ 2º,

**Conselho Nacional de Educação**

- representação no CACS de âmbito federal – art.24, I”d”

**Consórcios Municipais** - apresentação de projetos por... - critério para distribuição da parcela dirigida a programas de melhoria da qualidade – art. 7º, único, I

**Contas únicas e específicas** – art.17

**Convênios** entre Estados e Municípios, para transferência de alunos, recursos humanos e materiais, encargos financeiros e transporte escolar – art.18

**Crianças e Adolescentes** em situação de risco social – art. 39

**Dedução** da parcela distribuída a programas de melhoria da qualidade – art. 4º, § 2º

**Desempenho** dos sistemas de ensino, no que se refere a esforço da habilitação de professores, aprendizagem dos alunos e correção de fluxo - critério para distribuição da parcela dirigida a programas de melhoria da qualidade – art. 7º, único, II

**Destinação** dos fundos - art. 2º

**Direito**

- à educação infantil assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 anos – art.10, § 4º

- à voz dos estudantes nos CACS, na inexistência de estudantes emancipados – art. 24, § 12

**Diretores das escolas básicas públicas**

- Representação no CACS em nível municipal –art.24, §1º, IV, ”c”

**Dívida ativa tributária** – integra a cesta-Fundeb – art.3º, IX

Educação infantil

- direito assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 anos - art. 10,§ 4º

**Educação de Jovens e Adultos**

- teto de apropriação der recursos –15% - art.11

- fiscalização do programa de apoio aos sistemas de ensino para atendimento à EJA pelos conselhos do Fundeb – art. 24, § 13

**Efetivo exercício** – definição – art. 22, III

**Esforço fiscal** dos entes federados - critério para distribuição da parcela dirigida a programas de melhoria da qualidade – art.7º, único, III

**Entidades**

**Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação – CNTE**

- indicação de representante para o CACS em nível federal – art.24, §1º, I, ”f”

- indicação de representante da seccional para o CACS em nível estadual – art.24, §1º, II, ”e”

**Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação-CONSED**

- indicação de representantes das regiões para a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – art. 12, II

- indicação de representante para o CACS em nível federal – art. 24, § 1º, I, ”e”

**União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação-UNDIME**

- indicação de representantes das regiões para a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – art. 12, III

- indicação de representante para o CACS em nível federal – art. 24, § 1º, I, ”g”

- indicação de representante da seccional para o CACS em nível estadual – art. 24, § 1º, II, ”d”

**União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES**

- indicação de um dos dois representantes de estudantes para o CACS em nível federal – art. 24, § 1º, I, "i"

#### **Estudantes**

- representantes (2) no CACS em nível federal – art. 24, § 1º, I, "i"
- representantes (2) no CACS em nível estadual – art. 24, § 1º, II, "g"
- representação no CACS em nível municipal – art. 24, § 1º, IV, "f"

#### **Etapas, modalidades e tipos de estabelecimento** – arts.10, 36, *caput* e 36,§ 2º

- creche em tempo integral – art.10, I
- creche pública em tempo integral – art. 36, § 2º,I
- creche conveniada em tempo integral – art.36,§2º,III
- pré-escola em tempo integral – art.10,II,art.36,§2º,V
- creche em tempo parcial - art.10, III
- creche pública em tempo parcial – art. 36, § 2º,II
- creche conveniada em tempo parcial– art. 36, § 2º,IV
- pré-escola em tempo parcial – art.10,IV, art.36, § 2º,VI
- anos iniciais do ensino fundamental urbano - art.10,V
- anos iniciais do ensino fundamental do campo - art.10,VI
- anos finais do ensino fundamental urbano - art.10, VII
- anos finais do ensino fundamental do campo - art.10, VIII
- ensino fundamental em tempo integral- art.10, IX
- ensino médio urbano - art.10, X
- ensino médio no campo - art.10, XI
- ensino médio em tempo integral - art.10, XII
- ensino médio integrado à educação profissional - art.10,XIII
- educação especial - art.10,XIV
- educação indígena e quilombola - art.10,XV
- educação de jovens e adultos com avaliação no processo - art.10,XVI
- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - art.10,XVII

#### **Extratos bancários** – disponibilização pela instituição financeira – art.17, §6º

#### **Fiscalização e controle** – art.26

##### Fundos

- natureza contábil – art. 1º
- destinação – art. 2º
- composição - art. 3º
- critérios para distribuição de recursos – art.8º
- estimativa da receita total publicada pelo poder executivo federal, até 31/12 – art. 15,I
- prazos de repasse e inclusão no orçamento art. 17 - §§ 1º a 5º
- utilização dos recursos dos – art.21
- aplicação dos recursos dos fundos indistintamente e etapas ,modalidade se tipos de estabelecimento – art. 21,§ 1º
- subvinculação de 60% dos recursos ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério – art.22
- implantação progressiva – art.31,*caput*
- ritmo da progressão dos recursos – art.31,§ 1º
- ritmo de progressão das matrículas– art.31,§ 2º

#### **Garantias aos conselheiros dos CACS**

- isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades e sobre pessoas que lhes confiaram as informações – art. 24, § 8º, III
- vedação de exoneração ou demissão sem justa causa ou transferência involuntária de professores, diretores e servidores – art. 24, § 8º, IV, "a"

- vedação de atribuição de falta injustificada em função das atividades do conselho - art. 24, § 8º, IV, "b"
- afastamento involuntário da condição de conselheiro – art. 24, § 8º, IV, "c"
- vedação de atribuição de falta injustificada às atividades escolares, em função das atividades do conselho, quando os conselheiros forem estudantes – art. 24, §8º, V

#### **Impedimentos para compor os CACS – art.24, § 5º**

- cônjuges e parentes dos chefes dos executivos - art.24, § 5º, I
- tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviço relacionado à administração ou controle dos recursos do fundo e respectivos parentes - art.24, § 5º, II
- estudantes não emancipados - art.24, §5º, III
- **pais de alunos que exerçam cargos ou funções de livre nomeação ou exoneração no âmbito do poder executivo do respectivo âmbito de atuação do CACS - art.24, § 5º, IV, "a"**

- pais de alunos que prestem serviços terceirizados no respectivo âmbito de atuação do CACS - art. 24, § 5º, IV, "b"

#### **Impedimento para ocupar a presidência do CACS**

- representante do governo gestor – art.14, § 6º
- Impostos

**ITCM** – Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos – art. 3º, I

**ICMS** - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação – art.3º, II

**IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - art.3º, III**

Imposto a ser eventualmente instituído - **art. 3º, IV**

**ITR - Imposto sobre a propriedade territorial rural - art. 3º, V**

**IPI** - Imposto sobre produtos industrializados - art.3º, VIII

- dívida ativa de **impostos**, juros e multas - art.3º, IX

**Inclusão** – de crianças e adolescentes em situação de risco social – art.39

Instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas

- educação infantil – art.8, § 1º
- pré-escolas – art.8, § 3º
- educação especial – art.8, § 4º

#### **Instituições conveniadas**

- aplicação de recursos nas categorias de despesas admitidas pelo art.70 da LDB – art.8º, § 6º

**intervenção federal** em Estados e DF e de Estados em Municípios, por descumprimento da aplicação em educação – art.28

#### **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP**

- censo escolar mais atualizado realizado pelo... – art. 9º
- realização de estudos de custos acerca da correspondência entre as ponderações e os custos reais das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento – art.13,I

**Juros e multas** – integram a cesta-Fundeb – art.3º, IX

Lei de Diretrizes e Bases - LDB

- entes subnacionais não isentos de aplicar em MDE, na forma do art.10,VI e parágrafo único e 11,I da LDB - art.1º,parágrafo único –

- recursos destinados às conveniadas devem ser gastos nas categorias reconhecidas como MDE(art.70 da LDB) - art. 8º,§ 6º
- recursos depositados na conta específica o serão na forma do art.69,§5º da LDB ( repasses ao órgão da educação em determinados prazos) - art.17,§7º
- recursos dos fundos utilizados em ações de MDE, conforme o art. 70 da LDB - art.21,*caput*
- vedada a utilização de recursos dos fundos no financiamento de despesas não consideradas como MDE(art.71,LDB) - art.23,I

### **Limites de apropriação**

- para a EJA – art. 11
- para as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento pela Comissão intergovernamental – art.13, II

**Litisconsórcio facultativo** entre MP federal e estadual – possibilidade –art.29, §2º

### **MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

- entes subnacionais não isentos de aplicar em MDE, na forma do art.10,VI e parágrafo único e 11,I da LDB - art.1º,parágrafo único –
- recursos destinados às conveniadas devem ser gastos nas categorias reconhecidas como MDE(art.70 da LDB) - art.8º,§ 6º
- recursos dos fundos utilizados em ações de MDE, conforme o art. 70 da LDB - art.21,*caput*
- vedada a utilização de recursos dos fundos no financiamento de despesas não consideradas como MDE(art.71,LDB) - art.23,I

### **Matrículas**

- critério para distribuição de recursos dos fundos – art.8º
- efetivadas na educação infantil em instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas – art.8º,§ 1º
- das pré-escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas – art. 8º,§ 3º
- na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas – art.8º,§4º
- presenciais efetivas – computadas para efeito de distribuição – art.9º
- base da cálculo para distribuição entre os entes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária – art.9º,§ 1º

### **Medidas corretivas**

- de natureza operacional e político-educacional, adotadas em função de avaliações do MEC – a primeira em até dois anos após a implantação da lei – art.30,VI

### **Meio eletrônico**

- publicidade de registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos fundos, assim como os referentes às despesas realizadas – art.25
- de livre acesso - divulgação pelo MEC sobre a previsão, realização e utilização dos valores financeiros repassados – art.30,III

### **Ministério da Educação -MEC**

- indicação de representante para a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação básica de Qualidade – art.12, I
- representação (4) no CACS de âmbito federal – art.24, I”a”
- atuação – art. 30

- apoio técnico relacionado a procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos fundos – art. 30, I
- capacitação dos membros dos conselhos - art.30,II
- divulgação de orientações - art.30,III
- realização de estudos técnicos com vistas a definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade- art. 30, IV
- monitoramento da aplicação dos recursos dos fundos - art. 30, V
- avaliação dos resultados da aplicação da Lei do Fundeb - art. 30,VI
- realização, em 5 anos, de Fórum Nacional para avaliar o financiamento da educação básica, com representantes dos entes federados, pais, alunos e trabalhadores em educação – art.35

**Ministério da Fazenda** - representação no CACS de âmbito federal – art. 24, I”b”

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** - representação no CACS de âmbito federal – art.24, I”c”

#### **Ministério Público**

– defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis - art. 29

- litisconsórcio facultativo entre MP federal e estaduais – art. 29, § 2º

**Natureza contábil dos fundos** - art. 1º

**Obrigatoriedade** de aplicação na MDE – art. 1º , parágrafo único- instituição dos fundos não isenta Estados e Municípios da...

#### **Padrão Mínimo de Qualidade**

- atendimento padrões mínimos de qualidade, definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino como condição para cômputo de matrículas de instituições conveniadas – art.8º,§2º, IV

- garantia de financiamento pelo entes federados para atingir o...– art. 38

- garantia de participação popular e da comunidade educacional para definição do... – art.38, parágrafo único

#### **Pais de alunos**

- representação para o CACS em nível federal – art.24, § 1º, I, ”h”

- representação no CACS em nível estadual – art.24, § 1º, II, ”f”

- representação no CACS em nível municipal –art.24, § 1º, IV, ”e”

**Parcela** da complementação da União distribuída a programas de melhoria da qualidade

- deduzida do valor da complementação da União – art.4º,§ 2º

- possibilidade de distribuição, limitada a 10% do valor da complementação, para programas de qualidade – art. 7º

- fixação pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – art. 7º

- critérios para distribuição – art. 7º,único, incisos I a IV

- - competência da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – art.13, III

#### **Parecer do CACS**

– peça obrigatória para instrução da prestação de contas – art. 27, parágrafo único

- parecer conclusivo encaminhado ao FNDE, sobre a aplicação de recursos do PNATE e da EJA – art.24,§ 13

**Piso salarial profissional nacional para o magistério** – prazo para fixação em lei específica - art.41

#### **Planos de Carreira e Remuneração**

- obrigação dos entes – art. 40, *caput*

- remuneração condigna – art. 40, I

- integração entre trabalho individual e a proposta pedagógica da escola – art. 40, II

- melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem – art. 40, III
- obrigação de contemplar capacitação profissional voltada à formação continuada – art.40, parágrafo único

**Plano** estadual ou municipal de educação aprovado por lei - critério para distribuição da parcela dirigida a programas de melhoria da qualidade – art.7º, único, IV

**Plano Nacional de Educação-PNE** – a Comissão Intergovernamental exerce suas competências em observância às metas de universalização da educação básica estabelecidas no PNE –art.13, § 2º

#### **Poder Executivo Estadual**

- representação (3) nos CACS de âmbito estadual – art.24,§ 1º, II, "a"

#### **Poderes Executivos Municipais**

- representação (2) nos CACS de âmbito estadual – art.24,§ 1º, II, "b"
- representação (2) nos CACS de âmbito municipal – art.24,§ 1º, IV, "a"

#### **Ponderações**

- valor de referência – art. 10,§ 1º
- banda de 0,7 a 1,3 – art. 10,§ 2º
- competência da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – art.13,I
- para o primeiro ano de vigência do Fundeb – art. 36
- pontuações mínimas a partir do 2º ano de vigência do Fundeb – art.36,§ 2º

#### **Prazos**

- repasses da complementação da União – art.6º, § 1º
- cômputo das matrículas das pré-escolas conveniadas (4 anos) - art.8º,§ 3º
- direito à educação infantil assegurado até o término do ano letivo em que completarem 6 anos de idade – art.10,§ 4º
- resolução com as ponderações para o ano seguinte (até 31/07) – art.12, § 2º
- publicação pelo Executivo federal de estimativas da receita total dos fundos, valor da complementação da União e valores anuais por aluno no âmbito do DF e de cada Estado (até 31/12) – art. 15
- encaminhamento pelos Estados e DF à STN dos valores da arrecadação efetiva referentes ao exercício anterior (até 31/01) – art. 15, parágrafo único
- indicação dos membros dos conselhos de acompanhamento e controle social (até 20 dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores) – art. 24, § 3º
- art.25,parágrafo único, II – apresentação de autoridade convocada pelos CACS – até 30 dias
- apresentação do parecer do CACS ao poder executivo (até 30 dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ao tribunais de contas) – art.27,parágrafo único
- adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas (até 2 anos da implantação do fundo) – art.30,VI
- cronograma da complementação da União, até o 3º ano de vigência do fundo – art.31, § 6º
- fixação pelo poder público, em lei específica, do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica (até 31/08/07) – art. 41
- vigência do Fundeb (até 31/12/2020) – art. 48

#### **Prestação de contas**

- procedimentos - art.27
- instrução com parecer do CACS – art.27, parágrafo único

#### **Professores**

- representação no CACS em nível municipal –art.24, §1º, IV, "b"

#### **Profissionais do magistério**

- cedidos - considerados como em efetivo exercício na rede pública – art.9º,§3º
- subvinculação de 60% dos recursos ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério – art. 22

- definição – art. 22, II

**Programa emergencial de apoio ao ensino médio** (fundebinho) - alocação de recursos da União, nos 2 primeiros anos de vigência do Fundeb – art. 47

**Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE**

- alocação de recursos da União, nos 2 primeiros anos de vigência do Fundeb – art. 47

- fiscalização pelos conselhos do Fundeb – art.24, § 13

**Projeto Pedagógico**

- aprovação como elemento do atendimento ao padrão mínimo de qualidade, condição para cômputo de matrículas de instituições conveniadas – art.8º,§2º,IV

**Qualidade**

- obrigação das instituições conveniadas e instituições de atender a padrões mínimos de... – art.8º,§ 2º, IV,§3º e §4º

- instituição da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de... – art.12

- competência da Comissão para fixação da parcela da complementação da União a ser direcionada para os programas direcionados para a melhoria de... – art.13, III

- atuação do MEC na realização de estudos com vistas a definição de valor que assegure padrão mínimo de ...- art.30, IV

- obrigação de que os entes federados assegurem, no financiamento, a melhoria da qualidade de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente – art.38

- garantia de participação popular e da comunidade educacional na definição de padrão mínimo de... - art.38, parágrafo único

- políticas de estímulo às iniciativas de melhoria da qualidade do ensino, especialmente as voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco social – art.39

- planos de carreira devem assegurar a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem – art.40, III

- formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino – art.40, parágrafo único

**Recursos** para retificação de dados do censo – art. 9º, § 4º

**Regime de colaboração**

– apresentação de projetos em... - critério para distribuição da parcela dirigida a programas de melhoria da qualidade – art. 7º, único, I

- programas de apoio ao esforço de conclusão da educação básica para presos e punidos com medidas socioeducativas, desenvolvidos em... – art.39, parágrafo único

**Registro detalhado** dos recursos disponibilizados aos fundos – art.19

**Relevante interesse social** – natureza da atuação dos membros dos CACS – art. 24, § 8º, II

**Remuneração**

- definição – art. 22, I

- vedada aos membros dos CACS – art. 24, § 8º, I

**Repasse automático** dos recursos dos fundos – art. 17

**Salário-educação** – vedação de utilização como fonte da complementação – art.5º, § 1º

**Saldos financeiros** eventuais

– regras de aplicação – art.20

– aplicação dos ganhos financeiros– art. 20,parágrafo único

**Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas**

- Representação no CACS em nível municipal –art.24, §1º, IV, "d"

**Subvinculação**

- ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério – art.22

**Suporte pedagógico direto** ao exercício da docência – inclui os profissionais na definição de profissionais de magistério – art.22, II



**Tempo parcial**

- creche - art.10,III
- pré-escola - art.10, IV
- creche pública – art.36,§2º, II
- creche conveniada - art.36, § 2º, IV
- pré-escola- art.36,§2º,VI

**Tempo integral**

- creche – art.10,I
- pré-escola - art.10, II
- ensino fundamental - art.10,IX
- ensino médio - art.10, XII
- creche pública - art.36, § 2º,I
- creche conveniada - art.36, § 2º,III
- pré-escola - art.36, § 2º,V

**Tetos**

- até 30% - utilização para a complementação da União de recursos da fonte 112(MDE) – art.5º, § 2º
- até 10% - parcela da complementação da União dirigida a programas de qualidade – art.7º
- até 15% - apropriação de recurso do fundo pela EJA – art. 11
- fixação de teto de apropriação para as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento pela Comissão intergovernamental – art.13, II
- até 5% - utilização no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional – art. 21, §2º
- duração do mandato dos conselheiros – até 2 anos – art.24,§ 11

**Transferências**

- **Fundo de Participação dos Estados – FPE** - art. 3º, VI
- **Fundo de Participação dos Municípios – FPM** – art. 3º, VII

**Transporte escolar**

- possibilidade de convênios entre estados e municípios com transferência imediata de recursos – art.18
- fiscalização do PNATE pelos CACS – art.24, §13
- adequação do serviço – fiscalização pelos CACS por meio de visitas e inspetorias – art.25, IV, "b"

**União**

- apoio a políticas de estímulo às iniciativas de melhoria da qualidade, acesso e permanência na escola - promovidas pelas unidades federadas – art.39

**Unidades transferidoras** – art. 16**Valor por aluno do ensino fundamental**

- vedação de que seja inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundef, em cada Estado e DF – art.32
- correção anual pelo INPC – art. 32, § 2º

**Valor anual por aluno no âmbito de cada Estado e DF**

- aplicação do valor correspondente a diferenças entre instituições públicas e conveniadas – art.8º,§5º
- estimativa publicada pelo poder executivo federal, até 31/12 – art. 15,III

**Valor médio ponderado por aluno** – art.4º, *caput***Valor anual mínimo por aluno** definido nacionalmente

- determinação - art.4º,§ 1º
- estimativa publicada pelo poder executivo federal, até 31/12 – art. 15,IV

## **ANEXO D - LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007 (LEI DO FUNDEB)**

(Conversão da MP nº339/06)

Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

### **CAPÍTULO II**

#### **DA COMPOSIÇÃO FINANCEIRA**

##### **Seção I**

##### **Das Fontes de Receita dos Fundos**

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

## **Seção II**

### **Da Complementação da União**

Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do

Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

§ 3º O não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS**

##### **Seção I**

##### **Disposições Gerais**

Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1o, 3o e 4o deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2o deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

§ 4º Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

§ 5º Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1º deste artigo serão aplicadas na criação de infra-estrutura da rede escolar pública.

§ 6º Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1º Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 21 desta Lei.

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

§ 3º Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação dos dados do censo escolar no Diário Oficial da União, apresentar recursos para retificação dos dados publicados.

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX- ensino fundamental em tempo integral;

X - ensino médio urbano;

XI - ensino médio no campo;

XII - ensino médio em tempo integral;

XIII - ensino médio integrado à educação profissional;

XIV - educação especial;

XV - educação indígena e quilombola;

XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;

XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei.

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

§ 4º O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

## **Seção II**

### **Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade**

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

§ 1º As deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º As deliberações relativas à especificação das ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º A participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

§ 1º Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo Inep.

§ 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação.

Art. 14. As despesas da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

## **CAPÍTULO IV**



## DA TRANSFERÊNCIA E DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

§ 1º Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A instituição financeira de que trata o caput deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas

nesta Lei, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e respeitadas as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do imposto sobre produtos industrializados de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo Governo Estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo.

§ 7º Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 18. Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 19. Os recursos disponibilizados aos Fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências.

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.

## **CAPÍTULO V**

### **DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS**

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e

desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

## **CAPÍTULO VI**

### **DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL, COMPROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS**

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:

- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II - por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspeções in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.

§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;

V - no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;



VI - na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.

## **CAPÍTULO VII**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

#### **Seção I**

##### **Disposições Transitórias**

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 1º A porcentagem de recursos de que trata o art. 3º desta Lei será alcançada conforme a seguinte progressão:

I - para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:

- a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;
- b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e
- c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive;

II - para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;
- b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e
- c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive.

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

I - para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

- a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;
- b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;
- c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive.

§ 3º A complementação da União será de, no mínimo:

I - R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência dos Fundos;

II - R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência dos Fundos; e

III - R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos.

§ 4º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão atualizados, anualmente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, de forma a preservar em caráter permanente o valor real da complementação da União.

§ 5º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período compreendido entre o mês da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e 1º de janeiro de cada um dos 3 (três) primeiros anos de vigência dos Fundos.

§ 6º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, o cronograma de complementação da União observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 100% (cem por cento) até 31 de dezembro de cada ano.

§ 7º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, a complementação da União não sofrerá ajuste quanto a seu montante em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, observado o disposto no § 2º do art. 6º desta Lei quanto à distribuição entre os fundos instituídos no âmbito de cada Estado.

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.

Art. 34. Os conselhos dos Fundos serão instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes na data de publicação desta Lei.

Art. 35. O Ministério da Educação deverá realizar, em 5 (cinco) anos contados da vigência dos Fundos, fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos trabalhadores da educação e de pais e alunos.

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

I - creche - 0,80 (oitenta centésimos);

II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);

III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro);

IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);

V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);

VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);

X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);

XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral.

§ 2º Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

I - creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

II - creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);

III - creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos);

IV - creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);

V - pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos).

## **Seção II**

### **Disposições Finais**

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5o do art. 24 desta Lei.

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

Art. 39. A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Parágrafo único. A União, os Estados e o Distrito Federal desenvolverão, em regime de colaboração, programas de apoio ao esforço para conclusão da educação básica dos alunos regularmente matriculados no sistema público de educação:

I - que cumpram pena no sistema penitenciário, ainda que na condição de presos provisórios;

II - aos quais tenham sido aplicadas medidas socioeducativas nos termos da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 42. (VETADO)

Art. 43. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, fica mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mediante a utilização dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem o pagamento de complementação da União.

Art. 44. A partir de 1º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União prevista no inciso I do § 3º do art. 31 desta Lei, referente ao ano de 2007, será integralmente distribuída entre março e dezembro.

Art. 45. O ajuste da distribuição dos recursos referentes ao primeiro trimestre de 2007 será realizado no mês de abril de 2007, conforme a sistemática estabelecida nesta Lei.

Parágrafo único. O ajuste referente à diferença entre o total dos recursos da alínea a do inciso I e da alínea a do inciso II do § 1º do art. 31 desta Lei e os aportes referentes a janeiro e fevereiro de 2007, realizados na forma do disposto neste artigo, será pago no mês de abril de 2007.

Art. 46. Ficam revogados, a partir de 1º de janeiro de 2007, os arts. 1º a 8º e 13 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 12 da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004.

Art. 47. Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Art. 48. Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Fernando Haddad

Jorge Hage Sobrinho

**ANEXO**

Nota explicativa:

O cálculo para a distribuição dos recursos do Fundeb é realizado em 4 (quatro) etapas subsequentes:

1) cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis;

2) dedução da parcela da complementação da União de que trata o art. 7º desta Lei;

3) distribuição da complementação da União, conforme os seguintes procedimentos:

3.1) ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal;

3.2) complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;

3.3) uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 3.2, a complementação da União será distribuída a esses 2 (dois) Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior;

3.4) as operações 3.2 e 3.3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação;

4) verificação, em cada Estado e no Distrito Federal, da observância do disposto no § 1º do art. 32 (ensino fundamental) e no art. 11 (educação de jovens e adultos) desta Lei, procedendo-se aos eventuais ajustes em cada Fundo.

Fórmulas de cálculo:

Valor anual por aluno:

em que:

: valor por aluno no Estado i;

: valor do Fundo do Estado i, antes da complementação da União;

: número de matrículas do Estado i, ponderadas pelos fatores de diferenciação;

: fator de diferenciação aplicável à etapa e/ou às modalidades e/ou ao tipo de estabelecimento de ensino j;

: número de matrículas na etapa e/ou nas modalidades e/ou no tipo de estabelecimento de ensino j no Estado i.

Complementação da União fixada a partir dos valores mínimos previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT (EC no 53/06):

Comp/União:  $\geq$  R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência;

$\geq$  R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência;

$\geq$  R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência;

≥ 10% (dez por cento) do total de recursos do fundo, a partir do 4º (quarto) ano de vigência.

Complementação da União e valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente:

Sempre que, a União complementar os recursos do Fundo do Estado i até que em que:

: valor mínimo por aluno definido nacionalmente;

: valor do Fundo do Estado i após a complementação da União.

Para Estados que não recebem complementação da União, tem-se:

Distribuição de recursos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios:

A distribuição de recursos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios observa o disposto no § 1º do art. 32 (ensino fundamental) e o disposto no art. 11 (educação de jovens e adultos) desta Lei, a fim de obter a distribuição aplicável a demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino:

em que:

: parcela de recursos do Fundo do Estado i destinada ao ensino fundamental;

: parcela de recursos do Fundo do Estado i destinada à educação de jovens e adultos;

: parcela de recursos do Fundo do Estado i destinada a demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

O total de matrículas ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis é obtido da seguinte forma:

em que:

: número de matrículas no ensino fundamental ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

: número de matrículas na educação de jovens e adultos ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

: número de matrículas em demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis.

Apropriação de recursos do Fundo do Estado i pelo Distrito Federal, pelos Estados e seus Municípios:

em que:

k: rede de educação básica do Distrito Federal, do Estado i ou de um de seus Municípios;

: número de Municípios do Estado i;

: valor transferido para a rede k de educação básica do Estado i;

: número de matrículas no ensino fundamental da rede k do Estado i, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

: número de matrículas na educação de jovens e adultos da rede k do Estado i, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis;

: número de matrículas de demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica da rede k do Estado i, ponderadas pelos fatores de diferenciação aplicáveis.

Para o Distrito Federal e cada um dos Estados:

em que:

: valor transferido tendo como base o valor por aluno do ensino fundamental efetivamente praticado em 2006, no âmbito Fundef;

: limite proporcional de apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos;

: função máximo, que considera o maior valor entre A e B;

: função mínimo, que considera o menor valor entre A e B.

#### **MENSAGEM Nº 402, DE 20 DE JUNHO DE 2007.**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2007 (MP nº 339/06), que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências”.

Ouvida, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Parágrafo único do art. 18 “Art. 18.

.....

Parágrafo único. A transferência de recursos humanos a que se refere o **caput** deste artigo, quando necessária, dar-se-á pelo regime de cessão e será precedida da anuência expressa do servidor.”

Razões do veto “O parágrafo único do art. 18 preceitua que ‘a transferência de recursos humanos a que se refere o **caput** deste artigo, quando necessária, dar-se-á pelo regime de



cessão e será precedida da anuência expressa do servidor'. Trata-se de uma norma referente a regime jurídico de servidor público.

O regime jurídico é, em se tratando de servidores, o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida funcional.

O § 1º do art. 61 da Constituição confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas 'a' e 'c' do inciso II do art. 61), tratando-se de regra inclusive, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, impende colacionar a mais recente jurisprudência do Pretório Excelso:

'Por entender usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que disponha sobre regime jurídico dos servidores públicos (CF. art. 61, § 1º, II, 'c'), de observância obrigatória pelos Estados-membros, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 739/2003, de iniciativa parlamentar, que dispõe que a jornada de trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, dentre servidores estaduais, federais à disposição do Estado ou celetistas, não excederá seis horas diárias e trinta horas semanais. Precedentes citados: ADI 407/MS (DJU de 19.11.99); ADI 766/RS (DJU de 11.12.98); ADI 2754/ES (DJU de 16.5.2003); ADI 2400 MC/SC (DJU de 29.6.2001). (ADI 3.175, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-5-07, Informativo 467).'

Dessarte, o inquinado parágrafo único, afronta a Constituição Federal na medida em que usurpa a competência privativa atribuída aos Chefes dos Poderes Executivos de todos os entes da Federação."

Os Ministérios da Justiça e da Fazenda e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Parágrafo único do art. 41 "Art....."

Parágrafo único. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional o projeto de lei relativo ao piso dos profissionais do magistério público da educação básica até 15 de abril de 2007."

Razão do veto "O parágrafo único do art. 41 dispõe que 'o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional o projeto de lei relativo ao piso dos profissionais do magistério público da educação básica até 15 de abril de 2007'. Há perda de objeto do texto do Projeto de Lei de Conversão aprovado, pois determina que se envie um projeto em mês já ultrapassado."

O Ministério da Fazenda acrescentou, ainda, veto ao seguinte dispositivo:

Art. 42 “Art. 42. O caput do art. 5º da Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º Para os fins previstos nas Leis nºs 9.496, de 11 de setembro de 1997, e 8.727, de 5 de novembro de 1993, na Medida Provisória nº 2.118-26, de 27 de dezembro de 2000, e no art. 4º desta Lei, o cálculo da RLR excluirá da receita realizada a totalidade dos recursos aportados ao Fundeb e ao Fundef.

..... ” (NR)

Razões de Veto “Com a alteração do dispositivo o Tesouro Nacional deixaria de receber montantes anuais de R\$ 291 milhões em 2007, R\$ 626 milhões em 2008 e R\$ 1.037 milhões em 2009. Essa evolução se explica pela elevação gradual dos percentuais aplicados sobre as bases do FUNDEB. Para se avaliar a magnitude dos montantes envolvidos, o impacto da exclusão plena, a partir de 2009, equivale a 8% dos recursos recebidos pelo Tesouro Nacional em 2006, relativos ao refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

E mais, a RLR é parâmetro básico na definição do espaço fiscal para a inclusão de novas operações de crédito nos programas de ajuste fiscal dos Estados. Assim, a redução da base representaria uma menor possibilidade para a inclusão de novos investimentos, comprometendo os acordos que se encontram em andamento.

Outro efeito que decorreria do aumento do resíduo de limite de comprometimento em consequência de ampliação das deduções no cálculo da RLR seria um crescimento do prazo médio dos recebimentos dos fluxos desses recursos para a União. Tal incremento provocaria ampliação nos descasamentos entre ativos e passivos em termos de prazos e fluxos de recebimento, o que vai contra as diretrizes de redução de riscos derivadas do Gerenciamento de Ativos e Passivos do Tesouro Nacional.

Cabe ainda destacar que a medida beneficia apenas aqueles Estados de maior endividamento, que usufruem do limite de comprometimento no pagamento do serviço da dívida refinanciada junto à União, pela conseqüente redução da base de cálculo da RLR. Contudo, como a RLR também é o denominador na relação com a dívida financeira total de que trata o inciso I do art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997, sua redução é prejudicial aos Estados de menor endividamento (com relação D/RLR menor que um), na medida em que diminui a margem para eventual inclusão de operação de crédito no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de que trata o § 3º do art. 1º da citada Lei.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília 20 de junho de 2007.