

A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb

Andréa Barbosa Gouveia
Ângelo Ricardo de Souza

45

Resumo

A aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996 resultou de um contexto marcado pela restrição do orçamento da educação em que a ênfase na estratégia de redistribuição de recursos se sobrepunha ao debate sobre a expansão do financiamento. A transição para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído em 2007, fez-se em um novo ciclo da política brasileira em que a ênfase recaí em uma perspectiva de crescimento econômico, isso reflete na possibilidade de discussão da ampliação dos recursos para o financiamento da educação. Nesse processo, o mecanismo da política de fundos continua o mesmo, tendo como âncora a redistribuição de recursos, entretanto, o sentido de prioridade amplia-se do ensino fundamental ao conjunto da educação básica. A trajetória histórica de funcionamento do mecanismo de fundos é apresentada com base na análise documental da legislação – leis, pareceres e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundef; Fundeb; fundo público.

Abstract

The fund policy in historical perspective: changes in the conception of policy in the transition of Fundef to Fundeb

The approval of the Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and for the Appreciation of the Teaching Profession (Fundef), in 1996, resulted of a context marked by an education budget constraint, in which the emphasis on the strategy of redistribution of revenues overlapped the debate about the funding expansion. The transition to the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb), constituted in 2007, was possible due to the new cycle of Brazilian politics in which emphasis was put on a perspective of economic growth. This reflects in the possibility of discussing the expansion of resources for the financing of education. In this process, the mechanism of fund policy remains grounded on the redistribution of revenues; however, the sense of priority widens from the elementary school to all basic education. The historical trajectory of the functioning of funds is presented, based on the documentary analysis of the legislation – laws, legal opinions and resolutions of the National Fund for the Development of Education (FNDE).

Keywords: financing of education; Fundef; Fundeb; public funding.

1 Financiamento da educação: um pouco da história

A história do financiamento da educação pública brasileira pode ser descrita em quatro grandes períodos. De início, é marcada pela ausência do Estado. Assim que começamos a poder falar em Brasil, o Estado português delegou a educação aos jesuítas. Essa forma de concessão do ensino à Igreja durou de 1549 a 1750, sendo identificada por Monlevade (1997) como a primeira fase da história do financiamento e, em que pese o forte legado jesuíta poder ser avaliado em seus aspectos positivos e negativos em outros âmbitos da história da educação, em termos de estrutura pública de financiamento é explicitamente negativa, resultando em uma completa ausência do Estado na educação da população.

Monlevade (1997) e Pinto (2000) ainda identificam um segundo e um terceiro períodos para a caracterização da história do financiamento da educação brasileira. O segundo se constitui da expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha. Pode-se considerar este o momento em que se buscou, pela primeira vez, fontes autônomas de financiamento da educação, ainda que de forma muito frágil: o subsídio literário, no período imperial, e depois o imposto sobre o consumo de cachaça e de carne, no período republicano, resultaram em recursos escassos num contexto de descentralização estrutural da oferta de vagas, portanto, não se avançando na estrutura da educação pública.

O terceiro período identificado pelos autores pode ser considerado o mais fecundo para o financiamento da educação pública. A partir de 1934 até o final do

século 20, construiu-se a definição da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação. A forma da vinculação foi definida pela primeira vez na própria Constituição de 1934, porém, o cenário instável de ditaduras civil e militar no Brasil ao longo do século fez com que a perspectiva de financiamento público da educação só se consolidasse com o processo de redemocratização na década de 1980, primeiro por meio da Emenda Calmon e depois de forma definitiva no texto constitucional de 1988.

Propõe-se aqui caracterizar uma quarta fase do financiamento da educação brasileira, a fase das políticas de fundos para a educação, em que, com a institucionalidade democrática em curso regular, o debate sobre recursos alcança outros horizontes, ainda que a disputa continue. A política de fundos constitui-se numa tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público.

Entender esse período – que começa em 1996, com o curto debate e a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 14, a qual criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e a substituição deste, com um longo e intenso debate, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 53 – como uma nova fase na história do financiamento da educação brasileira decorre da compreensão de que apenas no cenário democrático, em que o patamar mínimo da vinculação possibilitou uma estabilidade relativa de investimentos em educação (Farenzena, 2006), foi possível abrir caminho para a sofisticação da disputa pelos recursos. Ainda que a criação do Fundef na década de 1990 se relacione a uma agenda negativa de enxugamento das contas públicas, o debate sobre quanto custa a educação brasileira se instalou sem ameaçar o patamar mínimo da vinculação constitucional e, na mudança da conjuntura política dos anos 2000, constitui-se em cenário favorável ao reconhecimento das insuficiências de financiamento da educação brasileira.

2 O sentido redistributivo de uma política de fundos

Para compreender a lógica dos fundos, cabe voltar de modo rápido às regras básicas do financiamento da educação no Brasil. Segundo a Constituição Federal de 1988, os entes federados estaduais e municipais, incluindo aí o Distrito Federal, devem investir em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pelo menos 25% da receita de impostos, inclusive daquela proveniente de transferências constitucionais entre os entes governamentais, e cabe à União o investimento de pelo menos 18% da receita líquida de impostos, ou seja, descontadas as transferências aos entes governamentais subnacionais.

Esse mecanismo de vinculação cria, de certa forma, um fundo de proteção ao patamar de investimentos, uma vez que anualmente há um montante mínimo, que

pode ter algumas flutuações, pois é um percentual da receita de impostos, porém, são mantidos patamares relativamente estáveis de investimento. Esse desenho supõe, de alguma forma, equidade de condições de arrecadação, pois o mesmo percentual se aplica a todos os 26 estados brasileiros, aos mais de cinco mil municípios e ao Distrito Federal. Para exemplificar, dados de 2012 da execução orçamentária dos estados brasileiros informam que, da receita de impostos próprios por eles arrecadados, 27% concentraram-se em São Paulo, enquanto outros 10 estados (Sergipe, Tocantins, Acre, Alagoas, Amapá, Roraima, Rondônia, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte) tiveram cada um o equivalente a 1% do total da arrecadação (Brasil. STN, 2012). Esse cenário se relaciona ao sistema tributário e, mais ainda, reflete a distribuição da produção da riqueza no País.

Assim, se a regra da vinculação foi fundamental ao longo do século 20 para garantir visibilidade ao problema educacional, o limite desse mecanismo é o sistema tributário desigual. A forma mais imediata de enfrentar esse limite é a redefinição da lógica do sistema tributário em termos nacionais, entretanto, essa forma esbarra em interesses dos entes federados que não são de fácil equalização. O enfrentamento dessa questão exclusivamente pelo âmbito da política educacional teve expressão na política de fundos – Fundef e Fundeb.

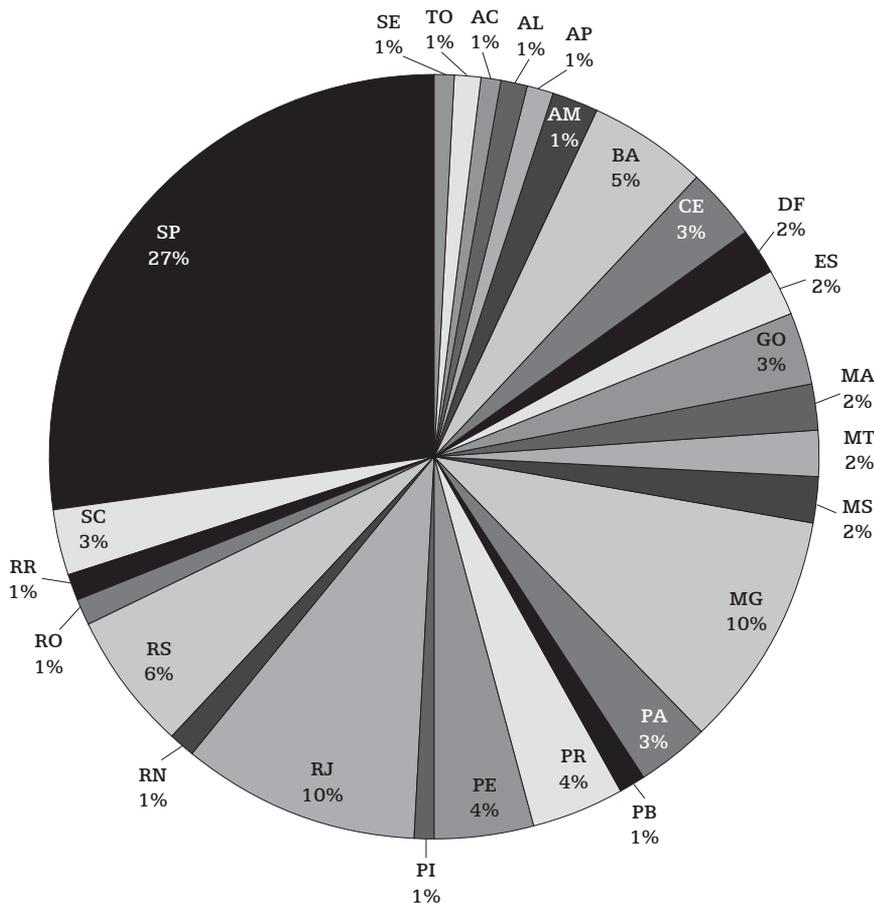


Gráfico 1 – Participação dos Estados na Arrecadação de Impostos – 2012

Fonte: Brasil. STN, Execução Financeira dos Estados, 2012.

A constituição do Fundef relaciona-se a esse cenário de distribuição desigual de recursos, mas não é apenas uma estratégia de superação de desigualdades, pois para isso poderia, por exemplo, ter se constituído com ampliação dos recursos nos entes federados mais pobres e não apenas como redistribuição. O argumento central na concepção de fundo pelos dirigentes no Ministério da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) era que os problemas da educação brasileira advinham da má gestão dos recursos e que a política deveria concentrar-se no ensino fundamental. Ao apresentar a concepção do Fundef, Paulo Renato Souza, então ministro da Educação, evidenciou de forma contundente essas questões com base em uma comparação entre São Paulo e o Nordeste:

Dos 645 municípios do Estado [de São Paulo], apenas 68 possuíam redes municipais de ensino fundamental. Nos demais era difícil a cada ano justificar o gasto de 25 por cento da arrecadação em educação. Em geral, esses municípios investiam quase tudo em educação infantil, mas isso não era suficiente para gastar todos os recursos que deveriam ser investidos em educação. [...] No Nordeste, a situação era inversa. Seus municípios eram os mais pobres do país. Historicamente, contudo, eram eles os grandes responsáveis pela educação fundamental em seus respectivos estados. Em todos, a proporção de matrículas municipais superava folgadoamente os 50% do total, chegando a mais de dois terços no Maranhão. Nestes casos, 25 por cento de pouco é quase nada, e não por outra razão seus indicadores educacionais eram os piores do Brasil, e o salário de seus professores era miserável. (Souza, 2005, p. 75).

A afirmação do ministro reflete alguns impasses daquele momento, destacando-se o sentido de educação básica e a necessidade de redesenho dos recursos. Na primeira questão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/1996) havia definido a educação básica como educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em suas diferentes modalidades. Essa ideia de que o uso dos recursos municipais em educação infantil era injustificado contrapõe-se à própria legislação, e este diagnóstico equivocado do Ministério da Educação à época ajuda a explicar os problemas de acesso à educação pelas crianças brasileiras até hoje. No outro ponto, o problema explicitado no diagnóstico exigiria uma redefinição nacional de recursos, mas o que o Fundef propôs foi uma redistribuição em cada estado da Federação, portanto, as diferenças entre São Paulo e os estados do Nordeste se mantiveram. O mecanismo de complementação da União foi insuficiente para resolver tal cenário, visto que definiu um patamar muito baixo de referência para os gastos em educação, ou seja, o gasto por aluno ao ano com base no qual se estabeleceu a contribuição da União ao fundo foi pequeno e coerente com a perspectiva de que não faltavam recursos.

Cabe discutir melhor a ideia de gasto por aluno ao ano, elemento fundamental de grande parte das polêmicas em torno do financiamento da educação na última década e que promete ser um grande tema na próxima. Danoso Díaz e Schmal Simon (2009, p. 140) propõem a seguinte diferenciação de gasto e custo, diferença esta essencial para o debate em questão:

La diferencia entre costos y gastos está dada por el grado de acercamiento o contribución a la producción del bien o servicio que se trate, o dicho de otra manera, al coste del bien o servicio. Mientras más directa sea la contribución, nos acercamos al concepto de costo, y mientras más indirecta sea esta contribución, más cerca estaremos del concepto de gasto.

Pode-se considerar que o mecanismo de definição do gasto mínimo anual por aluno no âmbito do Fundef fez-se considerando de forma muito indireta, nos termos de Danoso Díaz e Schmal Simon, a relação entre os recursos disponíveis e as necessidades do bem em questão, qual seja, a manutenção da escola concreta.

O mecanismo previsto no Fundef era de composição do fundo considerando os recursos disponíveis via vinculação constitucional de cada Estado federado e seus municípios e a sua redistribuição com base em um gasto por aluno ao ano mínimo definido nacionalmente. Certamente, se esse gasto mínimo por aluno nacional expressasse uma relação direta entre o bem produzido – a escola em pleno funcionamento – e os recursos necessários à garantia das condições de qualidade da oferta, poderíamos chegar à ideia de custo. Porém, durante toda a vigência do Fundef, conforme analisado por diferentes autores (Pinto, 2007; Martins, 2011), o patamar definido como gasto mínimo ignorou a relação necessidade *versus* investimento em favor do uso dos recursos disponíveis, ainda que a própria Lei nº 9.424 de 1996, que regulamentou o fundo, fizesse menção explícita à ideia de custos, ela estabelecia:

Art. 2º [...]

§ 1º [...]

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I – 1ª a 4ª séries;

II – 5ª a 8ª séries;

III – estabelecimentos de ensino especial;

IV – escolas rurais. (Brasil. Lei nº 9.424, 1996).

O mecanismo de diferenciação de custo ou gasto possível por aluno, por ponderações, demorou muito para se efetivar na vigência do Fundef. Essa demora contribuiu para manter o patamar de recursos do fundo operando com força em cada estado, mas com baixa capacidade redistributiva nacional. Além disso, cabe lembrar que, na definição das matrículas de ensino fundamental para a redistribuição do Fundef, a Lei nº 9.424/1996 previa na versão aprovada no Congresso Nacional a inclusão das matrículas de ensino fundamental na modalidade educação de jovens e adultos (EJA), porém, este item foi vetado pelo presidente da República, cuja justificativa cabe relembrar, pois a perspectiva de restrição de recursos novamente ficou explicitada:

Considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista socioeducacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiverem a oportunidade de frequentar o ensino regular, é *temerário do ponto de vista da precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:*

- a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, *uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-pedagógicos*

requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos.

- b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.
- c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de frequência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno.
- d) O aluno do ensino supletivo não será considerado, apenas, para efeito de distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê o *caput* do art. 2º do projeto (Brasil. Mensagem nº 1.439, 1996 – grifos nossos)

Assim, o Fundef foi desenhado sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização de gastos nos entes federados. No caso específico da EJA, ainda que a preocupação com a perspectiva da qualidade seja importante, é inconcebível justificar o veto à contenção da expansão da matrícula.

3 O contexto de execução do Fundef e a produção legal complementar

Um dos elementos interessantes da estrutura da política de fundos é seu caráter automático, que independe da adesão ou da vontade dos agentes públicos envolvidos. O mecanismo de formação do bolo de recursos a ser distribuído em cada estado é contábil, ou seja, com base na arrecadação usual dos recursos de impostos pelos entes federal e estaduais, o percentual de composição do fundo é retido e só é repassado aos municípios e às redes estaduais a partir da contabilização das matrículas próprias de cada rede de ensino. Ainda que seja de funcionamento automático, não quer dizer que não haja necessidade de definições operacionais complementares, e estas não são menos importantes, mas revelam o cenário de disputas na execução do fundo.

No período de 1996, ano de aprovação da EC nº 14 e da Lei nº 9.424, até 2006, quando se aprovou a substituição do Fundef pelo Fundeb, produziram-se 14 decretos e 21 portarias emanadas do Ministério da Educação, algumas vezes com o Ministério da Fazenda e outras com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que buscavam esclarecer a operacionalização do Fundo e explicitar os nós górdios das disputas. Por exemplo, a Portaria MEC nº 859/1997 explicitava o que são escolas públicas estaduais e municipais para efeito da redistribuição do fundo.

Para a compreensão do contexto de restrição orçamentária em que iria funcionar o fundo, os decretos parecem fecundos na medida em que explicitam as regras dos coeficientes de redistribuição. O Quadro 1 apresenta a síntese dos decretos com a temática do gasto por aluno ao ano no período.

Quadro 1 – Decretos que Tratam da Temática Gasto Aluno – Brasil – 1997-2006

(continua)

Decreto	Tema
Decreto nº 2.264, 27 de junho de 1997	<p>Coefficientes de distribuição consideram:</p> <ul style="list-style-type: none"> - número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental; - a estimativa de novas matrículas, elaborada pelo MEC, e - a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos.
Decreto nº 2.440, 23 de dezembro de 1997	Exercício de 1998: R\$ 315,00 o valor mínimo anual por aluno
Decreto nº 2.530, 26 de março de 1998	Membros do conselho do Fundef serão designados pelo ministro
Decreto nº 2.935, 11 de janeiro de 1999	Exercício de 1999: R\$ 315,00 o valor mínimo anual por aluno
Decreto nº 3.326, 31 de dezembro de 1999	<p>Exercício de 2000: R\$ 333,00 o valor mínimo anual por aluno. Estabelece fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1,00 para os alunos da 1ª a 4ª séries, nas escolas urbanas e rurais; - 1,05 para os alunos da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, classes de educação especial nas escolas urbanas e rurais
Decreto nº 3.742, 1 de fevereiro de 2001	Exercício de 2001: R\$ 363,00 o valor mínimo anual por aluno; e R\$ 381,15
Decreto nº 4.103, 24 de janeiro de 2002	Exercício de 2002: R\$ 418,00 e R\$ 438,90 o valor mínimo
Decreto nº 4.580, 24 de janeiro de 2003	Exercício de 2003: R\$ 446,00 e R\$ 468,30
Decreto nº 4.861, 20 de outubro de 2003	Exercício de 2003: R\$ 462,00 e R\$ 485,10
Decreto de 21 de outubro de 2003	Constitui grupo de trabalho para elaboração de proposta para o Fundeb
Decreto nº 4.966, 30 de janeiro de 2004	Exercício de 2004: R\$ 537,71 e R\$ 564,60 o valor mínimo
Decreto nº 5.299, 7 de dezembro de 2004	Exercício de 2004: R\$ 564,63 e R\$ 592,86
Decreto nº 5.374, 17 de fevereiro de 2005	<p>Exercício de 2005: R\$ 620,56.</p> <p>Inclui fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1,00 alunos das séries iniciais das escolas urbanas; - 1,02 alunos das séries iniciais das escolas rurais; - 1,05 alunos das 4 séries finais das escolas urbanas; - 1,07 alunos das 4 séries finais das escolas rurais; - 1,07 alunos da educação especial do ensino fundamental urbano e rural. (...) <p>Valores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - R\$ 620,56 séries iniciais nas escolas urbanas; - R\$ 632,97 séries iniciais nas escolas rurais; - R\$ 651,59 séries finais nas escolas urbanas; - R\$ 664,00 séries finais nas escolas rurais; e - R\$ 664,00 educação especial do ensino fundamental.

Quadro 1 – Decretos que Tratam da Temática Gasto Aluno – Brasil – 1997-2006

(conclusão)

Decreto	Tema
Decreto nº 5.690, 3 de fevereiro de 2006	Exercício de 2006: R\$ 682,60. Ponderações: - 1,00 séries iniciais das escolas urbanas; - 1,02 séries iniciais das escolas rurais; - 1,05 séries finais das escolas urbanas; - 1,07 séries finais das escolas rurais; - 1,07 educação especial urbana e rural, atendidos em escolas ou classes específicas ou incluídos em classes comuns de ensino fundamental regular. (...) Valores: - R\$ 682,60 séries iniciais nas escolas urbanas; - R\$ 696,25 séries iniciais nas escolas rurais; - R\$ 716,73 séries finais nas escolas urbanas; - R\$ 730,38 séries finais nas escolas rurais; - R\$ 730,38 educação especial urbana e rural, atendidos em escolas ou classes específicas ou incluídos em classes comuns de ensino fundamental regular.

Fonte: MEC. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>>.

Observa-se que o decreto de 1997 repete o contido na Lei nº 9.424/1996 quanto à existência de fatores de ponderação, entretanto o fundo operou sem qualquer diferenciação até 1999. Apenas para o exercício de 2000 surgiu a diferenciação de coeficiente entre as séries iniciais do ensino fundamental e as demais. A diferenciação entre escolas rurais e urbanas e um fator específico para a educação especial apenas foram concretizados em 2005, já num cenário de rediscussão do Fundef. A discussão e a posterior aprovação da Emenda Constitucional nº 53 criando o Fundeb consolidaram a política de fundos no País, entretanto, esta contém certa dubiedade, pois reafirma o mecanismo de redistribuição, mas em um contexto e com elementos que explicitam a necessidade de ampliação dos recursos envolvidos naquela dinâmica de redistribuição. Isso quer dizer que, de certa forma, o Fundeb mantém a política para alterá-la.

53

4 Avaliação dos resultados do Fundef

Parte importante dos objetivos do Fundef versava sobre a necessidade de equalização dos gastos educacionais, considerando a desigualdade econômica elevada entre municípios e Estados da Federação. Contudo, essa função equalizadora não chegou a ocorrer plenamente de acordo com a proposição do fundo, pois,

[...] os municípios com maior poder fiscal sempre tiveram mais verbas para aplicar na educação, em virtude de uma maior capacidade de arrecadação própria. Logo, constitui uma falácia afirmar que, pelo Fundef, se promoveu, em uma dada região, o gasto equânime por estudante, em função de o montante disponibilizado por cada aluno do ensino fundamental ter sido o mesmo, não importa onde ele estivesse. (Esteves, 2007, p. 228).

Ademais, como o fundo não era nacional, a diminuição da desigualdade entre os Estados da Federação só ocorreu muito precariamente com a complementação da União aos cinco estados que ficavam, em média, abaixo do valor mínimo anual

decretado pela Presidência da República. Isto é, o Fundef provocou uma redistribuição de recursos internamente a cada estado e seus municípios, distribuindo a riqueza ou a pobreza ali presente, e sendo, raramente, alavancado pelos recursos federais somente quando a condição de redistribuição era de extrema pobreza.

Uma das conclusões possíveis, nesse item, é que o Fundef se converteu em exemplo

[...] para compreender os limites impostos pelo ajuste fiscal ao aumento dos gastos sociais. [...] essa restrição fiscal é observada pela redução da complementação de recursos federais aos fundos estaduais, em decorrência do baixo valor mínimo nacional estabelecido, o que implicou a ampliação das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. (Vasquez, 2005, 149).

Aquela equalização em questão também só se registrou, ainda que parcialmente, no que tange aos recursos vinculados ao ensino fundamental, pois o Fundef tinha esse foco. Como as condições de financiamento, mas também as de gestão, de formação de professores e de organização pedagógica eram muito desiguais no País, era de se esperar que o aporte de recursos que o Fundef representou para muitos municípios pudesse gerar melhores condições de qualidade nessa etapa de ensino, depois, é claro, da universalização do acesso à educação obrigatória. Há poucos estudos sobre essa relação, mas parece haver conexão entre a redistribuição financeira provocada pelos fundos e o incremento das condições de qualidade (Sobreira; Campos, 2008).

54 A focalização no ensino fundamental, entretanto, causou problemas especialmente nos municípios que já desenvolviam (sólida) política de atendimento à educação infantil (Arelaro, 1999), uma vez que os recursos para o investimento nessa etapa de ensino somente existiam quando havia sobras, o que, sabemos, é algo raro na administração pública. Mas, seja pela pressão social, seja por saídas como a ampliação da política de convênios, os municípios não reduziram sua oferta nessa etapa de ensino, mesmo não a tendo ampliado como o Plano Nacional de Educação daquele momento determinava, ou seja, nesse caso, o Fundef pode ter servido de obstáculo a uma maior expansão da educação infantil.

A focalização no ensino fundamental, por outro lado, não comprometeu o crescimento do ensino médio, uma vez que, do ano anterior à implementação do Fundef até o final de sua vigência, as matrículas nessa etapa cresceram 55% (Brasil. Inep, 1997, 2006).

Ao que parece, foi mesmo a educação de jovens e adultos (EJA) a maior prejudicada, pois o veto à contabilização das matrículas dessa modalidade para efeitos de recebimento dos recursos do Fundef, definido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, promoveu o que Gouveia (2008, p. 393) chama de invisibilidade da EJA.

Vários estudos tomam dados mais locais para mostrar que houve maior concentração do número de alunos por turma, dificuldades para a regulamentação da carreira docente em diversas partes do Brasil e, também, diversos outros problemas, articulados especialmente com insuficiências e situações não previstas pelo Fundef, por exemplo, no que concerne ao regime de colaboração para a oferta

do ensino fundamental (Costa; Duarte, 2008), ao apoio técnico demandado pelas diversas situações novas trazidas pelo Fundo e aos desequilíbrios na carreira docente, particularmente entre os docentes que atuavam em etapas distintas da educação básica, mas na mesma rede de ensino.

Contudo, o fundo também trouxe contribuições:

Entre tais aspectos destacam-se: a ampliação do debate a propósito do financiamento da educação, em sentido mais amplo; a importância da vinculação de recursos para os diversos segmentos e modalidades educacionais; a necessidade da participação da sociedade no controle dessas verbas, por meio, entre outros mecanismos, de conselhos de acompanhamento e fiscalização; a importância de as prestações de contas tornarem-se públicas e transparentes; a necessidade premente de valorizar condignamente os profissionais da educação, entre uma série de outros fatores. (Esteves, 2007, p. 228).

Parte desses problemas foi tematizada durante a tramitação do novo fundo, o Fundeb, como a necessidade de maior participação financeira da União nos fundos estaduais e a inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica, entre outros fatores, como veremos a seguir.

5 A criação do Fundeb

O Fundeb foi aprovado em dezembro de 2006 num processo que começou oficialmente com o grupo de trabalho instituído pelo Decreto de 21 de outubro de 2003 (Quadro 1), porém, como fruto de pressões, pode-se remontar a origem dos debates a 1999 com, por exemplo, a apresentação de proposta de emenda constitucional pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, conforme registra Martins (2011). Diferentemente do processo de tramitação do Fundef, o novo fundo foi amplamente debatido e mobilizou o parlamento e movimentos importantes da sociedade civil e das esferas subnacionais do poder público. Há que se considerar que havia outro governo e outra estratégia de debate, mas, sobretudo os efeitos do Fundef e sua vigência por uma década eram agora de pleno conhecimento dos diferentes atores sociais importantes para a disputa. Martins sintetiza de maneira interessante o contexto em que se constrói esse debate:

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 mensagens 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. Entretanto, o ajuste fiscal continuou a conformar as ações do governo, com a fixação de metas de inflação, responsabilidade fiscal e superávit primário. Assim, a proposta se arrastou dentro do governo até 2005. (Martins, 2011).

O elemento destacado por Martins quanto à manutenção da política macroeconômica de ajuste e responsabilidade fiscal operando junto com uma perspectiva de inclusão social faz com que a compreensão dos mecanismos de financiamento da educação a partir de 2003 tenha que ser inserido em um contexto diferente das finanças públicas, pois a responsabilidade fiscal passa a operar como

política do novo desenvolvimentismo (Moraes; Saad-Filho, 2011), que tem como pilares a valorização do salário mínimo e a criação de mercado interno, os quais impactam de maneira contundente no crescimento econômico, e este, na arrecadação de impostos que gera recursos para a educação. O Gráfico 2 apresenta o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) considerando os períodos de governo e a vigência dos fundos.

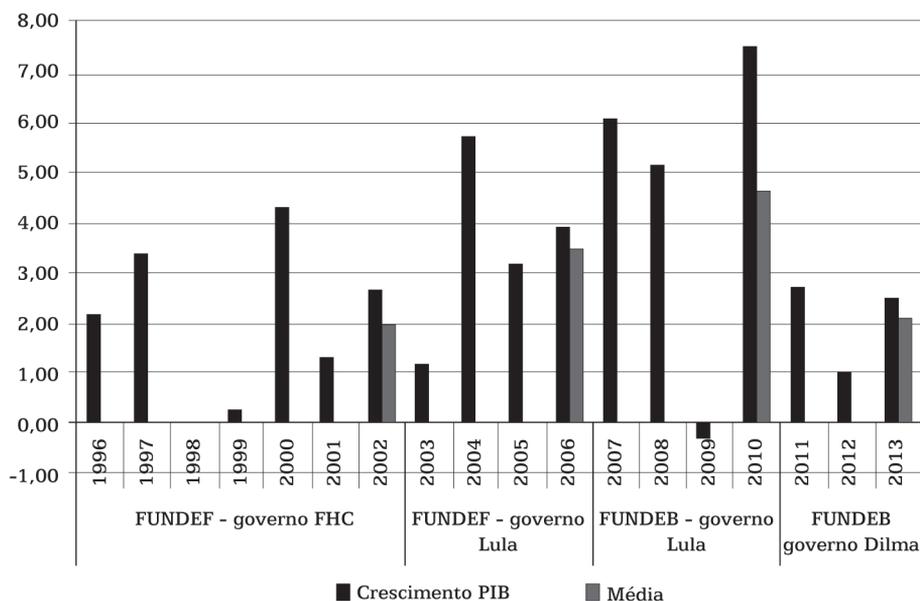


Gráfico 2 – Crescimento do PIB por ano e média de crescimento do PIB por período Brasil – 1996-2013

Fonte: Brasil. Ipea (2014), dados trabalhados pelos autores.

Assim, há um crescimento do investimento em educação como reflexo do crescimento da economia (Castro, 2011), porém, este não é apenas inercial, pois comporta uma explicitação contínua da necessidade de novos recursos. A apresentação do debate em torno do gasto por aluno ao ano pode ajudar a evidenciar essa questão.

6 O contexto do Fundeb e a produção legal complementar

A produção legal complementar no período do Fundeb é novamente expressiva e parece que o funcionamento do fundo vai se explicitando ao longo do período. De 2007 a junho de 2014, foram aprovadas 4 resoluções, 39 portarias e 2 decretos para organização do mecanismo do novo fundo. Observa-se que há menos decretos, e os temas são definidos por portarias conjuntas do MEC com o Ministério da Fazenda ou, em muitos casos, portarias conjuntas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O tema que mais ocupou as portarias novamente foi a definição do valor mínimo por aluno ao ano, o qual no desenho do novo fundo deixou de ser um referencial fixo e passou a ser resultado do cálculo dos recursos mínimos disponíveis em cada estado acrescido da

participação da União, que passou a ser fixada em pelo menos 10% do total do Fundeb. A baixa participação da União no investimento em educação básica era, como vimos, uma das críticas centrais ao mecanismo de fundos. A fixação de um patamar mínimo de contribuição da União como percentual da receita total do fundo pode operar na direção de alguma presença mais efetiva do governo federal no financiamento da educação básica.

Composta a receita do Fundeb, a Emenda Constitucional nº 53 foi mais incisiva em estabelecer que o valor mínimo anual contemplaria coeficientes diferentes para as etapas e modalidades da educação básica, atribuindo à lei complementar a tarefa de definir como isso seria calculado. A Lei nº 11.494 definiu, no artigo 10, que a redistribuição dos recursos deve levar em conta as “diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (Brasil, Lei nº 11.494, 2007), o que resultou na descrição de 27 variações de tipo de gasto por aluno.

Para voltar à definição de custo de Danoso Díaz e Schmal Simon (2009), a identificação das diferenças entre as formas de organização da escola se aproxima da definição de custo aluno no contexto do Fundeb na medida em que sugere a necessidade de insumos diferentes para diferentes organizações de atendimento escolar. Entretanto, a lei estabelece uma trava na possibilidade de variação desse custo:

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. (Brasil, Lei nº 11.494, 2007).

Essa trava poderia nos jogar novamente no limite macroeconômico e na justificativa técnica para a limitação dos investimentos em educação. Ainda que isso possa ocorrer, há no texto da lei mais um elemento que politiza novamente o debate. Esses valores são anualmente revistos por uma comissão intergovernamental que pactua os valores de ponderação. Mesmo operando no limite, é possível observar que o movimento de definição anual dos valores mínimos por aluno tem feito com que a média do gasto mínimo se amplie e o desvio-padrão entre os coeficientes diminua, num cenário que parece sugerir que toda a educação básica necessita de mais recursos.

Observa-se que, de 2007 a 2014, a média entre os fatores de ponderação vai de 1,02 a 1,15 no período, e o desvio-padrão diminui em 0,5 (Tabela 1). O maior crescimento é, evidentemente, das modalidades e etapas que haviam sido subestimadas na definição no primeiro ano de vigência do fundo, e os valores que se mantêm estáveis são os que já estavam no teto estabelecido em lei (ensino médio, ensino médio profissional) ou onde já operava o Fundef, e se pode considerar que há certa estabilidade na oferta (ensino fundamental urbano). Atentar para a manutenção dos coeficientes da educação especial, porém, parece que nesse caso as regras do fundo foram ampliando a matrícula, pois o decreto presidencial de 2011, por exemplo, instituiu a contagem de dupla matrícula no caso dos alunos incluídos nas turmas regulares de ensino com atendimento educacional especializado em contraturno, mecanismo que opera para a ampliação de recursos.

Tabela 1 – Fatores de Ponderação – Fundeb – 2007-2014

Etapa/modalidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crescimento (%)
Creche conveniada em tempo integral	0,8	0,95	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	37,50
Creche conveniada em tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	-
Creche pública em tempo integral	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	62,50
Creche pública em tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	25,00
Educação especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	-
Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	-
EJA com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	14,29
EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,7	0,7	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2	71,43
EF anos finais no campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	4,35
EF anos iniciais no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	9,52
EF anos iniciais urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	-
EF anos finais urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	-
EF em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	4,00
EM em tempo integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	-
EM integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	-
EM no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	4,00
EM urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	4,17
Pré-escola em tempo integral	0,9	1,15	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	44,44
Pré-escola em tempo parcial	0,9	0,9	1	1	1	1	1	1	11,11
Média	1,02	1,06	1,09	1,10	1,13	1,13	1,13	1,15	
Desvio-padrão	0,21	0,20	0,16	0,16	0,17	0,18	0,18	0,16	

Fonte: Brasil. Lei nº 11.494 (2007); Confederação Nacional dos Municípios (2015).

7 Avaliação parcial do Fundeb e a necessidade de 10% do PIB

O Fundeb não enfrentou, ainda, um problema importante e que já se apresentava mesmo antes de a política de fundos ter sido criada, que é a questão atinente à falta de um “valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais” (Pinto, 2007, p. 895).

A questão da qualidade é muito complexa e séria. Os alunos são atendidos por redes municipais e estaduais de ensino, as quais, muitas vezes, são concorrentes e pouco colaborativas, especialmente na etapa obrigatória (Zampiri, 2014).

Nesse sentido, o custo aluno qualidade (CAQ) discutido e aprovado no Parecer CNE/CEB nº 08/2010 poderia servir como referência à solução desses problemas, mas o Ministério da Educação insiste em resistir à homologação do parecer, alegando, por vezes, problemas técnicos na elaboração do CAQ e, outras vezes, a necessidade de mais debates.

O novo PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, em 25 de junho de 2014, retoma a questão (ainda que não da forma ideal) ao indicar um prazo de dois anos para a implantação do CAQ inicial (CAQi).

Outro problema candente, e quiçá mais grave, tem relação com a insuficiência de recursos financeiros para a educação. Isto é, mesmo com a redistribuição dos recursos vinculados sendo necessária – e, ao que parece, o Brasil não tem como sobreviver sem ela, pelo menos até a aprovação de uma grande reforma tributária –, o País ainda carece de mais dinheiro para a educação pública. Temos uma dívida social elevadíssima para com a educação, tanto no que tange à ampliação do acesso e às condições de permanência quanto em relação à qualidade educacional. Ainda que melhorando a gestão dos recursos disponíveis e, com isso, ampliando o seu potencial de uso, o salto educacional que o País precisa dar transcende enormemente os valores redistribuídos pelo Fundeb.

O novo PNE aprovou em sua meta 20 o compromisso de o Brasil ampliar o investimento público em educação pública de maneira a atingir 10% do PIB em 2014. Todavia, afora as dificuldades na definição das fontes para essa ampliação, esbarraremos também em questões legais e técnicas para a execução apropriada desses recursos. O Fundeb pode contribuir para equacionar parte do problema, pois para enfrentar, por exemplo, a trava estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – no que tange aos gastos com pessoal, os recursos federais que deverão advir naquele processo de incremento financeiro poderão chegar aos municípios por meio da engenharia constituída no fundo, com vinculação exclusiva e, com isso, talvez, evitar os problemas com a LRF.¹

¹ Não se trata aqui de achar soluções para os problemas legais e técnicos que o novo PNE suscita, mas apenas de demonstrar como a estrutura da política de fundos pode contribuir para enfrentar esses problemas.

Considerações finais: provocações sobre rupturas e continuidades

Percorrer a trajetória do financiamento da educação no Brasil evidencia um processo de rupturas e continuidades que refletem uma intensa luta social pela materialidade do direito à educação. A defesa da vinculação de impostos ocupa grande parte do debate no século 20 e parece possível indicar que o século 21 desponta com uma intensa disputa sobre a quantidade de recursos que é necessária para galgar outra condição de desenvolvimento da qualidade da educação brasileira. Nessa direção, o que propusemos aqui como um quarto período de caracterização do financiamento da educação, na sequência da perspicaz divisão temporal em três períodos proposta por Monlevade e adensada por Pinto, possibilita refletir sobre a conjuntura da política educacional e observar, nesse recorte, novas tensões revestidas de continuidade e rupturas.

Na política de fundos, Fundef e Fundeb são um contínuo: a forma contábil, automática e que se sustenta em uma redistribuição de recursos entre entes federados subnacionais instituiu-se em 1996 e é vigorosa no desenho do Fundeb que operará até 2020. Essa redistribuição opera no desenho consolidado de vinculação de impostos, ou seja, a política de fundos não é um mecanismo novo, mas um novo momento da operação da vinculação da receita, entretanto, contém em si uma ruptura em relação à lógica de que é suficiente que cada rede de ensino opere exclusivamente com os recursos que o ente federado que a mantém pode arrecadar. Se no primeiro momento do Fundef essa ruptura é feita sob uma lógica de restrição de recursos, no contexto do Fundeb essa lógica é esgarçada, e evidencia-se que apenas a redistribuição não garante solução aos problemas gerados em um contexto de desigualdade de capacidade de investimento público entre municípios e estados em um país continental, aliado à explicitação da insuficiente participação do governo federal na efetivação do direito à educação básica.

Sem a pretensão de esgotar os aspectos segundo os quais se pode cotejar os dois fundos, uma característica específica frequente é preocupante: a provisoriedade. Essa quarta fase se compõe de um fundo que vigorou por 10 anos – Fundef – e foi substituído por outro fundo – Fundeb –, que vigorará por 14 anos, ou seja, a cada década temos que reinventar a regra. Ainda que possa haver um aspecto positivo de se fazer um balanço dos limites da política, essa provisoriedade tem efeitos perversos em termos de instabilidade para definir planos de carreira do magistério, por exemplo, que exigem previsão a longo prazo de um patamar de recursos suficiente à valorização dos trabalhadores, questão central no desenvolvimento dos sistemas de ensino.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 59 com uma nova régua de medida para o esforço educacional brasileiro em educação, qual seja, um patamar do PIB, pode abrir caminho para que em 2020, no contexto de execução do PNE, quando faremos o balanço do Fundeb, possamos romper com essa forma de definição do financiamento da educação em prazos curtos, para isso, quiçá, o olhar sobre nossa história possa ser uma fonte de inspiração para que se apresente e consolide uma ruptura definitiva com a desigualdade educacional brasileira.

Referências bibliográficas

ARELARO, L. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. UFG, 1999. p. 27-46.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer 08/2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. *Decreto nº 7.611*, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Ata da 9ª reunião da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, realizada em 16 de outubro de 2013*. Define as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2014. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/5148-ata-da-9%C2%AA-reuni%C3%A3o-da-comiss%C3%A3o-intergovernamental-de-financiamento-para-a-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica-de-qualidade,-realizada-em-16-de-outubro-de-2013>>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *PIB variação real anual (% a.a.)*. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística: censo escolar*. 1997. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/1997/basica/Censo_97.zip>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística: censo escolar*. 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: jul. 2014.

62

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, 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 n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF,

26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Mensagem nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mv1439-96.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Portaria nº 859, de 25 de junho de 1997*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/p859.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 932, 30 de julho de 2008. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 777, de 10 de agosto de 2009. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 ago. de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 873, 1 de julho de 2010. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 2010. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000873&seq_ato=000&vlr_ano=2010&sgl_orgao=MEC>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.322, de 21 de setembro de 2011. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 set. de 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3595-portaria-n%C2%BA-1322-de-21-de-setembro-de-2011>>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Execução financeira dos Estados*. 2012. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327844/pge_exec_orc_estados_1995_2013_2/6a5c4ce8-61ee-45d1-b23a-485e9f180880>. Acesso em: jul. 2014.

CASTRO, J. A. Financiamento da Educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Fatores de Ponderação do FUNDEB 2007-2015*. [2015]. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014_ponderaes_Fundeb_2007-2015.pdf>. Acesso em: maio 2015.

COSTA, B. L. D.; DUARTE, V. C. Os efeitos do Fundef nas políticas educacionais dos municípios mineiros. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 48, p. 143-170, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a08n48.pdf>>.

DANOSO DÍAZ, S.; SCHMAL SIMON, R. *Introducción a la economía de la educación: el fenómeno educativo y su connotación económica*. Talca, Chile: Universidad de Talca, 2009.

ESTEVES, L. C. G. O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 212-231, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a03v1235.pdf>>.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2006.

64

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual) SCN_PIBG*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm>. Acesso em: 21 jul. 2014.

MARTINS, P. S. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. [Brasília, DF]: Idéa, 1997.

MORAES, L.; SAAD FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

SOBREIRA, R; CAMPOS, B. C. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.42, n. 2, p. 327-346, mar./abr. 2008.

SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

VASQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.

ZAMPIRI, M. *A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil*. 2014. 155 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Andréa Barbosa Gouveia, doutora em Educação, é professora e pesquisadora do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

andreabg@ufpr.br

Ângelo Ricardo de Souza, doutor em Educação, é professor e pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

angelo@ufpr.br

Recebido em 11 de novembro de 2014.

Aprovado em 23 de dezembro de 2014.