



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

da Cruz, Rosana Evangelista

Relações federativas e o financiamento da educação

EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 1, janeiro-junho, 2006, pp. 47-64

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580103>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

RELAÇÕES FEDERATIVAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Rosana Evangelista da Cruz

roecruz@yahoo.com.br,
UFPI/USP.
São Paulo – SP [Brasil]

O financiamento da educação no Brasil é condicionado pela organização política federalista do país, que envolve três esferas governamentais autônomas: a União, os estados e os municípios. Em face da diversidade de condições econômicas, políticas e sociais das regiões e estados, a União assume, nos termos da Constituição Federal (CF) de 1988, a função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados. Entretanto, nos anos 1990, observou-se a crescente centralização no processo de definição das políticas de financiamento da educação pelo governo federal, com a consequente descentralização de responsabilidades, num contexto de avanço das concepções minimalistas de Estado. Este artigo discute as políticas de financiamento da educação no âmbito das relações federativas no Brasil, levando em consideração o panorama em que se desenvolvem as políticas educacionais implementadas após a década de 1990 e as contradições advindas da forma de organização política do país.

PALAVRAS-CHAVE: Centralização. Descentralização. Financiamento da educação. Política educacional. Relações federativas.

1 Introdução

A última década foi marcada por intensa redefinição de políticas educacionais, não apenas daquelas voltadas ao financiamento da educação, mas também das relacionadas à organização do ensino, tendo sido recebidas de forma diferenciada pelos diversos segmentos da comunidade educacional e acadêmica. Algumas dessas políticas visavam a melhorar o gerenciamento da máquina pública, conferindo-lhe maior eficiência, eficácia e produtividade – na concepção do segmento afinado com as diretrizes governamentais do período – ou a restringir direitos adquiridos e estimular a mercantilização da educação, do ponto de vista do segmento mais crítico a essas políticas.

O debate passou a envolver a sociedade, à medida que ela se foi conscientizando da importância da educação na formação dos indivíduos, na abertura de novos horizontes profissionais e pessoais e no desenvolvimento da própria sociedade. De acordo com as limitações da conjuntura atual e diante dos mecanismos institucionais de participação existentes, a sociedade tem exigido, do poder público, políticas que não apenas democratizem o acesso, mas também qualifiquem a oferta da educação no país, servindo de importante instrumento de pressão para alcançar a almejada qualidade de ensino.

Neste artigo, tem-se como preocupação principal discutir as políticas de financiamento da educação no contexto das relações federativas no Brasil, levando em consideração o panorama em que se desenvolvem as políticas educacionais implementadas após 1990 e as contradições advindas da forma de organização política do país.

2 As relações federativas no Brasil

A República Federativa do Brasil está organizada em três esferas governamentais: a União, os estados e os municípios, que respondem por políticas

públcas para a mesma base territorial. Essa configuração remete à divisão de responsabilidades, com o objetivo de evitar justaposições que dificultem o desenvolvimento de políticas para o bem-estar público. Embora seja clara a necessidade de organizar o sistema, nem sempre o aparato legal e institucional e as relações estabelecidas garantem organicidade às políticas e às ações desenvolvidas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988a, 1988b), marco na reorganização do federalismo brasileiro, instituiu mecanismos mais efetivos de repartição de responsabilidades entre as três esferas, além de ampliar a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. O novo sistema envolveu também a definição de transferências de recursos públicos entre as esferas governamentais para possibilitar que estados e municípios executem políticas públicas que garantam o suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.

Entretanto, mesmo com os avanços da Constituição, o pacto federativo brasileiro convive com intensas desigualdades sociais e regionais, que afetam a capacidade arrecadadora de alguns entes federados, nos termos problematizados por Cury (2002, p. 174):

[...] um dos obstáculos para a realização deste modelo federado é a desproporção existente entre os Estados do Brasil, seja sob o ponto de vista dos recursos financeiros, seja do ponto de vista da presença política, seja do ponto de vista do tamanho, demografia e recursos naturais.

Para esse autor, a existência do pacto federativo pressupõe a não-centralização de poder em face da necessidade de respeitar a diversidade que há entre os 27 estados e mais de 5,5 mil municípios, uma vez que a CF de 1988 prevê um “[...] sistema federativo por cooperação recíproca [...]”, ou seja, um

sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas (CURY, 2002, p. 172-173). Esse processo, entretanto, nem sempre ocorre de forma articulada, pois a CF de 1988, segundo Camargo (2001), define competências recorrentes que, de forma artificial, deixam em posição de igualdade institucional os governos federal, estaduais e municipais.

Na década de 1990, as reformas políticas no Brasil encaminharam-se para o estímulo à descentralização de ações e de políticas, suscitando a discussão sobre o financiamento desse processo. Embora a União, como maior arrecadadora de recursos públicos no país, execute as transferências governamentais, nas esferas política e acadêmica, o debate levantou como questão fundamental o federalismo no Brasil, no que se refere à maior concentração de recursos no âmbito federal e à centralização na definição das políticas, que impede o efetivo compartilhamento do poder e a autonomia dos entes federados.

O Brasil é um exemplo de federalismo com centralização de políticas. Apesar de reformas de abrangência nacional serem mais difíceis no federalismo “[...] porque os governos locais têm incentivos e recursos para implementar suas próprias políticas independentemente do governo federal [...]” – com “[...] representação no Parlamento para vetar as iniciativas de política que são contrárias a seus interesses [...]” (ARRETCHE, 2002, p. 31) –, a falta de recursos reforça a dependência de estados e municípios, assim como as características políticas e econômicas do país corroboram a centralização em âmbito federal.

A década de 1990 representou um marco no avanço das políticas de redefinição do papel do Estado e de reorganização das relações entre entes federados. A reforma implementada foi inspirada nas políticas que incentivavam a diminuição do papel do Estado, tendo como base as idéias de intelectuais como Hayek (1994) e as orientações desenvolvidas no Consenso de Washington e propagadas sistematicamente por organismos internacionais, que resultaram num processo de restrição da esfera pública e na ampliação da

esfera privada, principalmente com a redução dos gastos em políticas públicas e com a transferência de ações para o âmbito do mercado, seja pela privatização explícita de políticas – envolvendo também terceirização e desestatização de serviços, seja pela transferência de responsabilidades para o âmbito da sociedade civil.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, as ações da União evidenciaram que os governos locais não conseguiram resistir ao crescente processo de transferência de funções de gestão, na medida em que as políticas eram definidas em âmbito central, com repasse das responsabilidades pela execução para os outros níveis. Essa mudança provocou uma alteração significativa na distribuição das competências entre os entes federados, no que se refere ao processo de implementação de políticas sociais, que envolveu o fechamento de órgãos federais nos Estados, a transferência, para os municípios, da responsabilidade de oferta de serviços sociais, como os de educação e de saúde, e a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais.

No âmbito educacional, o movimento correspondente às reformas descentralizadoras executadas na saúde, habitação e saneamento básico foi a municipalização acentuada do ensino fundamental, motivada principalmente pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ou mais especificamente pelos recursos adicionais possíveis para ampliação do atendimento. Essa descentralização, portanto, caracterizou-se como um processo, induzido pelo governo federal, de transferência de responsabilidades e de atribuições para o poder local, sem a contrapartida necessária para a qualificação de tais políticas e ações (ARRETCHE, 2002).

A questão da descentralização é vista de forma diferenciada por diversos autores. Lo Bello (1999), por exemplo, considera que a União foi a maior perdedora no processo de distribuição de recursos entre estados e municípios, sem que, por outro lado, tenham diminuído seus encargos e respon-

sabilidades com a execução das políticas. Na visão da autora, não ocorreu a descentralização de responsabilidades como contrapartida das transferências constitucionais realizadas. Essa interpretação é contestada por autores como Pinto (2000), ao apresentar evidências de que a União é só aparentemente a perdedora de recursos. Segundo ele, essa condição ocorre exclusivamente nas situações em que é considerada a receita de impostos após as transferências constitucionais; se contempladas as contribuições sociais e as operações de crédito, a União revela-se a maior concentradora de recursos públicos.

Embora a CF de 1988 tenha definido um sistema de transferências constitucionais de impostos que reduziu expressivamente os recursos da União, quando consideradas as contribuições sociais, apropriadas exclusivamente pela União, e as operações de crédito, mais presentes na esfera federal, em dados de 2000, verifica-se que o governo federal concentrava cerca de 66% dos recursos governamentais administrados no Brasil (PINTO, 2000).

Na realidade, segundo Dain e Soares (1998), em contraposição à descentralização fiscal, administrativa e de responsabilidades, a União ampliou a carga tributária incidente sobre os recursos não partilhados com as demais esferas governamentais, como estratégia para recompor suas receitas.

Uma vez discutidas as características das relações federativas no Brasil com ênfase na temática da centralização e descentralização, apresentam-se a seguir, no contexto de reforma do Estado, os aspectos centrais da política de financiamento da educação.

3 Financiamento da educação básica e as relações federativas

A CF de 1988 apresenta determinados parâmetros que moldam o sistema de financiamento da educação no país, em especial porque define, em consonância com as Constituições anteriores, os percentuais mínimos dos

recursos provenientes de impostos próprios e de transferências destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino: nunca menos de 18% para a União e, no mínimo, 25% para estados, Distrito Federal e municípios.

Embora a vinculação de recursos para a educação possa suscitar o entendimento de que o setor é privilegiado em relação a outras áreas sociais, autores como Davies (2001b), Pinto (2000) e Monlevade (1997) afirmam que, mesmo com tais recursos, o investimento do Produto Interno Bruto (PIB) em educação pública no Brasil é baixo (cerca de 4,5%), se comparado com o que ocorre em países que garantiram a universalização da educação básica e mantêm um sistema qualificado de oferta pública de ensino superior.

A insuficiência de recursos para a educação é evidente, tanto que, freqüentemente, está na pauta dos movimentos em defesa da escola pública a luta pela ampliação do investimento no setor, para que se tenha um ensino de qualidade como decorrência da valorização social e salarial dos profissionais da educação (carreira e formação) e de condições materiais e organizacionais favoráveis à oferta educacional.

Não bastasse a insuficiência de recursos, questões como a inclusão de despesas que não se referem à manutenção e ao desenvolvimento de ensino nos termos do artigo 71 da Lei 9.394 (ou LDB) (BRASIL, 1996b) – como é o caso de gastos com merenda escolar, infra-estrutura urbana, esportiva e de lazer e pagamento de inativos – têm tornado a oferta pública ainda mais precária. Além disso, as dificuldades tornam-se ainda maiores, pois os gestores utilizam um sistema de manipulação contábil que envolve sonegações, isenções fiscais e até desvios explícitos, o que impede que a população usuária das escolas públicas tenha acesso a uma oferta educacional compatível com as suas necessidades.

O financiamento da educação no Brasil, além dos recursos constitucionalmente vinculados, administrados diretamente por diferentes esferas governamentais, envolve a partilha de recursos federais com estados e municípios mediante sistema de descentralização. Tal política está alicerçada no artigo

211 da CF de 1988, que explicita o regime de colaboração entre as instâncias que compõem a federação, atribuindo à União a função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio da assistência técnica e financeira às unidades da federação.

As três principais formas de partilha dos recursos da União com os demais entes federados são: salário-educação, programas e projetos implementados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundef.

O salário-educação é uma contribuição social criada pela Lei 4.440, que corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à Seguridade Social e tem por finalidade complementar recursos para o ensino fundamental público. Após um processo longo de redefinição de seu formato, a Lei 10.832 (BRASIL, 2003a) estipulou que o FNDE reteria 10% do montante para o financiamento do transporte escolar terceirizado, destinado ao deslocamento de alunos de ensino fundamental da zona rural e à educação de jovens e adultos, mediante sistema de transferência para estados e municípios. Os 90% restantes passaram a ser redistribuídos, respectivamente, 1/3 para quota federal e 2/3 para quota de estados e municípios, esta última por depósito automático nas contas das secretarias municipais e estaduais de educação, de acordo com o número de crianças matriculadas no ensino fundamental, com o objetivo de financiar programas, projetos e ações voltados para essa etapa da educação básica.

A quota federal do salário-educação (1/3) é administrada pelo FNDE, que transfere esses recursos para estados e municípios por meio de programas e projetos. Além do salário-educação, que representa a maior parte dos recursos, o FNDE conta com outras fontes, como as transferências diretas do Tesouro Nacional e os montantes advindos dos acordos internacionais, entre outros de menor relevância no total administrado pela autarquia.

A política de assistência a estados e municípios efetivada pelo FNDE envolve ações variadas de assistência direta, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE); de assistência financeira automática, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); de assistência financeira por meio de convênios, que dependem de acordos de repasse voluntário mediante a apresentação de projetos, como os Programas de Aceleração da Aprendizagem e do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), financiado pelo FNDE e pelo Banco Mundial.

Os projetos e programas do FNDE (BRASIL, 2006a, 2006b, 2006c) têm um papel altamente indutor na implementação, em âmbito local, da política nacional de educação. As transferências dependentes de convênios, que expressam as prioridades do governo federal na educação, induzem a adoção de tais prioridades por parte de estados e municípios, como condição para o acesso aos recursos. No caso dos programas de repasse automático, é possível observar a implementação de políticas locais nos mesmos moldes da política nacional. Um exemplo de tal situação foi revelado pela pesquisa nacional intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na educação?”, realizada em cinco estados brasileiros, que constatou a inserção de programas de descentralização de recursos locais para as escolas nos mesmos parâmetros do PDDE, ou seja, por meio da unidade executora do direito privado, que expressa uma política da reforma do Estado (PERONI et al., 2005).

Outro elemento, determinante nos anos 1990 de indução de políticas por parte do governo federal foi o Fundef, o qual prioriza o ensino fundamental em detrimento da educação infantil, do ensino médio e superior. A principal lei que embasa a criação do Fundef, a Emenda Constitucional (EMC) 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), foi aprovada em razão de o artigo 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF de 1988 – que determinava fossem aplicados, pelo menos, 50% dos

recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental – não estar sendo cumprido, especialmente pelo governo federal.

Nesse período, além das pressões do Poder Judiciário (OLIVEIRA, 2001), evidenciavam-se desequilíbrios nas condições de oferta entre as redes de ensino no interior dos estados e entre regiões, acrescidos de inúmeros problemas decorrentes da aplicação inadequada de recursos. Outro fator relevante diz respeito à influência dos organismos internacionais sobre o governo brasileiro do período para a implantação de políticas sociais focalizadas, num cenário de avanço das propostas minimalistas de Estado. Assim, pela EML 14, estados e municípios deveriam aplicar, durante dez anos, no mínimo, 60% dos recursos vinculados à educação na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de alcançar a universalização desta etapa da educação básica e garantir uma remuneração condigna ao magistério. Aplicando-se o mesmo expediente, a responsabilidade do governo federal com a erradicação do analfabetismo e com universalização do ensino fundamental foi reduzida ao equivalente a nunca menos de 30% dos recursos vinculados.

Dessa forma, com as definições da Lei 9.424 (BRASIL, 1996c), foi criado o Fundef, fundo de natureza estadual, composto de 15% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados Destinados à Exportação (IPI-exportação), dos Fundos de Participação Estadual (FPE) e Municipal (FPM), e dos recursos provenientes da Lei Kandir, referentes à compensação das perdas por desoneração das exportações isentas de ICMS que visam ao aumento da competitividade internacional.

O objetivo mais divulgado pelo governo federal para a instituição do Fundef foi o compromisso com a garantia da diminuição de disparidades regionais no país, que seria alcançada pela distribuição dos recursos do fundo no interior de cada estado, entre ele e seus municípios, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental público. Além disso, a lei

determinou que o governo federal, anualmente, definisse um valor/aluno-ano abaixo do qual nenhuma unidade da federação poderia investir. Portanto, nos casos em que esse valor fosse inferior ao mínimo definido nacionalmente, a União deveria complementá-lo para garantir a equalização das oportunidades educacionais, tendo como meta o alcance do custo/aluno-qualidade.

A metodologia de cálculo do valor anual mínimo a ser aplicado (por aluno do ensino fundamental) está definida em lei: “[...] nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas [...]”, da Lei 9.424 (BRASIL, 1996c, artigo 6, parágrafo 1). Entretanto, nestes quase dez anos de Fundef, o governo nunca cumpriu a legislação, sempre definindo um valor/aluno-ano inferior ao que determina a lei, com o claro objetivo de desobrigar-se da responsabilidade de complementar os recursos em um número crescente de estados (em 1998, houve complementação para quatro estados; em 2002, para sete) (BRASIL, 2003b). Monlevade (1997) e Davies (2001a) denunciam que o Fundef não representa acréscimo de novas destinações financeiras para a educação e que apenas obedece a uma lógica de redistribuição de recursos no interior do Estado, uma vez que a complementação, de 1998 a 2003, restringiu-se a 2,8% do total dos recursos operados pelo fundo (BRASIL, 2003b).

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação denunciam, sistematicamente, o débito do governo federal com estados e municípios, em razão de não se adotar a metodologia prevista para o cálculo do valor/aluno-ano mínimo. Atualmente, esse débito atinge 12 bilhões de reais (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2006), o que revela a falta de compromisso do governo federal com a melhoria da qualidade da escola pública e com a diminuição das disparidades regionais no financiamento da educação.

A instituição do Fundef trouxe para o debate diversas questões relacionadas às políticas educacionais – em especial sobre custo/aluno e desigualda-

des regionais –, denunciando a urgência de concentrar esforços para estabelecer um custo/aluno que corresponda aos critérios de qualidade, conforme consta nos termos definidos pela CF de 1988 e pela Lei 9.394, e defendidos pela sociedade civil organizada que assume a bandeira da defesa da escola pública de qualidade para todos.

Uma vez que o objetivo deste artigo não é detalhar políticas específicas de financiamento da educação, mas buscar elementos que permitam elucidar as relações existentes entre essa temática e a organização federalista brasileira, deve-se destacar que, mesmo com uma complementação irrigária por meio do Fundef, o governo federal conseguiu induzir a municipalização do ensino obrigatório no Brasil.

A municipalização prevaleceu nos estados mais pobres do país – das regiões Norte e Nordeste – justamente aqueles que passam por grandes dificuldades financeiras (DAVIES, 2002). Além disso, o Fundef teve impacto negativo considerável na oferta da educação infantil e de jovens e adultos, principalmente nos primeiros anos, nos municípios que priorizavam esses tipos de atendimento (GUIMARÃES; PINTO, 2001). No caso do ensino médio, com a municipalização do ensino fundamental foi possível verificar o aumento na oferta por parte dos Estados, mas com base em uma precarização, denotada, em muitos casos, pela superlotação de salas.

A avaliação do Fundef remete à sua defesa ou à crítica: aqueles que defendem a política de financiamento da educação vigente argumentam que ela permitiu o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro, ampliou recursos, corrigiu desigualdades regionais, deu visibilidade à gestão dos recursos e possibilitou a capacitação e a valorização dos profissionais da educação (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000). Quem a critica o faz com base no fato de o governo federal ter-se desobrigado com o ensino fundamental, pelo desrespeito ao critério de cálculo do valor/aluno, participando com uma complementação insignificante, além de enfraquecer

a educação infantil, média e de jovens e adultos, não valorizar o magistério e adotar mecanismos débeis de fiscalização (DAVIES, 2002; PINTO, 2000).

A análise do Fundef evidencia que essa política não oferece incremento de recursos para a educação, mas a mera redistribuição desses recursos nos estados e municípios, conforme o número de matrículas. Diante disso, em meio a discussões sobre as relações federativas e o financiamento da educação, concordamos com Davies (2004, p. 25), quando afirma que, com o Fundef, a União faz “[...] cortesia com o chapéu de estados e municípios [...]”, pois, embora a complementação de recursos seja insignificante, é a União que acaba sobressaindo pela redistribuição existente, principalmente devido às perdas de estados e municípios mais estruturados financeiramente, no momento da partilha interna dos recursos.

O Ministério da Educação, no relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno em 2003, reconhece o não-cumprimento da legislação do Fundef sobre o valor/aluno-ano: se a Lei 9.424 tivesse sido cumprida, em 1998, por exemplo, em vez de sete estados beneficiados com a complementação da União, seriam 17 (BRASIL, 2003c), o que talvez mudasse um pouco o panorama da oferta pública e, nessas condições, reforçasse o compromisso do governo federal com o financiamento da educação obrigatória.

4 Considerações finais

Neste artigo, discutiram-se as políticas de financiamento da educação no âmbito do federalismo no Brasil e o papel da União na oferta de educação e no financiamento das políticas educacionais, tendo por base as discussões sobre relações federalistas e situando, como marco histórico do processo, a CF de 1988 e as ações voltadas à reforma do Estado nos anos 1990.

As disparidades entre estados e municípios em relação aos recursos disponíveis, associadas às diferenças no nível de desenvolvimento econômi-

co, na geografia, na cultura e na história, entre outros fatores, resultam em condições totalmente diferenciadas para o exercício das funções públicas, demandando da União o exercício de suas responsabilidades constitucionais, para colaborar com o processo de desenvolvimento harmônico dos entes federados.

Embora fosse esperado que a União executasse suas funções de maneira respeitosa em relação à soberania e à autonomia de estados e municípios, a análise dos mecanismos que emprega para partilhar recursos com os entes federados, em associação com políticas de centralização e descentralização, evidenciou que o uso de tais mecanismos tem o intuito de difundir políticas e concepções para os níveis intermediários e locais de governo, propagando, por indução e condicionamento, um modelo de Estado.

Nesse processo, governos estaduais e municipais vão assimilando e reproduzindo as políticas federais, mesmo quando não apresentam vantagens imediatas ou são desvantajosas para estados e municípios. Tal situação está relacionada ao desenho institucional brasileiro, às imensas disparidades entre as regiões e estados e a uma concepção que, muitas vezes, põe a União em um nível superior do sistema, e não apenas como mais uma esfera institucional. Essa realidade revela uma situação de absoluta carência de recursos, que leva estados e municípios mais pobres a terem nos repasses federais a única possibilidade de ampliar e qualificar suas políticas sociais.

As políticas atuais de financiamento da educação, tendo como destaque os recursos do salário-educação, os programas e projetos do FNDE e o Fundef, revelam que a União não tem desempenhado seu papel supletivo e redistributivo em relação a estados e municípios para alcançar um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras. Isso se dá especialmente por ancorar sua principal política de financiamento da educação na instituição de um fundo de natureza estadual (Fundef) e por se eximir da definição de um valor/aluno-ano compatível com as necessidades das escolas de ensino fundamental.

Avaliar o Fundef tendo como horizonte o processo de discussão e de aprovação do Fundeb, que contemplará todas as etapas da educação básica, permite concluir, com a experiência de quase dez anos do primeiro, que a instituição de recursos desse gênero nos estados para o financiamento da educação não colabora para diminuição das disparidades regionais brasileiras, principalmente se a União não assumir seu papel supletivo e redistributivo com o intuito de equalizar as oportunidades educacionais.

Ao que tudo indica, a possibilidade de diminuição de tais disparidades está necessariamente atrelada à promoção de uma política que, para além dos discursos de período eleitoral, possa garantir aos Estados economicamente menos estruturados maior eqüidade na oferta pública educacional e acesso às melhores oportunidades para alcançar o tão propagado desenvolvimento auto-sustentável.

FEDERATIVE RELATIONS AND EDUCATION FINANCING

The education financing in Brazil is conditioned by its federalist political organization which involves three autonomous spheres of government: the Union, the States and the Municipalities. Due to the diversity of economical, political and social conditions of regions and states, the Union takes over, according to the Federal Constitution of 1988, the supplying and redistributing functions in relation to the other federal units. Nevertheless, in the 1990s it was observed a growing centralization in the process for the definition of education financing policies by the federal government, resulting in decentralization of responsibilities, in a context facing the advance of the minimalist conceptions of State. This article considers the education financing policies in the scope of the federative relations in Brazil, taking into consideration the scenery where the educational policies have been developed after the 1990s and the con-

tradictions which have resulted from the country's political organization model.

KEY WORDS: Centralization. Decentralization. Education financing. Education policy. Federative relations.

Referências

- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto original. Brasília: 5 out. 1988a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto original compilado. Brasília: 5 out. 1988b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao_Compilado.htm>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- BRASIL. *Emenda constitucional nº 14, de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 1996a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 31 maio 2006.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Missão e objetivos*. Brasília: FNDE, 2006a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fnde/missao_obj.html>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Repasses da quota estadual e municipal do salário educação por Unidade da Federação 2005*. Brasília: 2006b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/salario_educacao/cota_estad_munic2005_3.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Salário-educação. Histórico*. Brasília: 2006c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/salarioeducacao/index.html>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.* Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília: 2003a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao/manuais/salario_educacao/lei10832_29122003.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.* Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 6º, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: 1996c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9424.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundef: relatório sintético 1998-2002.* Brasília: 2003b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco9802.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno/2003.* Brasília: 2003c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/relatorio2003.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. *Brasil: um século de transformações.* 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Aumento dos investimentos.* São Paulo: 2006. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br>>. Acesso em: 8 jun. 2006

CASTRO, J. A. de; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 745, p. 1-31, jul. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0745.pdf>. Acesso em: 3 maio 2006.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-202, 2002.

DAIN, S.; SOARES, L. T. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. de. *Reformas de Estado e políticas de emprego no Brasil.* 1. ed. São Paulo: IE-Unicamp, 1998. p. 31-72.

- DAVIES, N. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* 1. ed. São Paulo: Xamã, 2004.
- DAVIES, N. Financiamento do ensino médio estatal: obstáculos estruturais e conjunturais. In: ZIBAS, D. M. L.; AGUIAR, M. A. S.; BUENO, M. S. *O ensino médio e a reforma da educação básica.* 1. ed. Brasília: Plano, 2002. p. 157-178.
- DAVIES, N. *O Fundef e as verbas da educação.* 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001a.
- DAVIES, N. *Plano nacional de educação: muito discurso, nenhum recurso.* 1. ed. Niterói: Eduff, 2001b. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br>>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 12-105, 2001.
- HAYEK, F. *O caminho da servidão.* 1. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.
- LO BELLO, M. F. de L. *Alguns aspectos da quota federal do salário-educação.* 1. ed. São Paulo: Café Editora Expressa, 1999.
- MONLEVADE, J. A. C. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.* 1. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 205-217.
- OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.* 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.
- PERONI, V. M. V. et al. *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Relatório final de pesquisa integrada financiado pelo CNPq. Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- PINTO, J. M. R. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* 1. ed. Brasília: Plano, 2000.

Recebido em: 16 fev. 2006 / Aprovado em: 16 maio 2006

Para referenciar este texto

CRUZ, R. E. da. Relações federativas e o financiamento da educação. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 47-64, jan./jun. 2006.