

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: O “PANO DE FUNDO” DA POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL

Fabrcio Aarao Freire Carvalho¹

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa documental que teve por objetivo identificar e analisar os traos constitutivos da poltica de fundos, de forma a apreend-la em um todo coerente e compreensvel buscando identificar as razoes que fazem desta poltica a *preferivel* em relao a qualquer outra possibilidade de financiamento da educao no Brasil no contexto atual. As anlises revelaram que a permanncia desta forma de financiamento da educao pblica no pas, a partir de meados da dcada de 1990 tem como “pano de fundo” o processo de reforma pelo qual passou o Estado em que se buscou estabelecer as bases necessrias para a concretizao das polticas preconizadas pelo Banco Mundial, no qual o direito a educao e subsumido ante a perspectiva economicista de restrio do gasto pblico na rea com a adoo de polticas focalizadas no ensino fundamental para gerao de superavit – como foi no caso do FUNDEF. Embora a reforma do FUNDEF para o FUNDEB tenha rompido com a poltica de focalizao e tenha contribudo para aumentar minimamente os recursos da educao, a lgica da racionalidade financeira permanece e a situao da educao no pas ainda est distante do mnimo desejvel. E preciso ampliar a participao da Unio no financiamento da educao bsica se desejamos assegurar a elevao de seus gastos para o mnimo 10% do PIB imediatamente. No basta retomar o crescimento econmico e aumentar a receita pblica no pas, e preciso inverter a lgica que tem guiado a poltica de financiamento da educao.

Palavras-chave: Financiamento da Educao. Poltica de Fundos. FUNDEF/ FUNDEB.

INTRODUO

As pesquisas sobre o financiamento da educao no Brasil intensificaram-se ao longo dos ltimos anos em que foram estabelecidas mudanas em relao a forma de gesto dos recursos pblicos educacionais pelo FUNDEF (EDNIR; BASSI, 2009).

¹ Prof. Dr. do ICED/UFPA – fafc33@gmail.com

Neste cenário, a política de fundos permanece como principal mecanismo do Estado para “resolver” os problemas educacionais do país na atualidade e esteve presente nas propostas políticas do país em diferentes momentos históricos. A análise das principais características da política de fundos, a partir de um breve resgate histórico do financiamento da educação no Brasil, nos auxiliará, não apenas, a entender as razões da concretização dessa política após o processo de reforma do Estado durante a década de 1990, mas a revelar o “pano de fundo” e a entender o movimento coerente de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e contraditório de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) em relação à política de focalização, à lógica da racionalidade financeira e no combate às dificuldades históricas do país para a ampliação significativa dos gastos públicos, visando uma educação de qualidade.

Para isso faz-se necessário esclarecer a partir de que momento a educação no Brasil passou a se constituir como um setor, alvo de políticas públicas. De acordo com os estudos de Janete de Azevedo (2004), é somente nas décadas iniciais do século XX, no bojo do movimento que vai consolidar a afirmação da ordem capitalista no país, “que o campo educacional é estruturado como setor e é dado início às ações sistematizadas do Estado visando à sua regulação” (AZEVEDO, 2004, p. 23). Antes disso, não se podia falar ainda da educação como uma questão nacional.

Na avaliação de Santos e Martins o “financiamento”, como componente da política pública educacional, “é um instrumento de sua realização e ao mesmo tempo uma política pública que merece espaço próprio de estudo como elemento determinante do escopo das políticas educacionais praticadas” (SANTOS 1999; MARTINS, 2010).

Uma das formas que caracterizam a política de financiamento no Brasil é a sua execução por meio dos “fundos” para a educação. A partir do que se tem estabelecido em Lei e de estudos realizados por pesquisadores da área, por “fundos” se entende toda e qualquer medida regulamentadora estabelecida pelo Estado brasileiro no sentido de criar um mecanismo específico de financiamento que concentra recursos de diferentes procedências, com ou sem normas peculiares de aplicação, visando um fim específico (BRASIL, 1964, art. 71; GEMAQUE, 2004). Segundo Martins, “fundo” é um conceito do direito financeiro e equivale à reunião de recursos de diferentes

fontes para uma destinação específica, determinada (MARTINS, 2010, p. 508).

A partir desta definição, conforme verificaremos a seguir, a vinculação de receita de impostos estabelecida pela Constituição Federal (CF) de 1934, apesar de não estabelecer normatizações acerca da utilização dos recursos, se configurou como um fundo para a educação e marcou o início de uma importante fase da política de financiamento da educação no Brasil. Segundo Davies, essa vinculação “é um fundo, embora informal e não definida como tal, porque reserva constitucionalmente parte dos impostos para a educação” (DAVIES, 2006, p. 52).

PANORAMA HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O DILEMA DA AMPLIAÇÃO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO

Durante o Brasil Colônia, o financiamento da educação ficou sob a responsabilidade exclusiva dos jesuítas (sistema de autofinanciamento jesuítico) embora estivesse diretamente ligada à política colonizadora dos portugueses realizando a conversão dos indígenas em mão de obra escrava para o trabalho na colônia (MONLEVADE, 2000, 2001; PINTO, 2000).

Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, tentou-se promover a educação pública estatal, financiada através do subsídio literário (1º fundo), imposto devido às câmaras municipais, destinado exclusivamente à manutenção das escolas e ao pagamento dos professores. (VIEIRA, 2003; MONLEVADE, 2001).

Segundo Gemaque (2004), durante o período imperial houve várias tentativas de constituição de fundos, contudo, nenhuma delas foi bem sucedida. Houve a iniciativa de criação de um “fundo para a implantação das duas primeiras Universidades do Brasil” no ano de 1823 e no ano de 1882 foram apresentados à Câmara “três projetos de composição de um fundo para a educação. No período Republicano, os “fundos para a educação aparecem entre as formulações mais relevantes do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 com o educador Anísio Teixeira” (LIMA, 2005).

De acordo com Martins, a proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no RJ em 1921, por convocação do Ministério da Justiça. Esta, segundo Martins, traçou

um programa “entre a União e os Estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária”, contudo, quatro anos depois a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras do país não tivessem permitido a sua realização. Contudo, foi a Escola Nova que assumiu o papel de empreendedor político para viabilizar a proposta e obter a sua positivação na Constituição de 1934 (MARTINS, 2010, p. 503, 504).

Com a CF de 1934, inaugurou-se uma nova fase do financiamento da educação que se estende até os dias atuais, em que se definiram percentuais mínimos de recursos tributários a serem aplicados na educação. Para Pinto (2003), esta Constituição marcou um momento inovador para o financiamento da educação no Brasil, a qual desde a expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha caracterizou-se pela busca de fontes autônomas de recursos e por dotações orçamentárias. A partir da CF de 1934², passou-se a definir a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários a serem aplicados na educação, conforme podemos observar no Artigo 156, que diz: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 25% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos” (PINTO, 2003, p. 54).

Segundo Gemaque (2004), em 1942 é proposto o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), a segunda medida para a constituição de fundos com vinculações específicas e a primeira concreta. Contudo, sua normatização só veio a acontecer com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 4.024/1961) e do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) em 1962. Segundo Arelaro, além do FNEP, a LDB - Lei nº 4024/1961, ao legislar sobre a nova vinculação, estabelecida para a União pela CF de 1946, “constitui outros dois fundos nacionais - o de Ensino Médio (FNEM) e Ensino Superior (FNES)” (ARELARO, 2004, p. 19).

Martins (2010) ressalta também que no período em que vigoraram a CF de 1946 e a LDB de 1961, novas propostas de criação de fundos foram intentadas, mas esbarraram sempre no argumento de carência de recursos.

2 Esta vinculação será revogada pela CF de 1937 (Estado Novo), retomada pela CF de 1946, que no artigo 169 aumenta para 20% a vinculação de recursos a serem aplicados pelos municípios à educação e é novamente revogada pela CF de 1967 (Ditadura Militar).

Como os fundos, dentro de sua configuração mais específica e formal, não vingaram neste período, a vinculação constitucional passou a ser o eixo dos debates das políticas de financiamento e, em movimento pendular, acompanhou os períodos de maior e menor democratização da sociedade brasileira (MARTINS, 2010).

Em 1964, por meio da Lei nº 4.440/1964, é criado o salário-educação com a finalidade de suplementar as despesas públicas com a educação elementar. Esta Lei, mais precisamente no artigo 5º, obrigava as empresas com mais de 100 empregados a manter serviço próprio de ensino primário ou instituir bolsas de estudo para seus servidores e os filhos destes. Como opção, poderiam recolher uma contribuição denominada “salário-educação”, equivalente a 2% do salário mínimo multiplicado pelo número total de seus empregados. Em 1965, a Lei nº 4.863 alterou a alíquota e a base de cálculo da contribuição para 1,4%. Posteriormente, por meio do Decreto nº 87.043/1982 sua alíquota foi redefinida para 2,5% sobre a folha de pagamento.

No período de abertura política, nos estertores do regime militar, é aprovada em 1983 a Emenda João Calmon, que fixou a vinculação mínima de recursos de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino nos patamares de 13% para a União e 20% para estados, DF e municípios. Com o advento da CF de 1988 a vinculação de recursos para a educação foi consagrada no art. 212 com os seguintes valores percentuais: de 25% para estados, DF e municípios e de no mínimo 18% para a União.

Todavia, apesar de as constituições promulgadas terem ratificado e ampliado o direito à educação e, em algumas delas, com a vinculação mínima de recursos para o seu financiamento, o que historicamente tem se verificado é a violação deste direito que teve a vinculação de recursos minada por “uma inflação astronômica” (DAVIES, 2006, p. 45).

Sob a influência dos organismos multilaterais – principalmente o Banco Mundial (BM), em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) – a partir da década de 1990³, intensificou-se no Brasil a implementação de políticas educacionais que visavam a

³ Embora a relação dos organismos multilaterais com a educação não seja novo para a sociedade brasileira, ela ganha relevância no contexto das análises sobre os efeitos dos processos de globalização econômica recentes. Na primeira metade da década de 1970 o Brasil e o Banco Mundial já desenvolviam acordo de cooperação técnica e financeira (HADDAD, 2008).

compressão dos gastos públicos (ARAÚJO, 2007; HADDAD, 2008; SAVIANI, 1999). Nesse período, conforme ressalta Araújo (2007, p. 14-15),

o neoliberalismo advogou a implementação de políticas focalizadas em detrimento de políticas universais, o que acarretou mudanças na ação do Estado, com o redirecionamento das políticas públicas e de sua clientela alvo.

Como uma das principais medidas tomadas, a política de fundos, através do FUNDEF e do FUNDEB, é apresentada e concretizada no cenário brasileiro como forma de financiamento da educação. Que fatores justificam a sua implementação no final do século XX e permanência no início do XXI? Uma análise das principais características destes "fundos", bem como do processo de reforma pelo qual passou o Estado durante a década de 1990, nos ajudará a chegar a uma resposta.

A REFORMA DO ESTADO E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE FUNDOS NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

As análises feitas até o momento permitem-nos afirmar que o Estado brasileiro, historicamente, não tem demonstrado compromisso com os interesses educacionais da classe trabalhadora e, conforme verificaremos a seguir, o processo de reforma pelo qual passou em meados dos anos 1990, só ampliou este descaso. O Estado brasileiro, embora não seja um bloco monolítico e reflita contradições e divergências em suas várias frações, como todo Estado capitalista, está estruturado para atender prioritária e principalmente aos interesses da classe dominante (ARAÚJO, 2007; DAVIES, 2008).

A reforma do Estado, iniciada em 1995, com o governo FHC, estabelece mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos. Esta reforma, baseada no que se encontra estabelecido pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)* apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), aprovado em novembro de 1995 pela Câmara Federal e pelo Conselho da Reforma do Estado, apresentou um

diagnóstico da “crise” do Estado brasileiro; definiu novos objetivos, estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública e criou condições para uma reconstrução da administração vigente em bases modernas e racionais, visando prepará-la para o cenário globalizado e seus desafios (BRASIL, 1995, p. 9-10).

A influência das agências internacionais no governo FHC e no processo de reforma que se instaurou foi significativa, com destaque para as multilaterais de financiamento, como as vinculadas ao Banco Mundial e os órgãos voltados para cooperação técnica. Na avaliação de Araújo “os empréstimos feitos junto a estes organismos vieram acompanhados de critérios contratuais nem sempre transparentes e a influência na política educacional foi sempre muito superior à proporção de recursos liberados ao nosso país” (ARAÚJO, 2007, p. 56).

Uma análise deste processo de reforma e de sua influência para o financiamento da educação, também se apresenta como um elemento importante para nossa compreensão acerca do “pano de fundo” do problema do financiamento da educação no país.

A REFORMA DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O processo de reforma pelo qual passou o Estado brasileiro visou atingir os objetivos do neoliberalismo⁴, estabelecendo um modelo de Estado gerencial em oposição ao Estado patrimonialista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século, caracterizado pela presença de poder muito concentrado, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político. A estratégia apontada pelo projeto de reforma, é a de redefinir seu modo de intervenção na

4 O neoliberalismo apresenta-se como pensamento único e incontestável da realidade social, como única forma de interpretação do mundo capaz de dar conta da fase globalizada, pela qual vem passando a sociedade (CARCANHOLO, 1998). No Brasil tem seu início na década de 1990, com Fernando Collor de Melo. Este governo, seguindo de perto o ideário neoliberal, propõe para a esfera política a diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. Para a esfera social, a redução dos gastos públicos através das privatizações e das terceirizações dos serviços sociais. Para o setor educacional, vem sendo implementada uma política de contenção dos gastos públicos (GENTILI, 1995; GUIRALDELLI, 1996). Sob a égide neoliberal, a educação é vista como mercadoria, e deve estar voltada para a formação do cidadão privatizado, do consumidor, para a preparação do indivíduo para o mercado de trabalho (GENTILI; SILVA, 1996, p. 21).

economia, “resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

Durante os anos 1990, o Brasil atravessou os primeiros estágios rumo a uma moderna reorganização capitalista, baseada no caráter “gerencial” do Estado. Para alguns (CARDOSO, 1995; PEREIRA, 1995) o Brasil parecia, finalmente, ter encontrado uma direção e estar saindo do caminho legado por duas décadas frustrantes e perdas de estagnação econômica e perturbação política.

De acordo com o documento aprovado pelo MARE, a reforma do Estado deve redefinir o papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para apenas regular esse desenvolvimento. Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995, p. 17).

Esta reforma, além disso, envolve vários aspectos, como o ajuste fiscal, a liberalização comercial e o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações, programa de privatização e de publicização, ou seja, a transferência para o setor público não estatal da produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado. Através destas medidas o Estado reduz seu papel como responsável direto pelas políticas sociais, mas garante sua atuação como “gerenciador” ou regulador destes, dos quais destacamos os serviços voltados para a área social, educação e saúde (BRASIL, 1995, p. 18).

A proposta de descentralização contida no plano pretende se efetivar de duas maneiras: 1) através da transferência de serviços não exclusivos do Estado para a propriedade pública não estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada; 2) através da transferência de responsabilidades da União para os estados e os municípios (BRASIL, 1995, p. 56, 57). Em ambas as formas de descentralização, o financiamento (racionalização de gastos), aparece como elemento de fundo que justifica e defere o modelo gerencial de Estado proposto pela reforma.

Para Peroni (2003, p. 68) esta proposta de descentralização do MARE é mais uma forma de “desobrigação do Estado”, o qual quer transferir para a sociedade e para o mercado tarefas que são suas no que se refere ao financiamento e promoção das políticas sociais, da qual a educação é peça fundamental. Trata-se na verdade da

implementação da política neoliberal de desoneração do Estado, que procura transferir determinadas funções para o nível local como passo para a privatização, num processo perverso de descentralização. Assim longe de significar mais recursos para a educação, este projeto de reforma busca racionalizar recursos diminuindo o papel do Estado no que se refere às políticas sociais e conseqüentemente tornando-o máximo para o capital (ARAÚJO, 2007).

A defesa da lógica da “racionalidade financeira” com os gastos públicos, na implementação das políticas públicas educacionais pelos organismos multilaterais, está em fina harmonia com o pensamento neoliberal. É um princípio que se fará refletir em todo arcabouço legal voltado para o campo educacional com forte impacto no financiamento da educação. Contudo, para efeito deste estudo, centraremos nossas análises apenas no FUNDEF e no FUNDEB.

CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE FUNDOS: O FUNDEF E O FUNDEB EM DEBATE

O FUNDEF foi implantado no estado do Pará em 1º julho de 1997 e nos demais estados da Federação, mais o Distrito Federal, em 1º de janeiro de 1998. Foi criado pela Emenda Constitucional (EC) nº14/1996 e regulamentado pela Lei 9.424/1996. Seu prazo legal de existência de dez anos terminou em 31 de dezembro de 2006. Segundo seus proponentes, caracterizava-se por ser um fundo de natureza contábil que, além de articular os três níveis de governo (federal, estadual, municipal) e incentivar a participação da sociedade através dos conselhos, buscava garantir o mínimo de recursos financeiros necessários para se alcançar a melhoria da qualidade do ensino fundamental em todo o país; valorizar o profissional do magistério e diminuir as desigualdades regionais existentes no âmbito de cada unidade da Federação (BRASIL, 1996b, art.1º, 2º, 4º, 6º e 7º).

Embora os debates acerca de sua importância remontem à data de sua criação, o FUNDEB aparece oficialmente no cenário nacional, através da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, como uma política de fundo de maior abrangência (pois atende o ensino fundamental, como também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos), que pretende superar as limitações e todos os problemas

provocados e não resolvidos pelo FUNDEF, tais como: o seu impacto negativo sobre a educação de infantil e sobre a educação de jovens e adultos, a precariedade do sistema de avaliação e controle de seus recursos, bem como a inexpressiva valorização do magistério.

Assim como o FUNDEF, o FUNDEB é provisório, com prazo de vigência de 14 anos – até 31 de dezembro de 2020 - (Lei 11.494/2007, Art.48) e com o mesmo mecanismo de distribuição dos recursos, baseado na captação de recursos de estados e municípios, além da complementação da União, e redistribuição dos mesmos, no âmbito de cada estado e seus Municípios (Art. 1º; art. 3º), de acordo com o número de matrículas da educação básica (Art.4º).

O FUNDEB é bem mais abrangente e pretensioso em seus objetivos quando comparado ao FUNDEF. Contudo, apresenta muitas semelhanças em sua lógica de funcionamento e na forma de gestão de seus recursos com o FUNDEF. Portanto, uma breve análise do período de vigência do FUNDEF e de suas características pode nos ajudar também a melhor entender esse “novo” fundo.

Como instrumento de concretização da política educacional de universalização do ensino fundamental, o FUNDEF entre outras coisas modificou o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. A estas duas últimas esferas administrativas e ao DF, caberia a aplicação de 60% do percentual constitucional mínimo de 25% de algumas fontes de receita no ensino fundamental. Seriam 15% dos seguintes impostos: ICMS, FPE, FPM, IPI exportação e a compensação financeira prevista pela lei complementar 87/96 (Lei Kandir). À União caberia apenas complementar os recursos do fundo, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Monlevade (1998), ao fazer uma análise a respeito do FUNDEF, sua emenda constitucional e lei, chama nossa atenção para o “descompromisso” e “desresponsabilização” da União quanto ao ensino fundamental. Segundo este autor, a política de FHC visava conter o aumento de qualquer despesa com a educação. Segundo a cartilha do BM, os recursos gastos em educação no Brasil eram suficientes, mas não estavam sendo bem geridos. Nessa perspectiva, a política de fundos foi um grande avanço na racionalização dos gastos, com parcimônia e equidade (MONLEVADE, 1998, p. 24).

Davies (1999) vai um pouco mais além em suas análises e nos informa que o Governo Federal faz “cortesia com chapéu de estados

e municípios". Diz isso porque, apesar de a União ser a idealizadora do FUNDEF, esta é a que menos contribui financeiramente para o fundo, sendo este assumido quase que na sua totalidade por estados e municípios.

As análises feitas a partir de pesquisas disponíveis (ARELARO, 2007; DAVIES, 2008; XIMENES, 2009) revelam que o FUNDEF, durante os seus dez anos de vigência, não contribuiu para a elevação significativa das despesas do Governo Federal (União) com educação básica.

Arelaro ao fazer uma avaliação preliminar dos dez anos de vigência do FUNDEF, o "Fundo Robin Hood", principal política de financiamento dos Governos FHC I e II (1995/2002), e mantida, apesar das críticas, em todo o primeiro mandato do Governo Lula (2003/2006), constatou que esta foi uma forma criativa de o Governo Federal investir menos, do pouco que já investia na área educação. Segundo a autora, os dados do período 1995- 2002 são contundentes: houve, de fato, redução dos gastos em educação, pelo menos por parte do Governo Federal. De "um gasto de 16,7 bilhões, em 1995, chegou-se a 13 bilhões, em 2002, ou seja, o gasto em Educação foi reduzido de 3,7 bilhões, no período – mais de 20% - numa linha decrescente constante" (ARELARO, 2007, p. 5).

No que se refere ao descumprimento, pela União, da EC nº14/1996 quanto ao estabelecimento do valor mínimo por aluno segundo um padrão mínimo de qualidade do ensino, já destacado por Arelaro (1999) e Pinto (2002) no governo FHC, Ximenes acrescenta que, "durante o primeiro mandato do governo Lula também ocorreu desrespeito da União em relação ao valor aluno ano e em relação à complementação do FUNDEF" (2009), como bem comprovado pelos dados da Tabela 1.

Como evidenciado pelos dados da Tabela 1, durante os governos de FHC e o primeiro mandato do governo Lula, a educação continuou como prioridade apenas no discurso. O Governo Federal, durante todo o período de vigência do FUNDEF, manteve o valor-aluno-ano sempre abaixo aos que resultariam do seu valor legal para não cumprir corretamente com a sua função supletiva e redistributiva (definida no artigo 211 da CF/1988), via complementação financeira, aos estados que não atingissem esse valor. A União diminuiu progressivamente o valor de sua complementação aos fundos estaduais e conseqüentemente o número de estados beneficiados com esta complementação,

chegando em 2006, último ano de vigência do FUNDEF, a atender apenas os estados do Pará e do Maranhão.

Tabela 1 - Valor aluno-ano e complementação da União ao FUNDEF – 1997 a 2006

Governo	Ano	Valor aluno-ano decretado	Valor aluno-ano legal	Complementação da União (valor R\$ em milhões)	Complementação legal (valor R\$ em milhões)	Nº de estados atendidos
FHC	1997	300,00	300,00	59.218.680		(PA) 1
	1998	315,00	418,56	486.656.300	1.971.322.800	(PA, BA, CE, PI, PE, MA) 6
	1999	315,00	418,56	579.989.900	1.852.827.000	(PA, BA, CE, PI, PE, MA, AL, PB) 8
	2000	333,00	455,23	485.455.000	1.988.498.000	(PA, BA, CE, MA, PI) 5
	2001	363,00	522,13	391.558.200	2.310.316.600	(PA, BA, MA, PI) 4
	2002	418,00	613,67	320.500.000	2.841.170.000	(PA, BA, MA, PI) 4
Lula	2003	434,71	710,75	362.100.000	4.362.730.000	(PA, BA, MA, PI) 4
	2004*	537,71	864,00	485.000.000	5.043.887.900	(PA, BA, MA, PI, AL, CE) 6
	2005*	627,26	954,42	395.300.000	5.017.037.700	(PA, MA, PI, AL) 4
	2006*	682,00	1.200,00	369.100.000	5.141.800,380	(PA, MA) 2
	Total	-	-	3.934.877.180		-

Fonte: Tabela originalmente publicada em Ednir e Bassi (2009). Adaptações feitas pelo autor da tese com informações complementares obtidas por meio do Estudo Técnico Nº 07/2007 (www.camara.gov.br), e pelo site do MEC www.mec.gov.br, acessado em 14/09/2010. Nota: *Valores estimados pelo MEC e STN.

Apesar das pressões sociais para que os dispositivos legais (CF/1988, art. 211, § 1º-, na LDB - BRASIL, 1996a, art. 4º, inciso IX, art. 74 -, na Lei do FUNDEF - BRASIL, 1996b; art. 13-, no PNE - BRASIL, 2001), que obrigam os entes federados a estabelecerem um padrão mínimo de qualidade fosse cumprido, esse debate não prosperou em termos institucionais e o custo por aluno-ano aplicado, foi resultado da divisão entre os recursos já disponíveis e o número de matrículas registradas no censo escolar e, ainda assim, comprimido para valores fora da lei para que o governo pudesse cumprir as metas de superávit fiscal (ARAÚJO, 2009).

Parte destas deficiências descritas pelos autores podem ser apontadas como variáveis explicativas para a realidade da educação brasileira, quando analisamos os dados de investimento em relação ao PIB do país, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Brasil: investimento direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - 1994 a 2009

ANOS	BRASIL															
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
%	3,9	4,0	3,9	3,6	4,1	4,1	3,9	4,0	4,1	3,9	3,9	3,9	4,4	4,6	4,7	4,7
Governo	Itamar	1º FHC				2º FHC				1º LULA			2º LULA			
Fundos		FUNDEF											FUNDEB			

Fonte: INEP/MEC (1994 a 2009)

Ao centrarmos nosso olhar para o conjunto de dados correspondentes ao período de vigência legal (1996) e efetiva (1998) do FUNDEF (até 2006) e o fato de grande parte deste mesmo período corresponder ao primeiro e segundo mandatos de FHC (1995 a 2002), vamos perceber uma estagnação dos gastos/investimentos em educação em relação ao PIB em quase todo esse período.

Através de uma análise mais detalhada acerca dos números apresentados tanto na Tabela 2, é possível perceber o menor investimento/gasto em relação ao PIB (3,6%), o maior (4,7%) e a amplitude de variação (que não pode ser entendida como crescimento) de apenas 1,1% pontos percentuais. Contudo, ao analisarmos toda a série histórica, vamos perceber que durante um período de 15 anos, o investimento direto em educação em relação ao PIB pouco mudou. Um olhar mais atento visando realçar o que há de mais essencial nos dados, revela também que, durante 6 anos, o valor dos investimentos/gastos em educação em relação ao PIB sofreu queda ou permaneceu estagnado ou muito próximo do valor de 3,9% pontos percentuais. Estes números ratificam as afirmações realizadas pelos pesquisadores da área

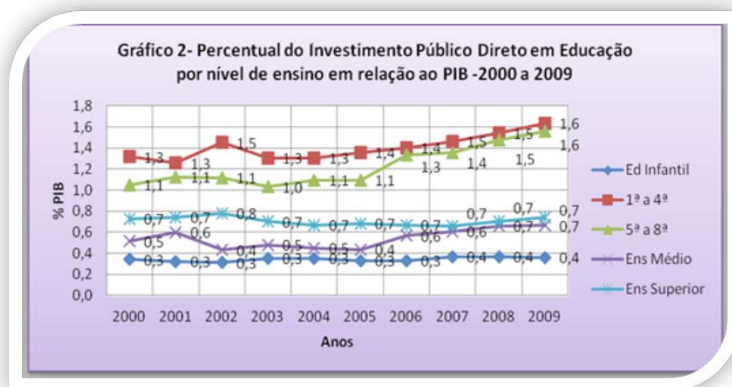
já mencionadas neste texto, de que o FUNDEF não traz recursos novos para a educação, ele apenas redistribui os já existentes em obediência à lógica neoliberal de racionalidade financeira dos gastos públicos em educação.

No que diz respeito aos investimentos em educação em relação ao PIB, Ramos (2003) chama atenção para o fato de, em que pese todos os limites das comparações internacionais e da arbitrariedade na determinação de um percentual a ser investido, há de se convir que “uma participação em torno de 4% do PIB representa uma parcela muito pequena em termos de investimentos educacionais em um país que ainda não conseguiu implementar um sistema educacional público de qualidade”, pois “nenhum país do mundo conseguiu mudar seu perfil educacional sem investir algo em torno de 10% do PIB em educação” (2003, p. 198).

O governo Lula apesar das críticas ao seu antecessor, durante quase todo o seu primeiro mandato (2003-2006), manteve os investimentos/gastos educacionais em relação ao PIB em 3,9%. Registrou um aumento em relação ao governo FHC, apenas no ano 2006 (4,4%) e outros pequenos aumentos consecutivos nos dois primeiros anos de seu segundo mandato (4,6% em 2007 e 4,7% em 2008), valores estes, bem abaixo do percentual mínimo de 10,0% necessários para a garantia de uma educação pública de qualidade para todos e para o cumprimento das metas previstas no PNE aprovado (até 2011), conforme apresentado em relatório elaborado por um grupo de trabalho coordenado pelo INEP (EDNIR; BASSI, 2009).

O investimento direto em educação em relação ao PIB por nível de ensino, durante o período de 2000 a 2009, conforme os dados disponíveis no site do MEC, foi detalhado no Gráfico 1.

Como evidenciado pelo Gráfico 1, até o final do período de vigência do FUNDEF (2006), o investimento direto em educação no ensino fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries) manteve-se praticamente inalterado, registrando crescimento maior, mas ainda muito aquém do esperado, durante o período de vigência do FUNDEF. Situação similar é observada em relação aos dados de investimento no ensino médio. No que diz respeito à educação infantil, houve estagnação dos investimentos até o ano 2006 e uma pequena variação para mais (de 0,1%) durante os anos iniciais do FUNDEF.



Fonte: Elaborado pelo autor (2011) com base em INEP/MEC (2000 a 2009)

Com a implantação do FUNDEB (2007), manteve-se a esperança de se ampliar significativamente os gastos em educação. Contudo, conforme sinalizado por Davies, o FUNDEB apesar das modificações estabelecidas em relação ao papel da União no financiamento da educação básica, dá continuidade à lógica da racionalidade financeira (DAVIES, 2008).

Os recursos do FUNDEB são oriundos dos mesmos impostos que compunham o FUNDEF mais o IPVA, o ITR e o ITCM (BRASIL, Lei 11.494/2007, Art. 3º, incisos I a IX §§ 1º e 2º). Sua implantação ocorreu de forma gradual, alcançando no ano de 2009 o percentual definitivo de 20% destes impostos. Além do percentual de impostos, os recursos deste fundo contam também com uma complementação da União (apenas para os estados que não alcançarem o valor mínimo nacional) e com rendimentos financeiros obtidos com a receita do fundo (BRASIL, Lei 11.494, 2007, art. 3º e 4º). Sua principal fragilidade reside no fato de trazer poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo. Os mesmos não foram ampliados na mesma proporção de sua abrangência em termos de alunos de outras etapas e modalidades de ensino da educação básica.

Na avaliação de Davies (2008), o FUNDEB está longe de se configurar como uma solução para os males do FUNDEF pelas seguintes razões: 1 – Traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo; 2- Estabelece um padrão de qualidade vago e contraditório; 3 – Estabelece uma complementação federal

muito pequena; 4 - Favorece creches, pré-escolas e instituições de educação especial privadas; 5 – Os 60% do FUNDEB não garantem a valorização dos profissionais do magistério.

Segundo este autor a complementação da União se configura como o “único recurso novo para o sistema educacional em geral e mesmo assim, não será tão significativo se levada em conta a sua capacidade financeira” (2008, p. 38). Contudo, os dados preliminares acerca da complementação da União ao FUNDEB, revelam uma dinâmica diferenciada em relação ao período do FUNDEF, conforme demonstram os dados da Tabela 3.

Tabela 3– Valor da complementação da União ao FUNDEB – 2007 a 2009

Governo	Ano	Complementação da União (Valor R\$ em milhões)	Nº de estados atendidos
Lula	2007	2.000.000.000	(AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) 08
	2008	3.174.300.000	(AL, AM BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) 09
	2009	3.937.430.000*	(AL, AM BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) 09
	TOTAL	9.111.730.000	09

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 6/2009 obtido no endereço eletrônico www.camara.gov.br, e site do MEC www.mec.gov.br. Acesso em: 14 set. 2010. Nota: * De acordo com a Portaria do MEC nº 788, de 14.08.2009, a perspectiva de complementação da União, em 2009, era de 5.070.150.

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 receberiam, durante os três primeiros anos de vigência do FUNDEB apresenta-se uma lógica contrária. De 2007 a 2009 a União ampliou em mais de 96,9% o montante de sua complementação e elevou de 08 para 09, o número de estados atendidos.

Reconhecidos estes avanços em relação ao FUNDEF, os mesmos ainda assim, precisam ser relativizados. Pois, como nos alerta Saviani (2008) a incorporação de “novos” recursos via complementação da União durante os três primeiros anos de vigência do FUNDEB, tem se dado em valores proporcionais inferiores à quantidade de incorporação das matrículas da educação básica. Sua implantação gradativa seja para elevação da subvinculação dos recursos, seja para a inserção de novas matrículas das etapas e modalidades que antes não eram incluídas pelo FUNDEF, incidem sobre a complementação da União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O “PANO DE FUNDO” REVELADO

A partir das considerações e análises empreendidas neste texto, fundamentadas no arcabouço legal e no que alguns dos principais autores da área têm escrito sobre o financiamento da educação no Brasil, foi possível perceber que a “prevalência da lógica da racionalidade financeira sobre a lógica social” adotada pelos governos, principalmente, após o processo de reforma pelo qual passou o Estado a partir de meados da década de 1990, se configura como “pano de fundo” para nossa compreensão acerca dos problemas educacionais e da concretização da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB) como principal instrumento de financiamento da educação no país no final do século XX e início do XXI.

Durante o período analisado, o “(des)interesse” da classe no poder e do Estado em garantir uma educação pública de qualidade para todos e em resolver os seus graves problemas, obviamente, é camuflado e nos revela um aparente paradoxo. Enquanto nos discursos ela era declarada prioridade, esta não se materializou em uma política de financiamento capaz de romper definitivamente com a lógica da racionalidade financeira e de garantir a ampliação significativa dos gastos públicos em prol de uma educação de qualidade. Este certo “(des)interesse” pode ser observado, dentre outras formas, pela quantidade limitada e insuficiente de recursos destinados ao setor educacional (grifo nosso) (PARO, 2005).

O Estado tem se mostrado mínimo quando se trata do financiamento, da destinação dos recursos necessários para o setor educacional, tal qual a prática política e administrativa implementada pelo Estado em sua medida de “desresponsabilização” pela educação pública da colônia”. Uma das evidências do descaso do Estado à educação nacional pode ser encontrada na estrutura de financiamento que permeou toda a sua história: *o financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais dos alunos*. Ao contrário, foi estabelecida uma quantidade mínima de recursos e, a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados. Esta lógica perversa de financiamento não favoreceu a concretização de uma educação pública de qualidade. Embora se tenha dado um passo inicial importante com a reforma do FUNDEF para o FUNDEB, trata-se de uma política de financiamento da educação que

continua poupando o governo central (União), que mantém a situação do financiamento da educação distante do mínimo aceitável e com a mesma lógica de funcionamento do FUNDEF (ARELARO, 2004).

Neste aspecto, as medidas tomadas por FHC em seus dois períodos de governo (1995-1998/1999-2002) ao implementar a reforma do Estado e as reformas que se seguiram em âmbito educacional, foram extremamente coerentes com as orientações macroeconômicas emanadas do FMI e do BM. A focalização dos gastos sociais e, principalmente, dos gastos educacionais no ensino fundamental via FUNDEF, a descentralização (municipalização), a privatização e a restrição do papel da União à atribuições de controle, avaliação, direção e, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e suplementar são alguns exemplos disso.

Na avaliação de Altman (2002), de Haddad e Graciano (2004), a gestão FHC buscou adequar o sistema de ensino à reforma do Estado brasileiro, em consonância com as orientações dos organismos multilaterais. No que diz respeito ao financiamento da educação especificamente, Silva (2008) afirma que o "FUNDEF, contemplou um importante componente do receituário do BM, qual seja, a focalização no ensino fundamental" que, por conseguinte, "veio acompanhada do incentivo à municipalização deste nível de ensino" (SILVA, 2008, p. 32).

Este arsenal de medidas reflete a lógica da "racionalidade financeira", recomendada por organismos internacionais de financiamento, iniciada pelo governo FHC e continuada pelo governo Lula, conforme evidenciado pela permanência da política de fundos como estratégia para não ampliação significativa dos gastos públicos em educação. Na avaliação de Ednir e Bassi (2009) "os fundos, criados em 1996 (FUNDEF) e em 2007 (FUNDEB) representam uma tentativa de racionalizar os gastos educacionais no Brasil" (2009, p. 66).

No que se refere à gestão Lula à frente do governo brasileiro (2003-2006/2007-2010) faz necessário destacar, exatamente, o caráter contraditório de suas medidas no que se refere ao financiamento da educação básica.

Conforme evidenciado por Araújo (2007; 2009) e Silva (2008), Lula, somente no final de seu primeiro mandato, rompe com a política de focalização do ensino fundamental ao criar o FUNDEB em 2006 (que abarca todos os níveis e modalidades da educação básica), mas dá continuidade à dinâmica da descentralização implementada por FHC e à

lógica da racionalidade financeira durante o seu primeiro e quase todo o seu segundo governo. O caráter contraditório de suas ações revela-se pelos seguintes fatores: 1- Não alterou o papel constitucional da União. Segundo Araújo (2009) "a EC nº 53/2006 não representa uma ruptura com a dinâmica da descentralização das políticas educacionais implementadas por FHC, mantendo inalteradas as competências entre os entes federados" (ARAÚJO, 2007; 2009). 2- Não pôs fim imediato às perdas da educação causadas pela medida governamental existente desde 1994 no país, o Fundo Social de Emergência (FSE) criado por FHC, mais tarde denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em 2000 é apresentada a sociedade com uma nova denominação: "Desvinculação das Receitas da União" (DRU) com prazo de vigência previsto até 2007, posteriormente renovado até 2010.

Um passo importante no sentido de romper com a lógica que pauta o financiamento da educação no Brasil foi dado com a definição dos Referenciais de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2007). Diferente da lógica vigente que estabelece o valor médio gasto por aluno a partir dos recursos disponíveis (divisão do total de recursos da vinculação constitucional pelo número de alunos matriculados na educação básica) o CAQi define qual o investimento/custo-aluno inicial necessário para garantir um padrão de qualidade da educação e o cumprimento das metas do PNE.

Contudo, a proposta de Plano (PL/PNE 8.035/10), enviada ao Congresso Nacional, não corresponde aos anseios da sociedade brasileira, principalmente, no que se refere ao aumento progressivo dos gastos em educação. Na proposta de PNE encaminhada pelo governo, a meta de ampliação do financiamento da educação para 10% do PIB, foi rebaixada para 7% até o final da década.

Com esta proposta de PNE, fica impossível garantir uma "educação pública de qualidade social para todos os brasileiros. Além da "valorização do magistério", a definição de um padrão mínimo de qualidade para a educação, demanda a garantia de uma grande quantidade de recursos. Neste aspecto, no dia 05 de maio de 2010 o CNE aprovou o Parecer nº 8/2010 que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o estudo do CAQi, desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Este parecer, além de defender os insumos fundamentais para garantir a aprendizagem dos estudantes, indica também quais serão os percentuais do PIB per capita a serem utilizados anualmente

para corrigir o valor do CAQi para cada etapa da educação básica (BRASIL, 2010, p. 36).

Esta proposta de resolução, pautada nos insumos mínimos necessários para uma educação de qualidade, amplia significativamente os gastos em educação e, talvez por isso ainda não tenha se tornado de fato “Resolução”, com caráter oficial e obrigatório em todo o país.

Além de continuarmos lutando para que esta proposta de resolução seja finalmente homologada e que a proposta de PNE seja revista, é preciso romper também com a orientação dos organismos multilaterais implementada por FHC e Lula, cujas ações encontraram-se direcionadas a produzir superávits primários, que impõem fortes restrições orçamentárias à ação pública no setor social. Segundo Ednir e Bassi (2009), o superávit primário ou superávit fiscal primário se constitui em uma meta que os governos se propõem a cumprir para equilibrar suas contas de forma tal que as despesas sejam inferiores às receitas. O valor que sobra (superávit) ao invés de ser redirecionado para produzir as verbas necessárias para uma educação de qualidade, é utilizado para o pagamento dos juros e amortização da dívida com os organismos multilaterais de financiamento (p. 89).

Ao analisarmos com atenção este conjunto de informações, aliado às reflexões propostas por Anísio Teixeira (1997), de que “as necessidades educativas de um povo não se resolvem com leis, mas com a disposição de dar mais recursos...” e por Melchior (1987) sobre a “necessidade de reorientar o sistema de decisão política e econômica” de nossa sociedade para a “implementação de medidas eficazes para resolver os problemas de financiamento da educação” no país, é possível constatar que estamos diante de um grande desafio a ser resolvido, que é o de também romper com a lógica do capital se, de fato, quisermos contemplar a implementação de uma política de financiamento, significativamente diferente da atual política de fundos, e capaz de resolver os graves problemas da educação. Na mesma direção, Arelaro (2004) ressalta a necessidade de haver uma reorientação da política econômica que possibilite uma reforma tributária ousada. Reforma esta que ouse cobrar impostos dos lucros do Capital, de quem lucra com as “cirandas financeiras” e que não se satisfaça, simplesmente, com uma recomposição da sub-vinculação e de um fundo – como fez o FUNDEF, e que, agora, o FUNDEB pretende repetir e aprofundar, mantida a mesma lógica.

Enquanto isso não acontece, cabe à sociedade civil se organizar e continuar pressionando o poder público para assegurar a elaboração e a aprovação de uma reforma tributária transparente, pautada pela justiça social e o equilíbrio regional e preocupada, primordialmente, em garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação dos direitos sociais e para a concretização do direito humano à educação de qualidade. É preciso também que os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios adotem como política pública a referência dos padrões mínimos do CAQi, para todas escolas públicas de educação básica (BRASIL, 2010).

Trata-se de uma mudança profunda que não acontecerá da noite para o dia e sem que haja alterações na correlação de forças que detém a hegemonia do Estado. Por isso, para alcançarmos a concretização deste direito precisamos travar uma luta política que envolve o fortalecimento dos movimentos sociais, desde os segmentos de menor poder (pais e alunos) no âmbito escolar à sua articulação com o movimento mais amplo dos trabalhadores em educação.

PUBLIC BASIC EDUCATION'S FINANCING: THE "BACKGROUND" OF BRAZIL'S FUNDING POLICY

ABSTRACT

This is a documentary research whose objectives are to identify and analyze constitutive features of the funding policy in order to understand it as a coherent and intelligible whole looking for identifying the reasons that make this policy more desirable than any other else to finance public education in Brazil's current context. Analyzes revealed the permanence of this kind of public education financing in this country, since mid-1990s, has as a "background" the reform process the State went through to establish the necessary bases to achieve the policies proclaimed by the World Bank, in which the right to education is included in the economist view of public spending restrictions in education with the endorsement of basic education's focalized policies to create a surplus -- as it was the case of FUNDEF. Even though FUNDEF's transition to FUNDEB has broken up with the focalization policy and contributed to minimally increase resources towards education, the financial rationality's logic has been kept and the situation of education in Brazil still is far away from desirable. It is needed to augment Federal participation in basic education financing if we want to immediately rise its expenses to a minimum of 10% of GDP. It is not enough to achieve economic

growth again and expand country's public revenues, it is needed to invert the logic that has guided the education financing policy.

Keywords: Education Financing. Funding Policy. FUNDEF/FUNDEB.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. L. S. O Financiamento da educação Básica no segundo mandato do governo Lula In: *Insumos para o debate: financiamento da Educação no governo Lula*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

_____. *Financiamento da Educação Básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) _ Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARELARO, L. *Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação* – Caxambú – MG: ANPED, 2007.

_____. *Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação - O Caso FUNDEB: Justiça Social, Equívoco Político ou Estratégia Neoliberal?* Livre docência - São Paulo: FEUSP, 2004.

_____. Políticas de Fundo na Educação: duas posições IN: LIMA, M. J. R e DIDONET, V. *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. – Brasília: INEP, 2005.

AZEVEDO, J. M. L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S (org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 17-42.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. 2ª ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL, Lei 9.424, 1996 (dispõe sobre o FUNDEF).

BRASIL, Lei 9.394, 1996 (dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/06.

_____. Lei nº 11.494, de 20/07/07.

_____. Lei 4.320, 1964 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF)

DAVIES, N. *O FUNDEF e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

Financiamento da Educação... - *Fabrizio Aarão Freire Carvalho*

EDNIR, M.; BASSI, M. *Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da Educação brasileira*. São Paulo: Petrópolis: Ação Educativa, 2009.

HADDAD, S. (Org.). *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. GRACIANO, M. *Educação: direito universal ou mercado em expansão – documento para o debate*. 1ª versão, mar. 2004.

GEMAQUE, R. *O Financiamento da Educação*. O FUNDEF no Estado do Pará: Feitos e Fetiches. São Paulo – SP, 2004, 370p. (Tese de Doutorado, USP/FEUSP).

LIMA, M. J. R. Origem dos fundos para a Educação: breve histórico. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. *FUNDEB: fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: INEP, 2005. p. 17-24.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. *RBPAE*, Niterói-RJ, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez, 2010.

MELCHIOR, J. *O Financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MONLEVADE, J. *O FUNDEF e seus Pecados Capitais*. 2 ed. Ceilândia-DF: Idea Editora, 1998.

_____. *Educação Pública no Brasil: contos e descontos*. – Brasília – DF: Idea Editora, 2001.

PARO, V. H. *Administração escolar: Introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, J. M. R. Um Fundinho chamado Fundão. IN DOURADO, L. F. (ORG.) *Financiamento da Educação Básica*. Campinas, SP: Autores associados; Goiânia - GO: Editora da UFG, 1999.

_____. Financiamento da Educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Setembro de 2002, v. 23, n. 80, p. 108-135.

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

_____. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82, p. 117-136, 2003.

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

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por outra política Educacional*. – Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

TEIXEIRA, A. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

Recebido em: outubro de 2012

Aprovado em: março de 2013