

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Jéssica Mára Viana Pereira

FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO
BRASIL: uma análise do FUNDEF e FUNDEB

Belo Horizonte
2014

Jéssica Mára Viana Pereira

**FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO
BRASIL: uma análise do FUNDEF e FUNDEB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2014

Jéssica Mára Viana Pereira

**FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL:
uma análise do FUNDEF e FUNDEB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

José Ângelo Machado – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2014

AGRADECIMENTOS

Cresci no interior do estado de Minas Gerais com toda a trajetória escolar vivenciada em uma escola pública. Na adversidade, encontrei a força que me fez ir ainda mais longe nos estudos.

A Universidade Federal de Minas Gerais, pelo espírito acadêmico e científico proporcionado. Aos professores e professoras pela paciência, dedicação e conhecimentos. Obrigada!

A minha orientadora, professora Márcia Soares, pela seriedade, pela dedicação e incentivos ao longo de toda minha graduação, por acreditar que era possível e por me trazer serenidade sempre que foi necessário. A quem tenho uma grande admiração, obrigada!

Ao professor José Ângelo, por compartilhar seus ensinamentos na graduação e em grupos de estudo. É um prazer tê-lo na banca examinadora. Obrigada!

A minha família, em especial a minha mãe, Cecília, ao meu pai, Antônio Carlos e as minhas irmãs, Janine e Juliana, por apoiar meus estudos, por entenderem as ausências, as crises de desespero e por estarem ao meu lado, sempre. Obrigada!

A minhas amigas Camylla e Brena pelos anos de amizade e compartilhamento das dificuldades, especialmente à Camylla pelo auxílio e companheirismo ao longo de toda graduação. Obrigada!

Às companheiras da graduação, que estiveram presentes em alguns dos melhores e piores momentos dessa caminhada, ajudando sempre que possível. Em especial a Carina por toda lealdade e companheirismo. Obrigada!

A Deus, por ter me acompanhado ao longo dessa jornada, dando-me força e sabedoria. Obrigada!

A todas as pessoas que não citei diretamente, mas que certamente colaboraram para esta etapa e que merecem meu agradecimento.

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

Anísio Teixeira, 1956

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar e apresentar as principais mudanças no financiamento da educação básica brasileira, realizadas pelo FUNDEF e FUNDEB, especificadamente as consequências que essas mudanças trouxeram na oferta de matrículas e na complementação da União de forma a atingir o valor anual por aluno, no período de 1997 a 2012, respectivamente. O FUNDEF, e após, o FUNDEB, modificaram a estrutura de financiamento do ensino fundamental. Trata-se de fundos especiais, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por um percentual mínimo provenientes das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios, sendo que a distribuição de recursos é realizada entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados. A título de complementação, é composto também por uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos, onde este valor não for alcançado. Através de pesquisa bibliográfica e da análise documental das legislações, além da descrição dos dados dos censos educacionais (dados financeiros e de matrículas), verifica-se ao longo do trabalho que o FUNDEF, de 1997 a 2006, teve como resultados positivos a universalização do ensino fundamental no Brasil; o aumento nos recursos, principalmente para as regiões menos desenvolvidas e a equiparação do custo-aluno em nível estadual. Contudo, como efeitos colaterais, contribuiu para o descaso em outros níveis de ensino (educação infantil e ensino médio); houve uma desresponsabilização supletiva da União e gerou uma municipalização induzida e acelerada. A implantação do FUNDEB, de 2007 a 2012, contribuiu para aumentar o valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União; aumentou o número de alunos matriculados no sistema público de ensino básico, com a inclusão da educação infantil e do ensino médio.

Palavras-chave: Federalismo; Financiamento da Educação Básica, FUNDEF, FUNDEB.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentuais de matrículas no ensino fundamental, por região e esfera governamental	34
Tabela 2: Total e crescimento anual de matrículas, por região (1997-2006)	36
Tabela 3: Crescimento de matrículas do ensino fundamental, por região (1997-2006).....	37
Tabela 4: Valor real e valor legal, por aluno/ano, em reais (1997-2006).....	38
Tabela 5: Complementação da União e sua previsão legal, em R\$ milhões (1988 a 2006).....	39
Tabela 6: Dinâmica das matrículas da educação básica, por região e etapa/modalidade de ensino (2007-2012).....	45
Tabela 7: Matrículas da educação básica por dependência administrativa (2007-2012)	46
Tabela 8: Investimento público direto por aluno da educação básica (2007-2011)	47
Tabela 9: Complementação da União, em R\$ milhões, para os estados e municípios (2007-2012).....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Vinculação de recursos para a educação, segundo os percentuais atribuídos aos níveis de governo, conforme o dispositivo legal no Brasil	27
Quadro 2: Composição dos recursos do FUNDEF.....	31
Quadro 3: Comparações principais entre FUNDEF e FUNDEB	42
Quadro 4: Fatores de ponderação para distribuição do FUNDEB (2007).....	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIFEBQ - Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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 Valorização do Magistério

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPIexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos

ITRm - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LULA - Luiz Inácio Lula da Silva

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

PIB - Produto Interno Bruto

PNE - Plano Nacional de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. SISTEMA FEDERAL E POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL	15
1.1 O Sistema Federativo de Governo.....	15
1.2 O federalismo e a política educacional na evolução do Estado brasileiro.....	17
1.2.1 O federalismo e a política de educação a partir da Constituição de 1988	25
2. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF	29
2.1 Aspectos gerais do FUNDEF	30
2.2 Mudanças e consequências do FUNDEF para a educação básica.....	32
3. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB	40
3.1 Aspectos gerais do FUNDEB	41
3.2 Mudanças e consequências do FUNDEB para a educação básica	44
4. CONCLUSÕES.....	50
ANEXO A - Fatores de ponderação para distribuição do FUNDEB (2010).....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

O tema deste estudo está inserido nos campos de estudos do federalismo e das políticas sociais, mas especificamente, trata do financiamento público da política de educação básica no Brasil atual. O objeto de análise são as consequências do FUNDEF e FUNDEB para a educação básica brasileira, a partir dos anos 90.

A dinâmica federativa de governo é fundamental para entender o atual modelo educacional brasileiro, especificadamente o seu financiamento público e a busca por seu aperfeiçoamento. Há de se destacar que o Brasil passou por profundas mudanças políticas ao longo do período republicano, conforme se verifica nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, marcando sua trajetória por oscilações entre democracia federativa e autoritarismo centralizador. Estes cenários impactaram no processo de formulação e no desenvolvimento das políticas de educação na nova ordem constitucional.

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) marcou o início de um processo de redemocratização e refederalização do país, nos quais os estados e municípios conquistaram autonomia política, financeira, administrativa e personalidade jurídica frente à União. Nesta Carta Magna, a educação foi prevista como um direito social e dever do Estado e da família. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão organizar em regime de colaboração os seus sistemas de ensino.

No aspecto do financiamento, o texto constitucional estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, de transferências legais e negociadas, do salário-educação e de outros recursos orçamentários. Ainda segundo a Constituição, a distribuição dos recursos públicos deverá assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 211, § 3º). Portanto, estados e municípios devem concentrar seus recursos na educação obrigatória e a União, mesmo tendo como prioridade a educação superior, deve atuar de forma a suplementar nos recursos subnacionais para tornar a educação básica universal e mais igualitária e de qualidade, em todo o território nacional.

Os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula) assumiram a coordenação federativa no plano das políticas sociais, com o objetivo de corrigir algumas incoerências observadas no processo constitucional. A política de

educação foi estabelecida como competência concorrente, com a União, os estados e os municípios variando consideravelmente na forma como assumiram tais competências. Além disso, não havia diretrizes e regras para utilização dos gastos de educação e a vinculação de 25% para educação continuou gerando grandes desigualdades entre os municípios e entre os estados. Deste modo, a legislação educacional passou por várias modificações nesses governos e foram aprovados dispositivos importantes que reestruturaram a prestação desse serviço social público e transformaram o financiamento da educação pública. Houve a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, e posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, em 2007.

Em 1996, o governo FHC induziu a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o FUNDEF. Em termos gerais, o FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97, é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal), formado por um percentual mínimo provenientes das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios (15% dos 25% dos recursos vinculados à educação), sendo que a distribuição de recursos é realizada entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. A título de complementação, é composto também por uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos, onde este valor per capita não for alcançado. Essa determinação rompeu com a lógica que cada ente subnacional gastaria seus recursos da educação como bem desejavam, com prioridades e recursos bem distintos. Assim, o FUNDEF, e mais a frente o FUNDEB, pretendeu, dentre outros aspectos, incorporar e manter os alunos nas redes públicas estaduais e municipais, melhorar o nível dos investimentos públicos na educação, realizar a redistribuição mais equitativa dos recursos da educação pública entre os municípios, além de melhorar a remuneração do magistério, particularmente onde os salários praticados estavam muito baixos. Nesta última questão, o FUNDEF inovou ao destinar 60% dos recursos (dos 15%) para a remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental.

Findo o prazo de vigência do FUNDEF, em 2006, o governo do presidente Lula fez aprovar a Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o FUNDEB. Em termos gerais, o FUNDEB é regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07 e foi implantado no início do ano de 2007, em substituição ao FUNDEF. Esse Fundo procurou aperfeiçoar o FUNDEF, ao incluir todos os níveis e modalidades da educação básica (educação infantil,

ensino fundamental e ensino médio) e ao ampliar o percentual mínimo dos recursos dos entes subnacionais, de 15% para 20%. Porém, manteve a mesma lógica de redistribuição de recursos inaugurada pelo FUNDEF, onde esta é realizada entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica. Além disso, manteve o percentual de 60% dos recursos (dos 20%) para os profissionais do magistério da educação pública básica. Contudo, o FUNDEB é provisório e seu prazo de vigência será até 2020, como foi definido na legislação.

Tendo como foco analítico o FUNDEF e o FUNDEB, a indagação principal que animou o desenvolvimento desse trabalho é: Quais são as principais mudanças e consequências do FUNDEF e FUNDEB para a educação básica brasileira, a partir dos anos 90? Deste modo, o objetivo geral do presente estudo é analisar e apresentar as principais mudanças no financiamento da educação básica brasileira, realizadas pelo FUNDEF e FUNDEB, especificadamente as consequências que essas mudanças trouxeram na oferta de matrículas e na complementação da União de forma a atingir o valor anual por aluno, no período de 1997 a 2006 e 2007 a 2012.

Como objetivos específicos têm-se: a) analisar a política educacional e o seu financiamento estruturado pela Constituição de 1988; b) analisar as principais características das políticas de fundos (FUNDEF e FUNDEB), buscando desvelar os princípios orientadores que permeiam a lógica de financiamento da educação básica brasileira, implantada após a década de 90; e por fim, c) verificar as prováveis implicações dos Fundos na oferta de matrículas e no valor anual por aluno.

Abrucio (2010) defende a ideia de que é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor. Essa noção é compartilhada também por Cury (2010, p.151), ao argumentar que “ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais”. Assim, a política de educação, pode ser devidamente entendida no âmbito da organização federativa do Estado brasileiro, tendo em vista as implicações das relações que os entes federados estabelecem entre si na repartição de competências, na coordenação e no financiamento das políticas públicas de educação.

A relevância dessa temática está aportada na ideia de que a educação é parte integrante das políticas sociais no Brasil, estando no conjunto das principais políticas de proteção social,

devido à sua expressiva capacidade de ampliar oportunidades e resultados para os indivíduos, além de ser um elemento estratégico para o desenvolvimento econômico e social. O financiamento dessa política é um dos elementos fundamentais para a garantia de uma educação pública universal e de qualidade social. Este estudo pode contribuir academicamente ao analisar as relações entre federalismo, financiamento da educação pública básica e cumprimento de objetivos da política educacional no Brasil. Nessa perspectiva, o universo acadêmico ainda demanda que se realizem investigações que possam colaborar, tanto para a compreensão e discussão do tema, como para provocar novos questionamentos que possibilitem aprofundamentos em torno do assunto.

Para o cumprimento dos objetivos propostos e para a resolução das perguntas formuladas, a pesquisa desenvolvida neste trabalho adota metodologia qualitativa e quantitativa. Como o foco principal é a análise do financiamento da educação pública básica, os meios de investigação abrangem a pesquisa bibliográfica e a análise documental das Constituições Federais Brasileiras (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) e de leis que envolvam a política de educação pública no Brasil. Essa revisão histórica contribui para o entendimento dos aspectos desta trajetória que refletiram no formato e no financiamento da educação básica pós anos 90. Aspectos esses, que mostram como educação básica se firmou como responsabilidade dos níveis subnacionais ao longo da história, com destaque da pouca participação da União; como a municipalização passou a ser defendida pelos estudiosos e pelos constituintes e como o financiamento foi intermitente ao longo das constituições. Além disso, será descrito e analisado os seguintes dados: matrículas, valor por aluno anual e complementação da União. Para análise, os dados dos municípios e estados estarão agregados em regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e o período de análise será de 1997 a 2012.

A estruturação deste trabalho se dará através de quatro capítulos, distribuídos da seguinte forma: o primeiro compreende esta introdução. O segundo se baseia em uma revisão bibliográfica e de análise da legislação acerca de estudos sobre a forma federativa de governo, aspectos históricos e políticos do federalismo brasileiro e da temática do financiamento da educação. Considerando as Constituições Republicanas nacionais, com destaque à Constituição de 1988, procurou-se apreender os modos de intervenção do Estado brasileiro na construção das diversas formas e experiências de financiamento da educação pública.

No terceiro capítulo, através de uma pesquisa bibliográfica e documental serão abordadas as principais modelagens de financiamento da educação pública básica do Brasil no pós anos 90–FUNDEF e FUNDEB. Haverá um maior aprofundamento acerca das legislações pertinentes, os

aspectos gerais desses fundos, seus critérios de utilização e distribuição dos recursos. Também serão analisados os dados financeiros, fiscais e de matrículas, com destaque para a complementação da União de forma a atingir o valor anual por aluno. Vale destacar que, esses dados estão disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Estas análises têm como principal propósito demonstrar o papel destes financiamentos para a melhoria da educação pública brasileira e como as ações articuladas da União com os estados e municípios possibilitaram a implantação dos referidos fundos.

Por fim, no quarto e último capítulo serão feitas as conclusões deste trabalho, no qual constará a recapitulação do que foi descrito nos capítulos anteriores, uma autocrítica ao trabalho desenvolvido e sugestões em relação ao tema e aspectos que podem ser desenvolvidos em relação ao objeto estudado.

1. SISTEMA FEDERAL E POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

1.1 O Sistema Federativo de Governo

O federalismo é uma forma de Estado que se contrapõe diretamente à noção de centralismo, isso é, à forma de organização política em que o poder aparece centralizado nas mãos de um único grupo governante. No federalismo, entidades políticas territoriais detêm considerável grau de autonomia, Assim, “entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências”. (SOARES, 2013, p. 2)

O federalismo teve seu surgimento nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787. O processo se deu após a independência das 13 colônias inglesas, em 1776. As treze colônias usufruíram de grande autonomia durante o período colonial, o que possibilitou a configuração de uma identidade territorial forte e o apreço à posição autônoma. Com a proclamação da independência do Reino Unido da Grã-Bretanha, as colônias almejavam se fortalecer, mas não queriam abrir mão da autonomia, por isso, decidiram criar um governo central com atribuições limitadas, constituindo em 1787, a Confederação dos Estados Unidos das Américas. O governo central instituído tinha como finalidades: “1) a defesa do território contra ameaças externas, 2) a criação de um mercado econômico comum para os novos estados; e 3) o mantimento da ordem interna, limitando suas ações a este escopo”. (SOARES, 2013, p.3) Os novos estados permaneceriam com seus aparatos de poder, controlando todas as outras ações de governo. Entretanto, esta configuração foi inconsistente, deixando o governo central fraco para levar suas atribuições adiante, representando assim, uma ameaça à liberdade, a paz e a prosperidade daquela nação. No ano de 1787, na Convenção da Filadélfia, os estados se uniram para discutir a elaboração da primeira Constituição dos Estados Unidos da América (EUA). Soares ressalta que este cenário foi palco de grande embate entre forças centrípetas e centrífugas¹.

¹ Os termos forças centrípetas e centrífugas são emprestados da Física e utilizados aqui para designar as forças políticas que impulsionam o poder para o centro (centrípetas) ou para fora do centro (centrífugas). (SOARES, 2013, p.2)

As forças centrípetas defendiam a formação ou manutenção de um Estado nacional, entendido como unidade política que possibilita às diversas comunidades territoriais que o compõem maior força e prosperidade, seja na defesa frente a inimigos externos, seja nas trocas comerciais internas (formação de um mercado comum) ou externas (proteção do mercado interno), entre outros fatores. As forças centrífugas defendiam a autonomia política para as comunidades territoriais em determinado campo de atuação, evitando que as mesmas tivessem que se submeter aos ditames de um governo central. (SOARES, 2013, p.2)

O resultado deste embate foi um pacto que institucionalizou uma inovadora territorialização na história mundial: o federalismo.

O pacto federativo constituído nos EUA demandou um complexo trabalho de desenho institucional para a obtenção da autonomia territorial entre a unidade central (União) e as unidades subnacionais (Estados). “Este desenho estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados pesos e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que limitavam a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder”. (SOARES, 2013, p.4). Deste modo, nos EUA configuraram-se características constitucionais e institucionais do Estado nacional de tipo federal, que posteriormente difundiu-se pelo mundo. Dentre essas características se destacam:

1. Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
2. Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
3. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos: nacional e subnacionais.
4. Divisão de competências fiscais e administrativas, com recursos financeiros e competências administrativas asseguradas a cada nível de governo;
5. Sistema legislativo bicameral, com representação das subunidades nacionais no governo central através de uma segunda casa legislativa (Senado).
6. Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal. (SOARES, 2013, p. 4)

O federalismo conformado nos EUA se tornou uma referência para outros países que possuíam problemas para conciliar unidade territorial e descentralização política. Como aponta Stepan (1999), “algumas federações surgiram para unir comunidades autônomas (*come together*), como foi o caso dos EUA, e outras federações surgiram para manter a unidade política (*hold together*) em um contexto de pressões por descentralização – este seria o caso brasileiro”.

O Brasil instituiu o sistema federativo de governo conjuntamente com o regime republicano, em 1889, por meio do Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889:

- Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.
- Art. 2º- As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

A experiência federalista americana foi a grande inspiração para a formatação desse sistema no Brasil. Contudo, não foi uma simples cópia do sistema americano, pois sua adoção foi precedida de debates nos quais as elites regionais eram favoráveis à descentralização. Além disso, notoriamente o processo de federalização do território brasileiro foi mais lento e demorado que outros países, pois, além de enfrentar problemas de extensão territorial e de diferenças culturais e regionais dos povos, o Brasil era um Estado Unitário e descentralizado, o que acabou colaborando para retardar esse processo (FERRERI, 1995, p.27).

O Brasil passou por profundas mudanças políticas durante o período republicano e dito federativo, o que resultou em diversas constituições: 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, em uma trajetória marcada por oscilações entre democracia federativa e autoritarismo centralizador.

1.2 O federalismo e a política educacional na evolução do Estado brasileiro

Segundo Abrucio (2010), o federalismo decorre de duas condições interdependentes: a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica) e uma ideologia nacional que garanta uma unidade de nação. O federalismo, portanto, é o regime político que visa equilibrar unidade e diversidade; autonomia e interdependência. No caso brasileiro, essas condições são bem expressivas e foram, ao longo da história republicana, engendradas e administradas pelas elites nacionais e locais, conforme interesses particulares. Isso resultou em um aumento da desigualdade territorial, que complexificou ainda mais a estrutura federativa frente às políticas públicas.

Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, os novos estados substituíram as províncias do Império (1822-1889) e passaram a contar com significativa autonomia, em detrimento da União. Os municípios também foram enfraquecidos no período. Segundo Abrucio (2010):

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil, uma das características mais importantes da federação brasileira. Ademais, a autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país – na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional. (ABRUCIO, 2010, p.44)

No campo educacional, a primeira constituição federal republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não previa a obrigatoriedade nem a gratuidade do ensino. Filho (1996) ressalta que esta constituição não incorporou ideias e princípios educacionais referentes ao aumento da escolarização, além disso, não houve maior discussão sobre a instrução pública, principalmente, considerando-se o desenvolvimento econômico e as transformações sociais.

A educação pública foi definida como competência das unidades subnacionais, ficando a primária ao encargo dos estados e municípios e o ensino secundário como função dos estados, apesar de poder ser mantido também pela União. E o ensino superior como função da União, podendo também haver atuação dos estados.

Até 1934, não havia no Brasil uma legislação específica que estabelecesse a aplicação de dinheiro público na educação. Segundo Sucupira (2001), durante os anos que se sucederam à promulgação do Ato Adicional² e à Proclamação da República, nada foi feito de concreto (mesmo que a título de ação supletiva) no sentido de promover uma maior participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo o país. Para o autor, esse descaso adveio do desinteresse das classes dirigentes em relação à educação popular, pois a União deveria cuidar do ensino superior e cuja ação já estava determinada no Ato de 1834.

A década de 1920 foi muito significativa no contexto nacional, pois, nesse período, diversos movimentos políticos, culturais e educacionais surgiram no país, como o Movimento Tenentista, a Semana de Arte Moderna e as Conferências Nacionais de Educação (Nascimento, 2011, p. 27). Surgem nessa década diversos movimentos de educadores que vão culminar na fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE)³. Essa associação, segundo Nagle (2001), representou:

(...) a primeira e mais ampla forma de institucionalizar a discussão dos problemas da escolarização, em âmbito nacional; em torno dela se reuniram as figuras mais expressivas entre os educadores, políticos, intelectuais e jornalistas, e suas ações foram bastante diversas, sendo a mais expressiva a realização das conferências nacionais de educação. (NAGLE, 2001, p. 142)

² O Ato Adicional de 1834 foi uma lei que reformou a Constituição de 1824 e constituiu-se numa das primeiras tentativas legais de descentralizar a educação pública no Brasil.

³ “A Associação Brasileira de Educação (ABE), foi fundada em 15 de outubro de 1924 por Heitor Lyra da Silva, com sede na Cidade do Rio de Janeiro. Ela constituiu-se numa entidade da Sociedade Civil, sem finalidade lucrativa, de utilidade pública.” Disponível em: <<http://www.abe1924.org.br>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

Pinto (2000) aponta que a Revolução de 1930 representa um momento de inflexão no cenário político brasileiro, sobretudo por representar a assunção, pelo governo central, de uma gama de atribuições e competências antes deixadas às esferas estaduais. O Primeiro Ministério da Educação⁴ foi criado no governo de Getúlio Vargas, em 1930.

Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁵ iniciou a discussão sobre o papel do Estado no fornecimento da educação, com objetivos de traçar diretrizes de uma nova política nacional de educação e ensino em todos os níveis, aspectos e modalidades. Esse Manifesto analisou assuntos relacionados à descentralização e ao federalismo, no que diz respeito à participação das diferentes esferas governamentais no setor educacional, competindo à União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios:

(...) competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos estados. (AZEVEDO, 2000, p. 65).

Na Constituição Federal de 1934 (CF-34), promulgada em 16 de julho, a educação foi discutida incorporando várias ideias presentes na época, inclusive as do Manifesto dos Pioneiros. A Constituição Federal tratou do Plano Nacional de Educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e organização dos sistemas educacionais, passando a contemplar capítulo específico sobre educação (COSTA, 2002). Pode-se afirmar que essa Carta Magna representou um marco importantíssimo para o setor educacional. No texto constitucional, a competência privativa da União era traçar as diretrizes da educação nacional. Difundir a instrução pública em todos os graus era competência concorrente da União e dos estados. A União, além de fixar o Plano Nacional de Educação, deveria organizar e fiscalizar sua execução em todo território. A organização e manutenção dos sistemas educativos em seus territórios competiam aos estados e ao Distrito Federal, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União e contando com a participação desta nos casos que necessitassem de

⁴ O Ministério da Educação foi criado pela primeira vez no Brasil em 14 de novembro de 1930 com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública.

⁵ Idealizado por educadores e pensadores como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Almeida Júnior, Paschoal Lemme e tantos outros.

complementação de recursos. Além disso, essa constituição estabeleceu a obrigatoriedade de gastar parte do orçamento público da União e dos estados com educação, sendo que a União deveria reservar, no mínimo, 10% do orçamento anual para a educação, os estados deveriam destinar 20% das suas receitas resultantes de impostos ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Como aponta Romão (2006), a predominância das populações rurais no país nesse período justifica a determinação constante do artigo 156, § único, da CF-34 de que “para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação, no respectivo orçamento anual” (BRASIL, 1934). Assim, à União caberia o dever de aplicar, pelo menos, um quinto dos seus recursos vinculados ao financiamento da educação no desenvolvimento do ensino nas zonas rurais. Contudo, para Loureiro (2011), essa vinculação de recursos para educação quase não se concretizou porque, com a implantação do Estado Novo, a Constituição de 1937 a ignorou.

O Estado Novo, a despeito de designar o Brasil como Estado Federal na Constituição de 1937 (CF-37), promoveu uma ampla centralização política, na qual o governo central passou a nomear interventores estaduais e as assembleias estaduais foram dissolvidas (Carvalho, 1996). Soares destaca que, esse período foi resultado de:

(...) uma nova conformação social e política no país, na qual passam a ter relevância atores sociais urbanos (profissionais liberais, comerciantes, militares, empresários e trabalhadores industriais etc) que se mobilizam e reivindicam espaço político. Assim, a política deixa de ser oligárquica e ganha conotação de massa, com a ampliação do direito de voto e maior rigor no processo eleitoral (voto secreto, feminino, criação da Justiça eleitoral). A expansão dos direitos políticos e sociais expõe a tensão de conciliar capitalismo e democracia. Na busca de acomodação para esta tensão, prevaleceram os golpes políticos do Estado Novo (1937-45) e da Ditadura Militar (1964-85). (SOARES, 2013, p.15)

Nesse cenário, o reconhecimento legal da prioridade dos recursos para a educação evanesceu, pois a CF-37 omitiu qualquer referência aos percentuais a serem investidos em educação. Bastos & Cardozo (2010) observam que a partir de 1937 a destinação legal de verbas para o ensino vai aparecendo e desaparecendo da lei, de acordo com o caráter mais democrático ou mais autoritário do poder central. Segundo Ramos (2003) a vinculação foi reintroduzida no início dos anos de 1940. Esse fato teria ocorrido como consequência da Conferência Interestadual de Educação, em 1941, que propôs a criação de um Fundo Nacional do Ensino Primário, constituído pelo Decreto-Lei nº 4.958/42, e do Convênio Nacional do Ensino Primário.

Esse convênio do Ensino Primário assinalava o “compromisso dos Estados signatários de aplicarem, em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos e os municípios 10%. Os referidos percentuais deveriam aumentar em 1% ao ano até atingirem a marca de 20% e 15%, respectivamente, no ano de 1949. Já os recursos que constituiriam o referido Fundo teriam sua fonte “num adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo de bebidas” que, por sua vez, havia sido criado em 1938. (Bastos & Cardozo, 2010, p. 4)

Nos primeiros anos da década de 1940, a sociedade brasileira conseguiu organizar movimentos em defesa da democracia que culminaram com o fim do Estado Novo. Elegeu-se um novo governante para o país e iniciou-se a elaboração de uma nova Constituição, que foi promulgada em 18 de setembro de 1946. Conforme Soares (2012), o período de 1946 a 1964 correspondeu à primeira experiência democrática e de federalismo efetivo no país, no qual os poderes executivos e legislativos nacionais e subnacionais passaram a ser eleitos pelo voto universal, com transparência e liberdade política. Além disso, houve descentralização fiscal, administrativa e legislativa em favor dos estados e, em menor grau, dos municípios, estabelecendo as condições de autonomia subnacional e de maior equilíbrio de poder entre União e estados (Abrucio, 1998).

Em 1945, após intensos debates no texto constitucional, é introduzido um capítulo dedicado à educação. Foi estabelecido que a União organizaria o sistema federal de ensino e o dos territórios. Estados e Distrito Federal organizariam seus respectivos sistemas de ensino, onde a União cooperaria somente com auxílio pecuniário. A vinculação de recursos foi restabelecida nesse texto constitucional, sendo que, anualmente, a União deveria aplicar nunca menos de 10%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 20% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Conforme as palavras de Teixeira (1968, p.51), “a Constituição, de 1946, ao fixar a aplicação mínima de recursos na educação, teve em vista prover para que não faltassem recursos destinados ao cumprimento da obrigação do Estado de dar educação a todos, na escola obrigatória, que seria a primária”.

Monlevade (2001, p.73) afirma que essa Constituição “sintonizada com o espírito de redemocratização do país, encaminha uma solução tanto para a insuficiência como para a desigualdade de distribuição de recursos, resultante do desequilíbrio econômico já evidente entre as regiões brasileiras, fator que se refletia substancialmente na oferta da educação pública”.

Com o crescimento econômico do país, principalmente na segunda metade da década de 50, apresenta-se a necessidade de expandir a educação pública. Nessa década, se inicia o processo da tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Anísio Teixeira e a campanha municipalista defendiam um aumento da participação dos municípios

no setor educacional brasileiro (ROSSINHOLI, 2008, p. 35). Vale destacar a preocupação federativa de Anísio Teixeira no que se refere à educação, ao observar que:

Educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do governo Federal fundamentalmente supletiva e devendo, portanto, os planos a ser elaborados ter em vista os serviços dos estados e dos municípios no campo de educação e ensino. Desse modo, os planos deverão visar, acima de tudo, a oferecer oportunidade e indicar a forma pela qual os três governos possam coordenar os seus esforços para a consecução dos objetivos previsto na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases. (TEIXEIRA, 1977, p. 109).

A LDB foi aprovada em 1961 pela Lei 4.024, após a discussão sobre descentralização/centralização e sobre subsídios para as escolas particulares. Essa lei estabeleceu que a União deveria aplicar o percentual mínimo de 12% de sua receita e estados, Distrito Federal e municípios, 20%. Propunha também a destinação de nove décimos dos recursos federais para a constituição do Fundo Nacional do Ensino Superior. Ressalta-se que os recursos deveriam ser aplicados, preferencialmente, na manutenção e desenvolvimento do sistema de ensino público. Saviani (2005) afirma que a LDB não realizou transformações significativas na realidade brasileira, pois não abordou os principais problemas educacionais brasileiros, e não constituiu, portanto, a formação de um sistema educacional brasileiro.

Com a queda do presidente João Goulart (1961-1964) e a ascensão dos militares ao poder, instaurou-se um processo centralizador da União, no qual trouxe a volta do autoritarismo unitário. “O governo central, controlado pelos militares, suprimiu os partidos políticos e impôs o bipartidarismo, além de cancelar as eleições diretas para os executivos estaduais, passando a indicar os governadores.” (SOARES, 2013, p.16). Nas palavras de Abrucio (2010):

A ditadura militar não só mandou às favas a democracia, como igualmente rompeu com o federalismo que estava se fortalecendo no país. Em seu lugar, construiu um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu muito a autonomia dos governos estaduais e municipais. (ABRUCIO, 2010, p. 44)

O financiamento da educação no Brasil, com o golpe militar de 1964, sofreu uma grande reviravolta. O Salário-Educação⁶ foi criado e representou inicialmente um pequeno reforço no financiamento da educação primária. Entretanto, no decorrer dos anos, foi objeto de desvios, corrupção e contestações legais, bem como sofreu diversas alterações no seu texto legal (Nascimento, 2011, p. 31). Ao longo do período ditatorial, houve crescimento da

⁶ Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.

atuação do Governo Federal no plano normativo e na capacidade de mobilizar fundos públicos, principalmente no Ensino Superior. Os estados se tornaram hegemônicos na provisão dos serviços primário e médio. Este cenário de maior nacionalização da política, para Abrucio (2010), não produziu uma alteração brusca em prol da universalização do ensino.

A Carta Magna de 1967 revogou a vinculação de recursos sob a alegação de que a mesma era “incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição” (HORTA, 2001, p. 219) que, na parte relativa ao orçamento, proibia qualquer vinculação entre receita de impostos e despesas. Deste modo, não fez referência aos mínimos orçamentários a serem aplicados em educação pela União e os demais níveis subnacionais.

As transferências constitucionais, que contribuiram para o financiamento da educação nos estados e municípios, sofreram significativas mudanças, conforme Rossinholi:

(...) foi criado um sistema de transferências vinculadas a determinadas categorias e programas de gastos, não se permitindo sua livre aplicação. A centralização de recursos permitia maior controle da política e estabelecimento de prioridades no nível do governo federal. Entre essas transferências estão o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE (compostos pelo IR e IPI, mostrando a dependência das transferências da União) e a Quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – QP- ICM (transferidos dos Estados para os Municípios tendo como principal critério o Valor Adicionado). (ROSSINHOLI, 2008, p.39, 40)

No jogo de vincula-suprime, em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 restabeleceu a vinculação legal. Nessa ocasião, entretanto, esta fica limitada aos municípios, que deveriam gastar 20% de sua receita tributária com o ensino primário. Além disso, essa emenda instituiu a intervenção nos municípios, porém, inclui 20% da receita transferida via FPM, conservando ainda a aplicação do total desses recursos no então ensino de 1º grau.

Em 1971 foi promulgada a Lei 5.692/71 que, entre outros elementos, fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e tornava a escolarização obrigatória em 8 anos, além de estabelecer a aplicação de 20% do FPM no ensino. Seguindo as determinações constitucionais, omitiu também os percentuais a serem aplicados pela União e estados em educação.

A desvinculação constitucional de recursos para o setor educacional agenciada pelo regime militar, conforme Martins (2009, p. 103), Monlevade (2001, p. 75) e Pinto (2000, p. 55), significou um retrocesso e impôs reflexos negativos no financiamento da educação. Nesse período ditatorial o país conheceu os mais baixos níveis de investimentos públicos para o financiamento da educação primária e secundária. Como consequência dos baixos índices de investimentos na educação, nas décadas de 1970 e 1980, o debate sobre a vinculação da

receita de impostos pautou as discussões de educadores e políticos. Nas palavras do autor Germano (2005):

(...) a política educacional posta em prática pelo Estado Militar não cumpriu seus próprios princípios e metas, mesmo do ponto de vista quantitativo, nos três níveis de ensino, na medida em que se desobrigou de financiar a educação pública e incentivou o incremento da privatização do ensino. Deve ser esclarecido que, ao longo da década de 80, com a crise do Regime e o ressurgimento das mobilizações de setores da sociedade civil – no âmbito da educação, inclusive-, o Estado começa a mudar o seu comportamento. (GERMANO, 2005, p. 208).

Melchior (1987) observa que nesse período os gastos do Ministério da Educação (MEC) estavam concentrados no Ensino Superior (69,06% em 1978), não havendo, portanto, uma alteração na estrutura de gastos do Governo Federal. Este dado também confirmava a necessidade de descentralização de recursos para que estados e municípios pudessem investir nos outros níveis de ensino. De acordo com Germano (2005), nos 21 anos de regime militar houve um investimento muito maior da União na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, do que na educação, sendo que nesta área privilegiou-se a manutenção da desigualdade social. Vale destacar que, até o final do período autoritário, não houve uma mudança significativa na educação brasileira no que se refere ao acesso. Esse mesmo autor adverte que a população de mais baixa renda apresentava uma participação decrescente, à medida que avançavam os graus escolares, diferentemente da população de mais alta renda.

A partir dos anos 80, o país passou por importantes mudanças políticas, econômicas e sociais. Houve “o retorno da democracia ao país, o fortalecimento da federação, a estabilização da economia e avanços nas políticas sociais” (SOARES; 2012, p. 3). No setor das finanças públicas, houve uma enorme pressão exercida pelos estados e municípios, o que resultou em uma participação crescente dos estados e, principalmente, dos municípios na receita tributária.

Na área da política educacional, a Emenda Constitucional nº 24 de 1983, João Calmon, foi aprovada após um intenso processo de mobilização e participação de entidades ligadas à educação. Ela fixou percentuais mínimos das receitas próprias e transferências constitucionais para o investimento em educação: a União deveria investir não menos que 13%; e estados, Distrito Federal e municípios não menos que 25%, o que também significou um ganho importante. Os autores Bastos & Cardozo (2010), destacam que:

(...) a questão fundamental no aspecto da vinculação é garantia de fluxo contínuo de recursos para as despesas em educação, sem interrupções, e ao mesmo tempo garantir uma estabilidade quanto aos mínimos despendidos. Vale ressaltar também que a vinculação estabelecida pela Emenda João Calmon é ampliada pelo texto constitucional de 1988. Assim é preciso dizer que a vinculação de recurso, embora não garanta automaticamente os meios indispensáveis à educação, mas é um importante instrumento de apoio à manutenção do ensino. (Bastos & Cardozo, 2010, p. 5).

O cumprimento efetivo da Emenda João Calmon sempre esteve longe de ser um assunto pacífico. Assim, em 1985, a Lei Federal nº 7.348 foi aprovada, com a finalidade de dar fim à discussão sobre a auto-aplicabilidade dessa emenda. Essa lei definiu com clareza o significado de manutenção e desenvolvimento do ensino, fazendo com que os programas suplementares de alimentação e saúde necessitassem de outras fontes para seu financiamento (Nascimento, 2011, p. 33). Em 1986, o país vive a plenitude do processo de redemocratização com a instalação do Congresso Constituinte, que enfrentaria um grande desafio: não havia recursos suficientes nos estados e municípios para atender às crescentes demandas da sociedade por escolarização, inclusive por ensino superior (Monlevade, 2001, p. 75).

1.2.1 O federalismo e a política de educação a partir da Constituição de 1988

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF-88), promulgada em 05 de outubro, houve um expressivo revigoramento da Federação brasileira com a volta da autonomia política aos estados. Como aponta Abrucio (2010), a CF-88 deu ênfase à descentralização, que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, como também, tinha como ato enunciado a municipalização, isto é, dar status de ente federativo aos municípios.

Nesse novo cenário, novos arranjos político-administrativos se fizeram necessários no campo das políticas públicas. Questões como descentralização, autonomia, coordenação, regulação passaram a permear a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas (Cavalcanti, 2012, p. 2). A mesma autora destaca que:

Novos arranjos político-administrativos exigiram (e continuam a exigir) novos arranjos na gestão e no financiamento das políticas sociais, principalmente considerando a entrada do município como ente federado. No campo educacional, esses arranjos envolvem a definição de competências entre os entes federados na oferta da educação pública; a vinculação e subvinculação de recursos financeiros; definição de prioridades de atendimento; a redistribuição de recursos, entre outros mecanismos. (Cavalcanti, 2012, p. 2).

A Constituição Federal de 1988 trata da educação no Capítulo III – Da Educação, Da Cultura e do Desporto e a estabelece como um direito social e dever do Estado e da família,

sendo que ao estado é obrigatório garantir o ensino fundamental gratuito, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. A União é responsável pela organização do ensino federal e nos territórios, pelo financiamento das instituições de ensino federais e pela prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (art. 212). A atuação de cada esfera governamental é apresentada da seguinte maneira: municípios tem atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil e estados e Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e o ensino médio, definindo formas de colaboração entre si (art. 211).

Vale destacar que, por meio da CF-88, o país “realizou uma reforma tributária e reforçou a arrecadação geral de tributos e a destinação e disponibilização de parte deles – os impostos - para os estados e municípios” (Monlevade, 2001, p. 75). Com isso, estados e municípios passaram a dispor de mais recursos para investir em educação. Além disso, a CF-88 modificou o percentual de vinculação de recursos para educação da União, e conservou os percentuais de estados e municípios determinados pela Emenda João Calmon. As receitas⁷ da União destinadas à educação foram fixadas em um mínimo de 18%, mantendo-se o percentual mínimo de 25% para estados, Distrito Federal e municípios (art. 212). Vale ressaltar que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios estão livres para fixarem percentuais mínimos superiores aos preestabelecidos na CF-88.

O Quadro 1 sintetiza as alternâncias legais ocorridas no financiamento da educação pública brasileira, em particular, com relação aos percentuais mínimos das receitas resultantes de impostos, que devem ser aplicados na educação, pelos diferentes entes federativos: União, estados, Distrito Federal e municípios. Os dados demonstram as variações ocorridas desde a CF-34 até a CF-88.

⁷ As fontes dos recursos para educação abrangem a receita própria de impostos dos entes federados, a receita de transferências legais e negociadas, o salário-educação e outros recursos orçamentários.

Quadro 1: Vinculação de recursos para a educação, segundo os percentuais atribuídos aos níveis de governo, conforme o dispositivo legal no Brasil

Disposição legal	Ano	Vinculação por nível de governo		
		União	Estados/DF	Municípios
Constituição de 1891	1891	-	-	-
Constituição de 1934	1934	10%	20%	10%
Constituição de 1937	1937	-	-	-
Decreto-Lei nº 4.958, de 1942	1942	-	15 a 20% ³	10 a 15% ³
Constituição de 1946	1946	10%	20%	20%
Lei nº 4.024, de 1961	1961	12%	20%	20%
Constituição de 1967	1967	-	-	-
EC nº 1 ¹ , de 1969	1969	-	-	20%
Lei nº 5.692 ¹ , de 1971	1971	-	-	20%
EC nº 24, de 1983	1983	13%	25%	25%
Constituição de 1988 ²	1988	18%	25%	25%

(1) Na emenda e na lei, menciona-se receita tributária e não de impostos; (2) alterada pela EC nº 14/1996, pela EC nº 53/2006 e pelos FSE/FEF/DRU; (3) crescimento de 1% a partir daquele ano até atingir 20% e 15% em cinco anos.

Fonte: BRASIL, Constituição Federal e legislações. Elaborado pela autora.

Como afirma Costa (2012), a vinculação dos recursos para a educação, por meio de dispositivos legais, nem sempre garantiu sua efetiva aplicação, porém, sua existência passou a demandar maior responsabilidade dos entes federados, com vistas à manutenção e desenvolvimento dos serviços educacionais.

A partir dos anos de 1990, os sistemas de ensino constituídos pelos entes federados passaram por um processo de descentralização administrativa e financeira, e também por uma modernização técnica. Como aponta Costa (2012, p. 131), nesse período “buscou-se melhorar a formação dos recursos humanos e inserir a gestão eficiente espelhada no modelo empresarial (pautada nas regras de mercado), ou seja, racionalidade e eficiência na prestação do serviço público com o menor gasto”.

A insuficiência dos recursos frente a novas configurações constitucionais e demandas geraram impasses para o desenvolvimento e qualidade da política de educação Além disso, como aponta Costa, (2012, p. 127), “a insuficiente coordenação entre os entes federados, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes”. Assim, se desenvolveram diferenciações na oferta educacional pública entre os níveis de governo, punindo com maior intensidade os

locais marcados pelas desigualdades econômicas, no próprio município, ou entre eles e os estados.

Em 1993 foi elaborado pelo MEC o Plano Decenal de Educação para Todos, que incluiu como tópicos considerados indispensáveis para compor uma agenda mínima de recuperação da educação básica nacional, destacando-se, entre eles, a profissionalização do magistério, a qualidade do ensino fundamental e a equidade na aplicação dos recursos. Para Costa (2012), essa priorização do plano reforçou o que constava na CF-88, ao destacar:

1) a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados; 2) as parcerias entre o Estado e a sociedade civil; 3) a reestruturação dos mecanismos de controle e gestão para garantir a efetiva aplicação constitucional dos recursos e diminuir o clientelismo e favoritismo que contribuem para criar as grandes desigualdades regionais na oferta educacional; e 4) os locais muito pobres deveriam receber atenção especial dos entes federados. (COSTA, 2012, p. 133)

As metas para o financiamento da educação ao final da década de vigência do plano teriam que alcançar 5,5% do PIB. Além disso, se propôs a criação de um Fundo para implementar novos programas que pudessem colaborar para a equalização das oportunidades educacionais, bem como a adequação do financiamento para atender às necessidades básicas de aprendizagem e equidade no atendimento educacional, com redistribuição mais equilibrada dos recursos fiscais, institucionais e administrativos entre os entes federados. As propostas desse Plano refletiram no debate e na elaboração da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

Por fim, os governos de FHC e Lula assumiram a coordenação federativa no plano das políticas sociais, com o objetivo de corrigir algumas incoerências observadas no processo constitucional. Um dessas incoerências está na descentralização fiscal, que não foi acompanhada de uma definição mínima do campo de atuação dos três níveis territoriais de poder. Com isto, descentralizaram-se recursos sem uma contrapartida clara de competências sobre políticas públicas, principalmente das novas responsabilidades sociais assumidas pelo Estado. A política de educação foi estabelecida como competência concorrente, mas a perspectiva foi irregular, com a União, os estados e municípios variando consideravelmente na forma como assumiram tais competências. Além disso, não havia diretrizes e regras para utilização dos gastos de educação. A vinculação de 25% para educação continuou gerando grandes desigualdades entre os municípios e entre os estados, dada às enormes desigualdades econômicas territoriais.

Deste modo, a legislação educacional passou por várias modificações e foram aprovados dispositivos importantes que reestruturaram a prestação desse serviço social público e transformaram o financiamento da educação pública, principalmente com a implantação do FUNDEF, no período de 1998 a 2006, e posteriormente, com o FUNDEB, em 2007.

2. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF

Como foi possível observar no capítulo anterior, a política educacional passou por várias transformações históricas, que refletiu no formato dessa política no texto constitucional de 1988 e a partir dos anos 90.

A CF-88 determinou que a competência na educação fundamental ficasse preferencialmente a cargo dos municípios, além disso, obrigou os governos estaduais e municipais a utilizarem 25% de sua receita corrente líquida em investimentos em educação. A participação da União no financiamento da educação seria de no mínimo 18% de sua receita.

O período pós constitucional, destacando a primeira metade dos anos 90, foi marcado por assimetrias estaduais e municipais nos gastos com o ensino fundamental, gerando mais desigualdades, dada às enormes desigualdades econômicas territoriais. Além disso, não havia uma definição clara do campo de atuação dos três níveis territoriais de poder e nem diretrizes e regras para utilização do gasto. Esse cenário fez com que a oferta desse nível se desenvolvesse de forma muito heterogênea entre os estados da federação.

A análise do Ministério da Educação (MEC, 2002), sobre a situação anterior ao FUNDEF pode ser resumida da seguinte maneira:

Razões históricas distintas fizeram com que a oferta do ensino fundamental se desenvolvesse de maneira bastante diferenciada nas 27 unidades da federação. A capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos estados mais pobres da federação. Mas era justamente nos estados mais pobres que os municípios arcavam com a maioria dos alunos do ensino fundamental. Nos municípios nordestinos, principalmente do interior, onde os recursos são mais escassos, as prefeituras tinham que arcar com a despesa de manutenção do ensino, já que o governo estadual não estava presente, enquanto nas regiões mais ricas, a presença dos governos estaduais predominava. (BRASIL, 2002, p. 4).

Assim, fazia-se necessário uma mudança que redistribuísse os recursos da educação para promover universalização, manutenção e melhoria do ensino fundamental, equalização entre os estados e entre os municípios, além da necessidade de valorizar o nível salarial dos

professores, principalmente nos estados mais pobres. Em resposta a esse novo contexto, o governo FHC propôs a Emenda Constitucional (PEC 233-A/95). A citada PEC foi aprovada em setembro de 1996, tornando-se a Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o FUNDEF.

O MEC (2004) apresentou como objetivo do FUNDEF:

O FUNDEF tem como foco o ensino fundamental público, como o mais representativo segmento da educação básica oferecida pelos Estados e Municípios brasileiros. Seu objetivo é promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa desse nível de ensino, particularmente, no que tange à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Assim, a implantação do Fundo concorreu, dentre outros aspectos, para a incorporação e a manutenção de alunos nas redes públicas estaduais e municipais e para a melhoria da remuneração do magistério, particularmente onde os salários praticados estavam muito baixos. (BRASIL, 2004, p. 5).

Para Callegari (2002), o objetivo que se buscava alcançar, com o FUNDEF, era tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório. Deste modo, o FUNDEF se constituiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental público no Brasil, por meio da distribuição automática de recursos, de acordo com o número de matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre os governos estaduais e municipais.

2.1 Aspectos gerais do FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo país, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força da lei estadual.

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

Um primeiro aspecto definido pelo FUNDEF foi a composição dos seus recursos, conforme Quadro 2:

Quadro 2: Composição dos recursos do FUNDEF

Esfera	Financiamento
União	<ul style="list-style-type: none">• 30% dos 18% da arrecadação dos impostos da União destinados à educação;• Complementação para os estados que não atingirem o mínimo por aluno/ano igual à média nacional.
Estados e DF	<ul style="list-style-type: none">• 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS devido ao Distrito Federal e aos Estados• 15% do Fundo de Participação dos Estados - FPE;• 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp;• 15% da renúncia fiscal proveniente da Lei Kandir (LC nº 87/1996).
Municípios	<ul style="list-style-type: none">• 15% do ICMS;• 15% do Fundo de Participação dos Municípios - FPM;• 15% da renúncia fiscal proveniente da Lei Kandir (LC nº 87/1996).

Fonte: Constituição Federal e legislação complementar. Elaboração própria.

Outro aspecto é o mínimo nacional a ser aplicado por aluno e a complementação da União, quando o estado não atingisse esse mínimo. A Lei nº 9.424/96, art 6º, determina que o valor mínimo por aluno deveria ser fixado anualmente por ato do Ministério da Educação, através de portaria interministerial e nunca seria “inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”.

O terceiro aspecto do Fundo foi a definição de como os recursos que o compõem deveriam ser aplicados:

i) o mínimo de 60% destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público;

ii) os 40% restantes deverão ser direcionados para gastos diversos considerados como “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”, tais como despesas relacionadas à aquisição, manutenção e o funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros. São destinatários dos recursos do Fundo, os estados e municípios que atendem alunos do ensino fundamental em suas

respectivas redes de ensino público, de acordo com os dados do Censo Escolar⁸ do ano anterior.

A definição da destinação dos recursos do FUNDEF representa um ponto importante de alteração na dinâmica de financiamento da educação fundamental em curso. Nas palavras de Melchior (1997):

O fundo intensifica processo de correção das desigualdades porque a União complementarará os Fundos que não atingirem o mínimo *per capita* por aluno, estipulado nacionalmente. E a tendência geral será a de favorecer estados e municípios das regiões mais pobres do país. Mas a principal medida do Fundo é a de subvincular 60% dos seus recursos para os salários dos professores. Sem salário não há trabalho digno e de qualidade. (MELCHIOR, 1997, p. 28)

Melchior (1997) ressalta que o fundo não acrescenta mais recursos financeiros aos que já existiam, porém, o que ele faz na realidade é subvincular parte das transferências federais aos estados e aos municípios. Assim, a subvinculação para o ensino fundamental é feita em cima dos percentuais já existentes, ou seja, dos 25% da receita de impostos e transferências dos estados e municípios para a educação.

Outro aspecto importante do FUNDEF é a distribuição dos seus recursos, que deve ser realizada entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Deste modo, foi criado um critério mais justo, vinculado à elevação efetiva de obrigações dos entes federados. Nessa linha, Abrucio (2005) explica que o objetivo central do governo federal com o FUNDEF era corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e até mesmo dentro dos estados, diminuindo as desigualdades existentes na rede pública de ensino. “Trata-se, nesse sentido, de uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que a faz única no federalismo brasileiro” (Abrucio, 2005, p. 23).

2.2 Mudanças e consequências do FUNDEF para a educação básica

De acordo com Costa (2012), o FUNDEF foi aprovado no início do processo de Reforma do Aparelho do Estado, bem como fez parte de uma série de reformas inauguradas após a CF-88 rumo à ampliação da descentralização da educação pública, particularmente focalizada no ensino fundamental, cujos objetivos, entre outros, pretenderam limitar a

⁸ O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/MEC.

autonomia dos governos subnacionais sobre os recursos educacionais e definir as competências para cada nível de governo.

A reestruturação no financiamento do ensino fundamental público, conforme Machado (2007), procurou implementar um novo modelo de gestão, mais descentralizado e com rápido crescimento no número de matrículas, de forma a alcançar maior eficiência nos gastos. Propôs-se valorizar o magistério; estabelecer um padrão mínimo de qualidade; universalizar o ensino fundamental; bem como aumentar a equidade territorial, elevando os recursos para as regiões mais pobres do país.

Para Melchior (1997), a descentralização ocorreu por vias indiretas, principalmente nos estados que contavam com a presença de municípios que não possuíam rede de ensino fundamental público, ou para aqueles com poucas escolas que ofertavam esse nível de ensino. Como aponta Rossinholi (2012), até a aprovação do FUNDEF, o ensino fundamental público era oferecido predominantemente pelas redes estaduais, com exceção do Nordeste. Nos estados que tinham maior percentual de matrículas nas redes estaduais, ocorreu uma grande discussão por parte dos municípios, que perderiam recursos, pela nova sistemática, o que levou à adoção da municipalização.

Como o critério para a distribuição dos recursos passou a ser de acordo com o número de matrículas, muitos municípios foram incentivados a investir em infraestrutura, com vistas a aumentar a oferta de vagas destinadas ao ensino fundamental público, e/ou a assumir matrículas de responsabilidade dos governos estaduais aumentando, assim, seu volume de recursos destinados à educação. Dessa forma, como destaca Castro e Duarte (2008), a municipalização, que elevou os recursos para muitas redes de ensino municipais, transferidos majoritariamente pelos estados, também promoveu perdas em outras e passou a ser associada como sinônimo de descentralização, consubstanciada via FUNDEF, com a União exercendo o papel redistributivo e supletivo por meio das complementações. Nessa linha, Cury (2002) apresenta que a descentralização representou o:

(...) último elo de uma “descentralização para baixo”, pela qual as responsabilidades da União são repassadas para os estados, destes para os municípios e de cada ente federativo para os estabelecimentos escolares. A escola torna-se o foco das políticas educacionais e, em certa medida, a grande responsável pelo êxito ou fracasso das avaliações a que serão submetidas. Afinal, elas se tornarão co-responsáveis pelo dinheiro que lhes virá da parte que lhes couber daqueles 40% aplicáveis no desenvolvimento do ensino fundamental. (CURY, 2002, p.42)

A Tabela 1 mostra os percentuais de matrículas no ensino fundamental, por região e esfera governamental, no período de 1997 a 2006.

Tabela 1: Percentuais de matrículas no ensino fundamental, por região e esfera governamental (1997-2006)

Região	1997		1998		1999		2000		2001	
	E	M	E	M	E	M	E	M	E	M
N	63,1	36,9	52,0	48,0	49,3	50,7	45,1	54,9	43,3	56,7
NE	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0	34,5	65,5	32,6	67,4
CO	69,4	30,6	66,6	33,4	65,0	35,0	62,8	37,2	60,7	39,3
SE	71,4	28,6	64,9	35,1	61,5	38,5	59,1	40,9	56,4	43,6
S	57,3	42,7	56,2	43,8	55,0	45,0	54,2	45,8	53,3	46,7
BR	59,3	40,7	53,3	46,7	50,8	49,2	48,7	51,3	46,6	53,4

Região	2002		2003		2004		2005		2006	
	E	M	E	M	E	M	E	M	E	M
N	41,4	58,6	39,9	60,1	38,4	61,6	38,0	62,0	37,5	62,6
NE	30,6	69,4	27,3	72,8	25,5	74,5	24,0	76,0	23,3	76,7
CO	59,2	40,8	57,0	43,0	56,1	43,9	54,7	45,3	53,6	46,4
SE	54,3	45,7	52,8	47,3	51,4	48,6	50,0	50,0	49,0	51,0
S	51,9	48,1	51,3	48,7	50,8	49,3	50,3	49,7	49,8	50,2
BR	44,6	55,4	42,6	57,4	41,4	58,6	40,3	59,7	39,7	60,3

*Apresentam-se apenas os percentuais de matrículas estaduais e municipais, excluindo-se do total federais e particulares.

Siglas: N: Norte; NE: Nordeste; CO: Centro-Oeste; SE: Sudeste; S: Sul; BR: Brasil; E: Matrículas Estaduais; M: Matrículas Municipais.

Fonte: INEP / Censo Escolar (1997-2006). Elaboração própria

Os dados de 1997 mostram que havia uma concentração de matrículas em escolas estaduais, sendo que no conjunto do país, verificava-se que 59,3% das matrículas estavam no estado e 40,7% nos municípios. Essa tendência se destacava principalmente nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte. No Nordeste, ao contrário do restante do país, possuía mais matrículas nas redes municipais (57,3%).

Pode-se verificar que, no decorrer do período de implantação do FUNDEF, houve um aumento de matrículas nos municípios. Esse aumento de matrículas nos municípios, como aponta Callegari (2002), representava o aumento de receitas ou até mesmo uma forma de manutenção, caso se tratasse de um estado com matrículas concentradas inicialmente na esfera estadual, ocorrendo a indução à municipalização.

Ao analisar os dados de 1997 a 2006 da Tabela 1, observa-se que a municipalização das matrículas do ensino fundamental avançou sobremaneira nas regiões Norte e Nordeste, a

partir do ano de implantação nacional do FUNDEF (1998). A participação percentual das matrículas municipais elevou de 36,9% para 62,5% na região Norte e de 57,3% para 76,7% no Nordeste. Em consequência, a participação percentual das matrículas das redes estaduais foi reduzida de 63,1% para 37,4% na região Norte e de 42,7% para 23,3% no Nordeste. Vale lembrar, que são essas duas regiões que possuem os municípios mais pobres do país. Já nas regiões mais beneficiadas economicamente - Sul e Sudeste - a municipalização também avançou, mas houve maior equilíbrio nas matrículas entre redes estaduais e municipais. A região Centro-Oeste também apresentou crescimento equilibrado da participação percentual dos municípios na oferta de matrículas, saltando de 30,6% para 46,4%. Por fim, na região Sul, as matrículas municipais apresentaram aumento de 28,6% para 51%.

No fim da vigência do FUNDEF, em 2006, constatou-se nacionalmente a manutenção da municipalização ocorrida no período de vigência do Fundo: no Brasil, 39,7% das matrículas do ensino fundamental estavam nos estados e 60,30% nos municípios. Rodrigues (2001) apresenta que, de 1997 a 1999, mais de 4 milhões de matrículas mudaram de esfera governamental, o que sugere um grande impacto sobre os sistemas municipais receptores, principalmente ao constatar-se que os municípios pequenos são os que proporcionalmente receberam mais matrículas.

Como aponta Guimarães (2004), a municipalização ocorrida, principalmente nos estados com grande número de matrículas estaduais, deu-se devido ao grau de dependência financeira dos municípios e ao caráter confiscatório do FUNDEF. Na mesma linha, Arretche (2002) apresenta que:

O acelerado processo de municipalização explica-se em grande parte pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Isto é, uma vez aprovada a Emenda Constitucional, a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas municipais na rede de ensino fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais. (ARRETCHÉ, 2002, p. 40)

Entretanto, como aponta Castro e Duarte (2007), a transferência de matrículas para a esfera municipal ocorreu de forma muito acelerada, o que não permitiu que os municípios se preparassem adequadamente para assumir responsabilidades sobre o ensino fundamental. Para Mendes (2012), outras implicações do aumento da participação dos municípios foram suas capacidades financeiras e o rompimento do equilíbrio entre alunos atendidos. Araújo (2006) observa que ao recompensar estados e municípios de acordo com as matrículas existentes, houve aceleração na cobertura do ensino fundamental, mas como a grande parte dos recursos

é de competência municipal e estadual houve a realocação dos recursos e retirada de outras áreas, tal como a educação infantil, que ficaram descobertas e tiveram uma queda no ritmo de crescimento.

A Tabela 2 analisa o total e o percentual do crescimento de matrículas do ensino fundamental em cada região brasileira de 1997 a 2006.

Tabela 2: Total e crescimento anual de matrículas, por região (1997-2006)

Região	1997		1998		1999		2000		2001	
	T*	C.a	T*	C.a	T*	C.a	T*	C.a	T*	C.a
N	2.835.063	6,7	3.053.763	7,7	3.164.547	3,6	3.134.914	-0,9	3.125.135	-0,3
NE	9.911.994	9,0	11.107.969	12,1	11.526.350	3,8	11.545.629	0,2	11.482.302	-0,5
CO	2.227.159	4,7	2.327.287	4,5	2.395.177	2,9	2.362.686	-1,4	2.300.883	-2,6
SE	11.442.215	0,0	11.710.686	2,3	11.670.737	-0,3	11.471.040	-1,7	11.202.363	-2,3
S	4.118.641	1,2	4.180.319	1,5	4.107.914	-1,7	4.077.656	-0,7	4.041.387	-0,9
BR	30.535.072	3,9	32.380.024	6,0	32.864.725	1,5	32.591.925	-0,8	32.152.070	-1,3

Região	2002		2003		2004		2005		2006	
	T*	C.a								
N	3.167.475	1,4	3.164.888	-0,1	3.189.960	0,8	3.179.816	-0,3	3.176.289	-0,1
NE	11.353.435	-1,1	10.914.327	-3,9	10.503.399	-3,8	10.185.782	-3,0	9.835.843	-3,4
CO	2.306.041	0,2	2.223.700	-3,6	2.185.212	-1,7	2.147.207	-1,7	2.129.747	-0,8
SE	11.037.750	-1,5	10.832.953	-1,9	10.818.004	-0,1	10.739.468	-0,7	10.739.796	0,0
S	4.024.462	-0,4	4.000.759	-0,6	3.959.746	-1,0	3.879.791	-2,0	3.907.980	0,7
BR	31.889.195	-0,8	31.136.627	-2,4	30.656.321	-1,5	30.132.064	-1,7	29.789.655	-1,1

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

Siglas: N: Norte; NE: Nordeste; CO: Centro-Oeste; SE: Sudeste; S: Sul; BR: Brasil; T: Total; C.a: Crescimento anual (%)

Fonte: INEP / Censo Escolar (1997-2006). Elaboração própria

Em síntese, a Tabela 3 mostra o percentual de crescimento de matrículas anual do ensino fundamental, agregado em períodos:

Tabela 3: Crescimento de matrículas do ensino fundamental, por região (1997-2006)

Região	Crescimento de matrículas: 1997-2001	Crescimento de matrículas: 2001-2006	Crescimento de matrículas: 1997-2006
N	10,3	1,64	12,04
NE	15,84	-14,34	-0,77
CO	3,31	-7,44	-4,37
SE	-2,1	-4,13	-6,14
S	-1,87	-3,3	-5,11
BR	5,29	-7,35	-2,44

Apresentam-se apenas os percentuais de matrículas estaduais e municipais, excluindo-se do total federais e particulares.

Siglas: N: Norte; NE: Nordeste; CO: Centro-Oeste; SE: Sudeste; S: Sul; BR: Brasil.

Fonte: INEP / Censo Escolar (1997-2006). Elaboração própria

Como se observa na Tabela 2, com a implantação do FUNDEF em 1998, houve um crescimento de 6% de matrículas no Brasil. As regiões Norte e Nordeste tiveram um crescimento maior que a média brasileira, 7,7% e 12,1% respectivamente. As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul também tiveram um crescimento das matrículas, 4,5%, 2,3% e 1,5% respectivamente. Para Rossinholi (2008), inicialmente houve um grande aumento das matrículas, mas nos anos subsequentes ocorreu a estabilização. Essa estabilização ocorreu, pois houve quase uma universalização das matrículas do ensino fundamental, sem déficits significativos.

Nessa linha, a Tabela 3 mostra que no período de 1997 a 2001 é que houve um maior crescimento de matrículas (5,29%), em relação ao período de 2001 a 2006 (-7,35%). Em destaque, as regiões Norte e Nordeste tiveram um crescimento maior que a média nacional, 10,3% e 15,84%, respectivamente. A Centro-Oeste houve um crescimento de 3,31%. As regiões Sudeste e Sul tiveram uma redução de matrículas, 2,1% e 1,87%, respectivamente.

No final do período do FUNDEF as matrículas totais no Brasil tiveram uma redução de 2,44%. Na região Norte o aumento foi de 12,04% justificado pela inclusão de indivíduos antes não ingressados do ensino fundamental. Na região Nordeste houve uma redução de 0,77%; no Centro-Oeste de 4,37%; no Sudeste de 6,14% e no Sul, 5,11%. Vale justificar que, ao analisar o período total não significa necessariamente exclusão de pessoas do ensino fundamental, mas sim a existência de um déficit inicial. Portanto, pode-se dizer a partir dos dados, que o FUNDEF contribuiu para uma pequena redução das desigualdades regionais, pois diminuiu as diferenças entre as regiões mais e menos desenvolvidas no acesso ao ensino fundamental.

Outro ponto importante durante a vigência do FUNDEF foi o descumprimento da União com o valor anual por aluno, sendo que este é o principal mecanismo para reduzir as desigualdades interestaduais. A Tabela 4 evidencia os descompassos entre o valor aluno/ano real versus o legal, no período de 1997 a 2006.

Tabela 4: Valor real e valor legal, por aluno/ano, em reais (1997-2006)

Ano	Valor aluno/ano estabelecido pelo MEC		Valor aluno/ano legal (Lei nº 9.424/1996)	
	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries
1997	300,00	300,00	405,28	405,28
1998	315,00	315,00	423,55	423,55
1999	315,00	315,00	458,26	458,26
2000	333,00	349,65	517,58	543,46
2001	363,00	381,15	592,76	622,40
2002	418,00	438,90	693,90	728,60
2003	462,00	485,10	769,95	808,45
2004	564,63	592,85	893,35	938,02
2005 (urbano)	620,56	651,59	1.037,62	1.089,50
2005 (rural)	632,97	664,00	1.058,37	1.110,25
2006 (urbano)	682,60	716,73	1.162,32	1.220,44
2006 (rural)	696,25	730,81	1.185,57	1.243,68

Nota: Nos anos 2005 e 2006, inclui também os valores para educação especial.

Fonte: Araújo (2007), Monlevade e Ferreira (1997). Elaboração própria

Desde 1997, antes da implantação do FUNDEF em todo o país, o valor determinado pelo MEC era menor que o da legislação, no entanto, como aponta Costa (2012), foi justificado que, apenas para aquele ano, o valor real corresponderia a R\$ 300,00, aproximadamente 74,0% do valor legal previsto. A partir daí, a desvalorização do gasto real continuou a se acentuar em quase todos os anos, até 2006, atingindo valores menores a 60% em relação ao valor legal.

Como se pode analisar na Tabela 4, o congelamento do valor anual por aluno em 1999 (único ano em que não houve aumento), bem como sua desvalorização durante todo o período do FUNDEF, contribuiu para a redução do papel redistributivo e supletivo da União. Ainda que pequena diante dos recursos despendidos pelos governos subnacionais para a composição do FUNDEF, segundo Castro e Duarte (2008), a necessidade de complementação dos recursos do Fundo, por parte da União, evidenciou as fortes diferenças socioeconômicas regionais no território brasileiro. Tais características foram também atribuídas ao

financiamento do ensino fundamental público, constituindo-se barreiras importantes para o avanço da universalização e da qualidade desse nível de ensino.

De tal modo, além da União não cumprir o valor anual por aluno, também teve uma baixa participação na complementação dos recursos aos estados, como pode-se analisar na Tabela 5. Vale ressaltar que, a União realiza a complementação de recursos somente para os estados que não conseguirem atingir o valor mínimo por aluno anual.

Tabela 5: Complementação da União e sua previsão legal, em R\$ milhões (1988 a 2006)

Ano	Complementação da União	Complementação prevista na Lei nº 9.424/1996	Diferença entre a complementação da União e a prevista	Diferença entre a complementação da União e a prevista (%)
1998	486,7	2.060,6	1.573,9	76,38
1999	579,9	2.686,4	2.106,4	78,41
2000	485,5	3.128,0	2.642,5	84,48
2001	391,6	3.503,9	3.112,3	88,82
2002	320,5	3.899,2	3.578,7	91,78
2003	361,6	4.346,6	3.984,5	91,68
2004	559,9	4.795,0	4.235,1	88,32
2005	395,3	5.098,5	4.703,2	92,25
2006	313,7	5.756,0	5.442,3	94,55
Total	3.895,3	35.274,2	31.378,9	-

Fonte: Borges (2007). Elaboração própria

Nota: Durante a vigência do FUNDEF, apenas oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) não atingiram o mínimo definido para o valor aluno/ano, recebendo a complementação da União.

Os dados da Tabela 5 refletem a desvalorização da União em relação à sua responsabilidade redistributiva e supletiva estabelecida em Lei, pois com exceção de 1999 e 2004, a complementação de recursos aos estados teve redução contínua de 1998 a 2006. Em nove anos de vigência do FUNDEF, a União não complementou quase 32 milhões de reais para a educação fundamental. Esse importante instrumento de equalização não foi explorado e utilizado adequadamente, conforme apontam os dados apresentados.

A partir dos dados analisados, é possível realizar algumas considerações sobre o FUNDEF. Em relação aos ganhos positivos, o FUNDEF ampliou a universalização do ensino fundamental no Brasil. Além disso, houve o aumento de recursos e aumento salariais para os docentes para regiões menos desenvolvidas (Mendes, 2012). Outro ganho foi a equiparação do custo-aluno em nível estadual. Para Callegari (2002), o FUNDEF correspondeu a um

Fundo de redistribuição, que contribuiu para o avanço da relação entre o financiamento do ensino fundamental público e as responsabilidades educacionais dos níveis de governo. Contudo, apesar dos ganhos, é possível realizar algumas críticas ao FUNDEF: o descaso originado em outros níveis de ensino, como a educação infantil e médio; a desresponsabilização supletiva da União; baixos recursos existentes; municipalização induzida e acelerada.

3. O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB

Em função das consequências positivas, mas também das debilidades do FUNDEF, várias Propostas de Emendas Constitucionais foram apresentadas para que este fundo fosse reformulado. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 415/2005 foi a que teve mais aceitação do governo e parlamentares nacionais. Essa PEC propunha a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e estabelecia que este fundo promovesse:

(...) um novo realinhamento nas finanças públicas dos estados, Distrito Federal e municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino, que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC 415/2005).

O FUNDEB surgiu como política de fundo que pretendia avançar na democratização e ampliar o acesso à educação básica, indo além do ensino fundamental que foi o foco do FUNDEF. Cury (2007, p. 848), ao analisar a Emenda Constitucional nº 53/2006, apresenta que:

Ela preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

Assim, o autor destaca como positivo a ampliação da abrangência do Fundo para a educação básica como um todo. Nessa linha, na avaliação de Bernardi (2005), o FUNDEB compre o papel mais amplo que o FUNDEF, pois busca promover a equalização pela

distribuição de recursos da educação, entre o estado e seus municípios, e universalizar o atendimento da educação básica com garantia de investimentos que assegurem a qualidade do ensino.

3.1 Aspectos gerais do FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 2007 e, como estabelecido na legislação, vigorará até 2020. Assim como o FUNDEF, trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da CF-88. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

O FUNDEB é bem mais abrangente e pretencioso em seus objetivos quando comparado ao FUNDEF. Contudo, apresenta muitas semelhanças em sua lógica de funcionamento e na forma de gestão de seus recursos. O Quadro 3 a seguir sintetiza as principais semelhanças e diferenças entre os dois Fundos:

Quadro 3: Comparações principais entre FUNDEF e FUNDEB

Parâmetro	FUNDEF	FUNDEB
Vigência	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (até 2020)
Alcance	Apenas o ensino fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio.
Fontes de recursos que compõem o Fundo	- 15% de contribuição de estados, Distrito Federal e municípios de: FPE, FPM, ICMS, IPIexp e Desoneração de Exportações (LC 87/96); - Complementação da União, de acordo com o valor anual por aluno, fixado para cada exercício.	- Contribuição de estados, DF e municípios, de: ° 16,66 % em 2007; 18,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre: FPE, FPM, ICMS, IPIexp e Desoneração de Exportações (LC 87/96) e; ° 6,66 % no 1º em 2007; 13,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre: ITCMD, IPVA, ITR. - Complementação da União, de acordo com o valor anual por aluno, fixado para cada exercício, com diferenciações.
Complementação da União ao Fundo	- Variável, de acordo com portarias do MEC. - Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo.	- Considera as estimativas determinadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ. - A complementação da União será de, no mínimo: 2,0 bilhões de reais em 2007; 3,0 bilhões de reais em 2008; 4,5 bilhões de reais em 2009; e 10% do valor total dos recursos, a partir de 2010 (art. 31, § 3º). Esses valores devem corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do INPC/IBGE.
Distribuição dos recursos	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no nº de alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão nos gastos: ° Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir de 2007; ° Alunos da educação infantil, ensino médio e EJA: 33,33% em 2007; 66,66% em 2008 e 100% a partir de 2009.
Utilização dos recursos	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério; - O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais da educação básica; - O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.
Valor Mínimo Nacional por aluno/ano	Fixado pelo MEC, anualmente, com as seguintes diferenciações: ° Até 2004: 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série e educação especial; ° A partir de 2005: 1ª a 4ª série (urbana e rural); 5ª a 8ª série (urbana e rural) e educação especial.	- Fixado anualmente pela CIFEBQ, com diferenciações previstas para: creche; pré-escola; 1ª a 4ª série (urbana e rural); 5ª a 8ª série (urbana e rural); ensino médio (urbano e rural); ensino médio profissionalizante; EJA; educação especial e educação indígena e quilombola.

Fonte: Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007 e Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Elaboração própria.

Como elemento importante, a Lei nº 11.494/2007 estabelece as diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica a serem contemplados com o FUNDEB. São instituídos os fatores de ponderação para os primeiros anos de vigência do Fundo, conforme apresentado no Quadro 4:

Quadro 4: Fatores de ponderação para distribuição do FUNDEB (2007)⁹

Modalidade	Participação em 2007¹⁰
Creche em tempo integral	A CIFEBQ fixará o fator de ponderação ¹¹
Pré-escola em tempo integral	A CIFEBQ fixará o fator de ponderação ¹²
Creche em tempo parcial	0,80 (oitenta centésimos)
Pré-escola em tempo parcial	0,90 (noventa centésimos)
Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano	1,00 (um inteiro)
Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano	1,05 (um inteiro e cinco centésimos)
Anos finais do Ensino Fundamental urbano	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
Anos finais do Ensino Fundamental no campo	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
Ensino Fundamental em tempo integral	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino Médio urbano	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino Médio no campo	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino Médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Educação Especial ¹³	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação indígena e quilombola	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)
Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.	0,70 (setenta centésimos)

Fonte: Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Elaboração própria.

Os fatores de ponderação constituíram-se em uma inovação importante do FUNDEB em relação ao FUNDEF, tendo em vista que durante os três primeiros anos de vigência do FUNDEF (1997 a 1999), se estabeleceu um valor único por aluno. Entre 2000 e 2004 estes valores foram apresentados em dois grupos (de 1^a a 4^a séries e de 5^a a 8^a séries e educação especial). Entre 2005 e 2006, ampliou-se para quatro anos, com diferenciação entre zona urbana e rural. Com o FUNDEB avançou-se para o estabelecimento de 15 grupos distintos de valor por aluno baseado nas ponderações.

⁹ A partir de 2010, os valores de ponderação foram alterados, conforme Anexo 1.

¹⁰ A mesma lei determina que para os próximos anos os fatores de ponderação levem em conta os custos reais de cada etapa, modalidade de ensino e tipo de estabelecimento, segundo estudos realizados e publicados pelo INEP.

¹¹ A partir do 2º ano a participação será de 1,1.

¹² A partir do 2º ano a participação será de 1,15.

¹³ Segundo o art. 58 da Lei nº 9.393/1996, “entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de Educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais”.

Oliveira (2007) observa que a ampliação dos grupos faz sentido, considerando as várias etapas, a localização das escolas, o tempo integral bem como as modalidades de ensino. Neste sentido, ocorreu um avanço comparando-se com a situação anterior. Contudo, como aponta Rossinholi (2012), apesar do avanço no estabelecimento de novos grupos, algumas críticas podem ser apresentadas aos fatores de cálculo dos recursos por alunos nos diferentes níveis de ensino, entre elas, a baixa participação para o aluno no EJA e a diferença entre os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Nessa linha, Pinto (2007) afirma que não havia justificativa para as diferenciações. Em suas palavras, não havia propósito:

(...) para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade. Estranho é também o ensino médio ter um fator de ponderação superior ao das séries finais do ensino fundamental, uma vez que os professores possuem a mesma formação e no ensino médio, segundo dados do INEP, a razão dos alunos/turma é maior, o que reduz os custos. (PINTO, 2007, p. 891)

3.2 Mudanças e consequências do FUNDEB para a educação básica

Constituído de regras semelhantes ao FUNDEF, o FUNDEB aprimorou dispositivos e mecanismos de financiamento na perspectiva de atuar simultaneamente na expansão e na qualidade da educação básica. Contudo, alargou o campo de cobertura tanto no que se refere à abrangência das etapas e modalidades de ensino, quanto na maior destinação e redistribuição de recursos da vinculação constitucional.

Com finalidade de melhor compreender as consequências do FUNDEB na oferta de matrículas, está organizado na Tabela 6 os dados referentes à dinâmica das matrículas da educação básica por etapas e modalidades de ensino, segundo a região geográfica, nos anos de 2007 e 2012.

Tabela 6: Dinâmica das matrículas da educação básica, por região e etapa/modalidade de ensino (2007-2012)

2007							
Região	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Total
N	536.282	3.222.261	706.654	24.611	20.314	550.836	5.060.958
NE	2.006.202	10.009.473	2.486.394	72.234	58.423	1.796.110	16.428.836
CO	381.102	2.259.844	602.966	26.682	26.708	320.341	3.617.643
SE	2.730.660	12.045.635	3.329.543	412.191	146.842	1.760.392	20.425.263
S	763.256	4.195.985	1.139.259	146.713	89.494	512.486	6.847.193
BR	6.417.502	31.733.198	8.264.816	682.431	341.781	4.940.165	52.379.893
2012							
Região	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Total
N	573.995	3.224.439	772.578	58.000	64.171	521.401	5.159.675
NE	2.092.771	9.076.655	2.354.227	144.314	194.144	1.538.222	15.227.827
CO	475.809	2.214.106	634.091	51.520	65.056	258.113	3.647.488
SE	3.193.491	11.339.899	3.474.504	632.915	331.416	1.219.411	19.958.462
S	959.446	3.847.399	1.141.452	176.906	165.646	369.730	6.551.598
BR	7.295.512	29.702.498	8.376.852	1.063.655	820.433	3.906.877	50.545.050
Crescimento das matrículas (%) - 2007 e 2012							
Região	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Total
N	7,03	0,07	9,33	135,67	215,90	-5,34	1,95
NE	4,32	-9,32	-5,32	99,79	232,31	-14,36	-7,31
CO	24,85	-2,02	5,16	93,09	143,58	-19,43	0,82
SE	16,95	-5,86	4,35	53,55	125,70	-30,73	-2,29
S	25,70	-8,31	0,19	20,58	85,09	-27,86	-4,32
BR	13,68	-6,40	1,36	55,86	140,05	-20,92	-3,50

Siglas: N: Norte; NE: Nordeste; CO: Centro-Oeste; SE: Sudeste; S: Sul; BR: Brasil.

Fonte: Sinopse Estatística Básica de 2007 e 2012 – MEC/INEP/Deed. Elaboração própria.

Ao analisar a Tabela 6, pode-se perceber que a educação infantil, a educação profissional e a educação especial são as que tiveram um expressivo aumento na oferta de matrículas, no período de 2007 a 2012, tendo um crescimento de 55,86% e 140,05%, respectivamente. As regiões que superaram o crescimento de matrículas da educação

profissional em relação à média nacional foram: Norte (135,67%), Nordeste (99,79%) e Centro-Oeste (93,09%). E na educação especial, as regiões que superaram a média nacional foram: Norte (215,9%), Nordeste (232,31%) e Centro-Oeste (143,58%).

Na educação infantil e ensino médio e na educação de jovens e adultos (EJA) houve certa estagnação na oferta de matrículas, sendo que o crescimento no período de 2007 a 2012 foi de 13,68% e 1,36%, respectivamente. As regiões que superaram o crescimento de matrículas da educação infantil em relação à média nacional foram: Centro-Oeste (24,85%), Sudeste (16,95%) e Sul (25,7%). E no ensino médio, as regiões que superaram a média nacional foram: Norte (9,33%), Centro-Oeste (5,16%) e Sudeste (4,35%).

O ensino fundamental e a educação de jovens e adultos (EJA) apresentaram quedas no número de alunos atendidos no período de 2007 a 2010, apresentando redução em termos nacionais de 6,04% e 20,92%, respectivamente. No ensino fundamental, a única região que teve um crescimento de matrículas foi o Norte (0,07%). Na EJA, todas as regiões acompanharam a tendência nacional de redução na oferta de matrículas.

Os dados deixam evidente que houve algumas alterações no comportamento das matrículas em todas as modalidades e etapas, porém ainda não é possível perceber modificações significativas no atendimento. Contudo, é possível afirmar que a maior participação dos municípios na oferta educacional pode estar apontando um limite estrutural nas condições das escolas públicas no Brasil.

Na Tabela 7 a seguir, constam os dados acerca das matrículas da educação básica por dependência administrativa, no período de 2007 a 2010.

Tabela 7: Matrículas da educação básica por dependência administrativa (2007-2012)

Ano	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Privada (%)	Total absoluto
2007	0,3	41,3	46,3	12,0	53.028.928
2008	0,4	40,3	46,0	13,3	53.232.868
2009	0,4	39,4	46,2	13,9	52.580.452
2010	0,5	38,9	46,0	14,7	51.549.889
2011	0,5	38,2	45,7	15,5	50.972.619
2012	0,5	37,0	45,9	16,5	50.545.050

Fonte: Sinopse Estatística Básica de 2007 e 2012 – MEC/INEP/Deed. Elaboração própria

A análise dos dados da Tabela 7 permite avaliar que a maior parte das matrículas da educação básica encontram-se sob responsabilidade dos municípios, que em 2007 continham

46,3% das matrículas totais e em 2012 atingiram 45,9%. O governo federal passou de 0,3% em 2007 para 0,5% em 2012. Já os governos estaduais tinham 41,3% das matrículas em 2007, e passaram para 37% em 2012. No privado, houve um aumento de 37,5% nas matrículas da educação básica, sendo que em 2007 continham 12% das matrículas e em 2012 chegaram a 16,5%.

Com a implantação do FUNDEB, manteve-se a expectativa de se ampliar significativamente os gastos em educação. Assim, faz-se necessário avaliar os investimentos por aluno estabelecidos ao longo dos anos, como descrito na Tabela 8.

Tabela 8: Investimento público direto por aluno da educação básica (2007-2011)

Investimento Público por estudante (R\$)				
Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio
		1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	
2007	2.435	2.833	2.952	2.161
2008	2.596	3.248	3.466	2.497
2009	2.568	3.614	3.769	2.635
2010	3.134	4.110	4.159	3.153
2011	3.778	4.341	4.401	4.212

Fonte: INEP/MEC. Adaptação própria.

Nota: Valores corrigidos pelo INPC/IBGE a preços de dezembro de 2011.

A análise dos dados da Tabela 8 mostra que, no período de 2007 a 2011, a educação infantil teve um crescimento de valores investidos por aluno de 55,2%. O ensino fundamental manteve os maiores valores investidos por aluno, com um crescimento percentual de 53,2% nas séries iniciais e 49,1% nas séries finais. Em 2011, o investimento do ensino médio alavancou, sendo que de 2007 a 2011 teve um crescimento de 94,9%. Vale observar que, antes de 2011, os valores retratavam a continuidade na prioridade de investimento no ensino fundamental, ainda que o FUNDEB tenha como estratégia equalizadora realizar investimento público por aluno em todos os níveis da educação básica. Contudo, em 2011 esse cenário modificou, sendo que a educação infantil e o ensino médio teve um crescimento expressivo de investimento por aluno.

Oliveira e Teixeira (2009) avaliam que o planejamento para alocação de recursos do FUNDEB, baseou-se no quanto seria destinado a cada aluno em seu processo de escolarização em cada nível, por ano. Dessa maneira, esse Fundo baseou num cálculo que considerava os recursos já existentes, por isso: amplia os níveis de ensino a serem atendidos; compromete a

União com recursos para o financiamento da educação; estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação dos recursos entre os diferentes níveis e modalidades de ensino. Porém, como aponta Mendes (2012), a preocupação com a qualidade da educação, embora anunciada por seus formuladores, continua submetida à razão contábil instituída pelo FUNDEF.

Rossinholi (2008) aponta que apesar deste Fundo manter a mesma lógica redistributiva do FUNDEF, contribuiu para o objetivo de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União, uma vez que o montante de recursos arrecadados pela União passa a ser utilizado em percentual maior que o FUNDEF, e em regiões mais pobres, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais. A Tabela 9 evidencia a complementação da União para os estados e municípios, no período de 2007 a 2012. Vale ressaltar que, a União realiza a complementação de recursos somente para os estados e municípios que não conseguirem atingir o valor mínimo por aluno anual. Seguindo as determinações da Lei nº 11.494/07, os valores são definidos, anualmente, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade - CIFEBQ¹⁴.

Tabela 9: Complementação da União, em R\$ milhões, para os estados e municípios (2007-2012)

Ano	Complementação da União para os estados	Complementação da União para os municípios	Total
2007	510,8	1.501,6	2.012,4
2008	948,1	2.226,2	3.174,3
2009	1.660,3	3.409,8	5.070,1
2010	1.710,2	3.643,1	5.353,3
2011	2.921,6	6.407,4	9.329,0
2012	3.263,0	7.109,2	10.372,2
Total	11.1014,0	24.297,3	35.311,3
Total (%)	31,19	68,81	100

Fonte: FNDE/SIAFI. Elaboração própria

¹⁴ A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ é composta por: um representante do Ministério da Educação; um representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação; um representante dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

Diferentemente do período de vigência do FUNDEF, em que a União reduziu o valor de sua complementação e conseqüentemente o número de estados que a receberia, durante os seis anos de vigência do FUNDEB apresenta-se uma lógica contrária. Como pode-se analisar na Tabela 9, a União ampliou em mais de 415% o montante de sua complementação, no período de 2007 a 2012. Verifica-se também que, os governos municipais foram os principais beneficiados com os recursos da complementação da União. No período analisado, de 2007 a 2012, os municípios receberam 68,81% do montante total dos recursos, enquanto os estados ficaram com 31,19%.

De acordo com Costa (2012), com a complementação da União concentrada em estados das regiões mais pobres, Nordeste e Norte, evidenciaram-se as disparidades fiscais no território brasileiro, como também mostrou o FUNDEF. Para esse autor, a progressiva elevação da complementação da União, até alcançar 10% do total dos Fundos, em 2010, permitiu diminuir também as desigualdades interestaduais.

A partir dos dados analisados, é possível realizar algumas considerações sobre o FUNDEB. Esse Fundo, apesar de manter a mesma lógica redistributiva do FUNDEF, contribuiu, ainda que inicialmente, para a finalidade de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União, uma vez que o montante de recursos arrecadado pela União passa a ser utilizado em percentual maior que o do FUNDEF, e em regiões mais carentes, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades. Destacam-se também como elementos positivos o estabelecimento de valores de complementação da União para os anos iniciais e a partir do quarto ano o percentual de 10% mínimo para esta complementação e o estabelecimento de um piso salarial. Houve o aumento de recursos vinculados ao Fundo, mas também houve o aumento do número de alunos com a inclusão da educação infantil e do ensino médio.

Também se avalia de forma positiva a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade –CIFEBQ, que estabelece os fatores de distribuição entre as diferentes etapas e níveis de ensino, permitindo possíveis correções dado o estabelecimento anual dos fatores para determinação da distribuição dos recursos e valores mínimos. Contudo, com os fatores estabelecidos, têm-se o risco de um ente federado financiar nível de ensino que não é de sua competência, uma vez que a Emenda Constitucional nº 53/2006 não alterou a Constituição Federal no que se refere à atuação prioritária dos entes federados na educação.

4. CONCLUSÕES

A questão da educação básica oferecida pelos estados, Distrito Federal e municípios constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social que norteia as ações do Estado brasileiro, conforme preceitos constitucionais.

O presente trabalho teve como objetivo principal a análise e apresentação das principais mudanças no financiamento da educação básica brasileira, realizadas pelo FUNDEF e FUNDEB, especificadamente as consequências que essas mudanças trouxeram na oferta de matrículas e na complementação da União de forma a atingir o valor anual por aluno, no período de 1997 a 2006 e 2007 a 2012.

O FUNDEF e FUNDEB modificaram a estrutura de financiamento da educação básica e representaram mecanismos importantes de coordenação federativa sobre a organização melhor da alocação de recursos descentralizados que, no caso da educação, já estavam vinculados ao financiamento dessa política por força constitucional. Além disso, aperfeiçoaram as relações intergovernamentais no financiamento da política educacional, com a União induzindo o comportamento dos governos subnacionais, através de leis, regras institucionais e recursos.

A implantação do FUNDEF contribuiu para ampliar a universalização na oferta de matrículas, mas apenas no âmbito do ensino fundamental. Deste modo, concentrou os recursos no ensino fundamental, e outros níveis e modalidades de ensino, como a educação infantil e ensino médio, ficaram descobertas e tiveram uma queda no ritmo de crescimento. Além disso, esse Fundo serviu como viabilizador do processo de municipalização do ensino, no qual os estados repassaram parte de sua rede de ensino para a gerência municipal, repassando também os recursos vinculados ao Fundo (vinculados às matrículas). Contudo, essa municipalização ocorreu de forma muito acelerada, o que não permitiu que os municípios se preparassem adequadamente para assumir responsabilidades sobre o ensino fundamental.

O FUNDEF representou também, uma política de participação irrisória da União com o financiamento da educação básica. A ausência de participação significativa do principal ente federado agiu como limitador para a diminuição efetiva das desigualdades regionais e impossibilitou que fosse praticado um custo-aluno planejando ao longo dos anos.

Para superar muitas críticas, surgiu no cenário nacional, em substituição ao FUNDEF, o FUNDEB. Esse Fundo ampliou os níveis de educação, no qual incluiu a educação infantil e o ensino médio. Além disso, estabeleceu índices anuais para determinação dos valores de

participação desse Fundo, onde se diferenciou ensino urbano de rural, período integral de parcial, creche, educação infantil, ensino médio, EJA, educação indígena e quilombola, estabelecendo-se 15 grupos, divisão considerada por muitos autores como positiva. Não obstante, há discussões sobre o fato de alguns níveis de ensino terem sido preteridos, destaque dado à baixa participação do EJA.

O FUNDEB também contribuiu, ainda que inicialmente, para a finalidade de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades. Além disso, os valores de complementação da União para os anos iniciais e a partir do quarto ano o percentual de 10% mínimo para esta complementação e o estabelecimento de um piso salarial, foi um importante avanço.

Ao tomar por base as análises realizadas, é imperativo retornar a tese defendida por vários estudiosos da organização, da gestão e do financiamento da educação no Brasil, que afirmam que os recursos financeiros são insuficientes. Desta feita, os limites financeiros vislumbrados no FUNDEF e, muito em parte, remanescente no FUNDEB, apresentam mais um argumento que o atendimento dos direitos educacionais com qualidade depende desses recursos e de uma expressiva participação da União para complementá-los.

Contudo, a educação não pode ser discutida apenas como uma busca por recursos, em que a esfera que tiver mais alunos matriculados terá mais recursos. É necessário olhar também para a relação entre estados e municípios, para a questão da coordenação federativa e para a participação da União como promotora da redução das desigualdades regionais.

As análises da literatura e dos dados apontam para a necessidade do aprofundamento de estudos acerca dos aspectos federativos no contexto da política de financiamento da educação básica, haja vista a reestruturação dessa política por meio do FUNDEB, apontar, ainda que inicialmente, para o reforço do cenário proporcionado pelo FUNDEF.

Por fim, fatos e discursões recentes reforçam essa tendência, tais como a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação (2011-2020) –, que trouxe à tona o debate acerca do financiamento da educação e das relações federativas neste processo, por meio de embates entre União, estados e municípios acerca dos percentuais necessários em relação ao PIB a ser aplicado no financiamento da educação brasileira.

**ANEXO A - FATORES DE PONDERAÇÃO PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDEB
(2010)**

Modalidade	Participação em 2007
Creche em tempo integral pública	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Creche em tempo integral conveniada	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
Pré-escola em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Creche em tempo parcial pública	0,80 (oitenta centésimos)
Creche em tempo parcial conveniada	0,80 (oitenta centésimos)
Pré-escola em tempo parcial	1,00 (um inteiro)
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00 (um inteiro)
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino fundamental em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino médio urbano	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino médio no campo	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Educação especial	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação indígena e quilombola	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80 (oitenta centésimos)
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)

Fonte: Resolução nº 04, de 30 de junho de 2009 do CEFEBQ. Elaboração própria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. (2005), “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.

_____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: USP/Hucitec, 1998.

ARAÚJO, R. L. S. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: INEP, 2006. p.105-115.

_____. Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do governo FHC. 182 p. Dissertação (Mestrado em Educação), UNB, Brasília, 2007.

ARRETCHE, M. “Relações federativas nas políticas sociais”. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AZEVEDO, F. de, et al. O Manifesto dos pioneiros da educação nova. In: GUIRALDELLI JR, P. *História da Educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 54-78.

BERNARDI, I. FUNDEB: uma reforma educacional e social necessária. In: LIMA, M. J. R. (Org.). *FUNDEB: dilemas e perspectivas*. Brasília. Edição Independente, 2005. P.121-128.

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 da sua implantação. 185 p. Dissertação (Mestrado em Educação), UNB, Brasília, 2007.

BASTOS, J. D.; CARDOZO, M. J. “Financiamento da Educação Básica no Brasil: uma análise crítica a política do Fundef”. *Anais do VI Encontro de Pesquisa em Educação/UFPI*, 2010, Teresina. Disponível em <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.5/GT_05_07_2010.pdf> Acesso em 04 jul 2014.

BRASIL. Constituição (1981). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 24 fev., 1891.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 16 jul., 1934.

_____. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 18 nov., 1937.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 18 set., 1946.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 15 mar., 1967.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=3732&norma=8519>>. Brasília, DF: Senado Federal, 1942.

_____. (1996). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em 19 jun 2014.

_____. (1996). Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em 19 jun 2014.

_____. (1997). Decreto nº 2.264, de 27 junho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm>. Acesso em 19 jun 2014.

_____. (2006). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em 19 jun 2014.

_____. (1996). Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em 19 jun 2014.

_____. Ministério da Educação. FUNDEF: Relatório Sintético 1998-2002. Brasília, DF, 2002. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco9802.pdf>>. Acesso em 14 de ago 2014.

_____. Ministério da Educação. FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: Manual de Orientação. Brasília, DF, 2004. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manual2%5B1%5D.pdf>>. Acesso em 14 de ago 2014.

CALLEGARI, C. O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. São Paulo: Aquariana, 2002.

CARVALHO, J. Murilo. (1996), “El Federalismo Brasileño: Perspectiva Histórica”, in CHÁVEZ, Alicia Hernández. (1996), ¿Hacia un nuevo federalismo?. México: Fondo de Cultura Económica.

CASTRO, J. A. de; DUARTE, B. de C. Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – ANPED, 30. 2007. Anais.

Caxambu: ANPED, 2007. Disponível em <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt05%20-%20int.pdf>. Acesso em 30 ago. 2014

_____. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Texto para Discussão n° 1.352, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1352.pdf> Acesso em: 30 ago. 2014.

CAVALCANTI, C. R. Modelo federativo brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação (Espanha), 2012, Brasília/DF: ANPAE, 2012. Disponível em <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf>. Acesso em 03 jul. 2014.

COSTA, M. *A Educação nas constituições do Brasil: dados e direções*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COSTA, F. L. O. Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p.69-107.

_____. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.42.

_____. “Estado e políticas de financiamento em educação”. *Educação e Sociedade*. Campinas, v.28, n.100, p.831-855, out., 2007.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

FERRERI, J. Helena. A Federação. In.: BASTOS, Celso (org.). *Por uma Nova Constituição*. São Paulo; Editora dos Tribunais, 1995.

FILHO. A V. A educação na constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: Comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 109-117.

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GUIMARÃES, J. L. Alguns Impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Org.). *Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

HORTA, J. S. Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. 2.ed. Campinas, SP; Autores associados, 2001. p. 201-240.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LOUREIRO, W. N. “O financiamento da educação no Brasil: contextualização”. Anais do Simpósio de Estudos e Pesquisas, 2011, Goiás: UFG, 2011. Disponível em <http://anaisdosimposio.fe.ufg.br/uploads/248/original_3_LOUREIRO__Walderes_Nunes.pdf>. Acesso em 01 jul. 2014.

MACHADO, M. G. F. A proposta de Fundeb do executivo federal: interlocuções na formulação da política. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARTINS, P. de S. 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. 303 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, UNB, Brasília, 2009.

MELCHIOR, J. C. de A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

_____. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, p. 92.

MENDES, D. C de. B. A relação entre os entes federados no financiamento da educação pública básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB). Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação, UFPA, Pará, 2012.

MONLEVADE, J. A. *Educação pública no Brasil: contos & de\$contos*. 2.ed. Ceilândia, DF: Ideia, 2001.

MONLEVADE, J. A.; FERREIRA, E. *O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997, p. 96.

NAGLE, J. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 1974.

NASCIMENTO, J. B do. O Financiamento da educação básica e a política de fundos em Goiás (1998 - 2011): municipalização, redistribuição dos recursos e (des) valorização do magistério. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Educação, UFG, Goiás, 2011.

OLIVEIRA, C. de. *FUNDEB: Algumas considerações*. Anais do 8º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Vitória: FES; ANPED, 2007.

OLIVEIRA, R. de F; Teixeira, B. de B. “Do Fundef ao Fundeb: a qualidade ainda em pauta”. Revista Vertentes/UFSJ, ed. 33, jan-jun. 2009.

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

_____. “A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

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

ROMÃO, J. E. (2006), “Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas”. *Eccos: Revista Científica*. v. 8, nº 2, p. 361 - 384, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), jul.

ROSSINHOLI, M. Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008

SAVIANI, D. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SOARES, Márcia M. “Repasse Financeiro e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais”. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2012.

SOARES, Márcia M. “Formas de Estado: Federalismo”. *Manuscrito*. Belo Horizonte: UFMG/DCP. 2013.

STEPAN, Alfred. (1999), “Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*”. *Revista Dados*, vol. 42 (2). Rio de Janeiro: IUPERJ.

TEIXEIRA, A. *Educação é um direito*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

_____. *Educação não é privilégio*. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977. p.109