



## A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica – considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade

*The Funds Policy in the financing of Basic Education –  
considerations about strengthening the quality public education Project*

*La Politique des Fonds dans le financement de L'éducation de Base –  
considérations sur le renforcement du projet d'éducation publique de qualité*

Rosana Maria Gemaque Rolim<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Pará

**Resumo:** Este texto apresenta considerações acerca da política de fundos no financiamento da educação básica. Toma como parâmetro a perspectiva do direito à educação pública de qualidade e o fortalecimento desse projeto. Foi desenvolvido a partir do questionamento se a política de fundos – estratégia de financiamento da educação básica – possibilitou o fortalecimento do projeto de educação pública. Para isso, elegeu como indicador da análise o movimento das matrículas na educação básica de 1996 a 2019. Constatou que a redistribuição dos recursos produziu dinâmicas diferentes no atendimento às matrículas entre as etapas de ensino, com retração do atendimento público e o avanço do privado, decorrentes dos limites na formatação do fundo e na capacidade de financiamento das redes municipais.

**Palavras-chave:** Políticas de Fundos. Financiamento. Educação Básica.

**Abstract:** The text presents considerations about fund policy in the financing of basic education. Takes as parameter the perspective of the right to quality public education and the strengthening of this project. It was developed based on the question of whether the fund policy - basic education financing strategy - made it possible to strengthen the public education project. To this end, it chose as an indicator of analysis the movement of enrollments in basic education, from 1996 to 2019. It was found that the redistribution of resources produced different dynamics in the attendance to enrollments between the teaching stages, with the retraction of public attendance and the advance of the private one, resulting from the limits in the formatting of the fund and in the financing capacity of the municipal networks.

**Keywords:** Fund Policies. Financing. Basic Education.

**Abstrait:** Le texte présente des considérations sur la politique des fonds dans le financement de l'éducation de base. Prend comme paramètre la perspective du droit à une éducation publique de qualité et le renforcement de ce projet. Il a été élaboré sur la base de la question de savoir si la politique de fonds - stratégie de financement de l'éducation de base - permettait de renforcer le projet d'éducation publique. Pour ce faire, il a choisi comme indicateur d'analyse le mouvement

---

<sup>1</sup> Doutora e Pós-Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora Associada III da Universidade Federal do Pará atuando na Graduação e Pós-Graduação. *Email:* [rgemaque@uol.com.br](mailto:rgemaque@uol.com.br). *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2993304230836305>. *ORCID:* <http://orcid.org/0000-0002-6475-0172>.

des inscriptions dans l'enseignement de base, de 1996 à 2019. Il a été constaté que la redistribution des ressources produisait des dynamiques différentes dans la fréquentation des inscriptions entre les étapes d'enseignement, avec le retrait de la fréquentation publique et l'avancée du privé, résultant des limites dans la mise en forme du fonds dans la capacité de financement des réseaux municipaux.

**Mots-clés:** Politiques de Fonds. Le financement. Éducation de Base.

---

**Recebido em:** 20 de outubro de 2020

**Aceito em:** 19 de novembro de 2020

---

## Introdução

A política de fundos, nos moldes do Fundef e do Fundeb, foi gestada nos anos de 1990 – período marcado por forte crise do capitalismo em escala mundial, impulsionada pela denominada “crise do petróleo” nos anos de 1970, e que, no Brasil, atravessou os anos de 1980 e adentrou a década de 1990. Todavia a narrativa fortemente veiculada, à época, foi a de que o Estado era o epicentro da crise, por ter alargado as suas atribuições, tanto no âmbito econômico quanto no financiamento das políticas sociais, e sem condições de materializá-las. Nesse contexto, inicia-se um processo de desqualificação das instituições públicas estatais, sob o argumento de que seriam incapazes de responder às novas atribuições demandadas pela globalização da economia, que requeria domínio de novas tecnologias, agilidade e desburocratização das ações – capacidade instalada no mercado.

Essa narrativa, orquestrada e pactuada no conhecido “Consenso de Washington”, passou a ser disputada ideologicamente nos países dependentes financeiramente dos órgãos multilaterais, e medidas de reestruturação foram impostas aos Estados-Nação de modo a alinhá-los aos ditames do ideário neoliberal, ancorado na desregulação das ações estatais, vistas como concorrentes desleais da iniciativa privada, por transgredirem a proteção das liberdades individuais.

Nesse projeto de recuperação da lucratividade econômica, a Educação e a área social no seu todo – consideradas pelos liberais clássicos como áreas protegidas pelo Estado – tornam-se focos de disputas pelas possibilidades de lucratividade, confrontando-se assim com a perspectiva de educação como direito social básico preconizado na Constituição Federal de 1988. Entretanto, contraditoriamente, a mesma Constituição manteve o sistema dual, assegurando espaço para a liberdade do ensino privado, ao estabelecer a *coexistência de instituições públicas e privadas de ensino* (inciso III, art. 206) e a *gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*

(inciso IV, art. 206). Além disso, manteve-se a multiplicidade de sistemas públicos de ensino, o que dificulta o planejamento coletivo, fragmenta os recursos financeiros e contribui para a ampliação das desigualdades educacionais.

Desta feita, o princípio constitucional referente à garantia de *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola* (inciso I, art. 206) expõe o grau dos desafios históricos dos defensores do projeto de educação pública de qualidade diante das profundas desigualdades tributárias entre estados e municípios e do avanço da lógica da lucratividade.

Assim, o financiamento das políticas educacionais torna-se o epicentro das disputas entre o projeto de educação pública de qualidade para todos – único capaz de promover a emancipação humana e a formação para a democracia – e o dos privatistas, que veem na educação um serviço rentável.

Nos anos de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso ressignificou a ideia de fundos como mecanismo potencializador de financiamento da educação, numa reengenharia assentada no pressuposto de que os problemas da educação pública decorriam do desequilíbrio entre as responsabilidades pelo atendimento e os recursos disponíveis e não do subfinanciamento, sob o argumento de que, no Brasil, os gastos com educação em proporção do PIB se equiparavam aos de países “desenvolvidos”.

Assim, na segunda metade dos anos de 1990, inaugurou-se uma perspectiva de política de fundos estaduais com a finalidade de redistribuir os recursos entre o governo estadual e seus municípios a partir do quantitativo de matrículas, em que a participação da União, onde fosse necessária, seria periférica. Em um primeiro momento (1996-2006), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef concentrou 15% de parte dos recursos dos estados e municípios vinculados à educação e os direcionou com exclusividade ao ensino fundamental, visando à universalização do atendimento, a melhorar as condições de oferta e a valorizar os professores. Posteriormente (2006-2020), com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, a política de fundos foi redimensionada, expandindo-se o quantitativo de recursos e o raio de ação a todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica, configurando-se, assim, como o mecanismo mais importante de redistribuição dos recursos financeiros da educação básica.

Trata-se de uma política de financiamento ampla e diversificada, que mobiliza e redistribui um quantitativo considerável de recursos, dimensionado pela capacidade orçamentária dos estados e pelo quantitativo de matrículas atendidas. Portanto, há uma grande

variação no volume de recursos recebidos pelos estados e municípios, havendo aumento e redução de receitas o que diversifica os impactos e efeitos da política. A variação se apresenta tanto na relação interestadual quanto intraestadual.

Este texto avalia a política de fundos a partir da discussão sobre o fortalecimento do projeto de educação pública com base no movimento das matrículas no período de 1996 a 2019. Esse recorte, associado a outros que vêm sendo produzidos sobre essa temática, poderá contribuir para um balanço de 23 anos de política de fundos no financiamento da educação básica.

Para isso, inicialmente apresentam-se considerações sobre os contextos econômicos e políticos produtores das decisões sobre a formatação da política de fundos nos moldes do Fundef e do Fundeb. Em seguida, analisam-se os dados referentes à distribuição dos recursos do Fundeb e a movimentação das matrículas na educação básica no Brasil.

### **O Estado e as reformas fiscais – O pano de fundo da tomada de decisões**

A concepção de Estado que norteia as análises é a de que se trata de uma construção histórica que, no capitalismo, se materializa de forma *enraizada na base sociometabólica antagônica sobre a qual todas as formações de Estado do capital são erguidas*, resultantes da interligação de três pilares: Capital, Trabalho e Estado, os quais não podem ser autonomamente eliminados, abolidos ou derrubados. Deste modo, o Estado do capital não se altera enquanto tal, embora suas variantes particulares possam ser alteradas (MÉSZÁROS, 2015; 2005).

Do ponto de vista do movimento do capital contemporâneo, Silver (2005) argumenta que, em nível mundial, os anos de 1970 foram marcados por crises conjuntas de lucratividade e do meio ambiente, decorrentes do choque dos preços do petróleo, que explicitaram os limites das promessas hegemônico-mundiais de *entrada dos trabalhadores do Terceiro Mundo na era de grande consumo em massa*. Ao contrário, *ao final do século Americano, apenas haviam consolidado as desigualdades mundiais em termos de renda e uso/abuso de recursos* (p.172). Para essa autora, os processos de financeirização do capital *contribuíram para o aumento do desemprego estrutural e da desigualdade, assim como abalaram os modos e meios de vida dos trabalhadores mundo afora*, e a solução, pela via da financeirização, *foi acompanhada de grande ofensiva dos empregadores contra os trabalhadores e do declínio da agitação trabalhista* (p.170). Assim, os contratos sociais globais do pós-guerra, pautados no reconhecimento de que os trabalhadores deveriam ser protegidos das forças

desregulamentadas do mercado global, começaram a ser desmontados e sua instabilidade posta em evidência tanto para o trabalho quanto para o capital – constituindo suas crises permanentes.

Harvey (2011) recorre à analogia do fluxo sanguíneo para explicar a representação das crises no capitalismo. Para ele, *o capital é o sangue que flui através do corpo político de todas as sociedades que chamamos de capitalistas*. Quando o fluxo sanguíneo é interrompido, retardado ou suspenso, *“deparamo-nos com uma crise do capitalismo em que o cotidiano não pode mais continuar no estilo a que estamos acostumados”* (HARVEY, 2011 p.).

Nas crises, o Estado é convocado a dar solução, mas Mézaros alerta para os limites impostos a esse pilar, visto que *não pode fazer outra coisa senão proteger a ordem sociometabólica estabelecida, defendê-la a todo custo, independentemente dos perigos para o futuro da sobrevivência da humanidade* (p.28). A intervenção nesse percurso, desempenhada historicamente pela política, deverá continuar, mas a alteração em todas as dimensões dessa montanha chamada Estado *deverá ser – e só poderá ser – conquistada se os antagonismos estruturais profundos nas raízes das contradições insolúveis do Estado forem colocados sob o controle historicamente sustentável* (p.29).

Ao se adotar a Constituição Federal de 1988 como o marco temporal para a compreensão dos determinantes da política de fundos constata-se que, desde a sua proclamação, está em curso a efetivação de um projeto deliberado dos protagonistas da recuperação da lucratividade de desconstruir a ideia de Estado Social provedor e equalizador de justiça social. Isso se efetiva por meio de políticas de negação dos direitos sociais de perspectiva universal, legitimadas nos processos de ilegalidades do Estado e em sintonia com as *normas constitucionais*, que decorrem de interpretações insustentáveis que favorecem o enriquecimento de uma minoria.

As desigualdades produzidas na reprodução do capital sustentam-se na *ordem sociometabólica* do sistema do capital e o Estado (integrante do sistema) exerce o controle da ordem e *funciona como o agente ativo tanto da lei do Estado como da ilegalidade do Estado a serviço da manutenção geral da ordem sociometabólica estabelecida*, que se expressa nas políticas de austeridade.

### **As políticas de ajustes fiscais e seus rebatimentos no financiamento da educação básica**

Os anos de 1990 – cenário inaugural da política de fundos –, conhecidos como a década das reformas no Brasil, caracterizaram-se, nos primeiros cinco anos, por medidas anti-inflacionárias e, nos últimos cinco, pelo controle da inflação, pela intensificação das privatizações

e abertura do comércio externo, viabilizadores do acesso aos mercados internacionais de capital que instalaram um novo padrão de crescimento.

Todavia a CF-1988 apresentava empecilhos aos ditames neoliberais, visto que estabelecia *um conjunto de princípios tributários (eles ainda estão lá escritos) que constituíam uma base importante para a edificação de um sistema tributário baseado na justiça fiscal e social* (SALVADOR 2010, p.617). Princípios de base solidária que remetem à isonomia, à universalidade, à capacidade contributiva, à essencialidade.

A tomada de decisões nesse contexto – mesclada por interesses globais e locais – pautou-se em narrativas econômicas ortodoxas, veiculadas por intelectuais acadêmicos e órgãos financiadores, de que o Brasil deveria iniciar imediatamente as reformas para assegurar, sem retardos, os avanços econômicos proporcionados pela era da globalização da economia. As reformas deveriam ocorrer por processos de ajustes fiscais, de modo a “corrigir” as inadequações advindas da rede de proteção social preconizada na CF-1988 e afigurada na Seguridade Social, de modo a atender às novas exigências demandadas pela incorporação de capital externo na economia do Brasil. A reprodução do capital requeria, portanto, o redesenho das políticas sociais e alterações na CF-1988 para materializar as privatizações. O argumento era “desburocratizar” para eliminar as “travas” impeditivas dos avanços/lucros projetados.

Nesse cenário, o Estado foi chamado a exercer o controle da “*ordem sociometabólica*”, regulando a tomada de decisão sobre a ampliação das finanças públicas/fundo público, visto que o controle da inflação e as privatizações das empresas estatais não resolveram os problemas fiscais, como havia ocorrido em outros países (BAUMANN, 2001) – o que era esperado pelos baixos valores das privatizações em atendimento aos privilégios.

As decisões sobre a política fiscal decorreram de um processo de *desorganização combinada* de interesses globais e locais. A influência global adveio do epicentro chamado *Consenso de Washington*, caracterizado por um conjunto de orientações que visavam, dentre outros interesses: i) a garantir a lucratividade, desregulando e liberalizando o comércio; ii) a manter a propriedade e os privilégios das elites; iii) a ampliar a base fiscal e a disciplinar os gastos, sobretudo os sociais, priorizando áreas focais; iv) a privatizar empresas estatais; v) a instituir taxas competitivas. Enfim, desburocratizar como medida de enfrentamento à crise de lucratividade, facilitando os investimentos estrangeiros e *dessocializando* o Estado como garantidor de direitos dos trabalhadores (SILVER, 2005).

Em nível local, iniciou-se o desmonte do caráter progressivo e redistributivo da política tributária, transferindo-se a redistribuição de renda para os gastos sociais – processo inaugurado em 1987, no governo de José Sarney, que reduziu a alíquota máxima de 50% para 25% do Imposto sobre a Renda. Desde então, a progressividade não foi retomada (GOBETTI; ORAIR, 2016). Posteriormente, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei nº 9.245/95, os benefícios tributários aos rendimentos do capital aos mais ricos foram ampliados com a isenção de dividendos e a consolidação de tributação com baixo grau de progressividade, sob o argumento de atrair capitais e de incentivar investimentos, o que resultou em aumento das desigualdades. Nas palavras de Gobetti e Orair (2016), *os benefícios tributários aos rendimentos do capital, entre outras assimetrias, contribuem para que o Brasil possua uma das maiores, senão a maior, concentração de renda no topo da distribuição entre todos os países do mundo* (p.18).

Essa política de ajuste fiscal, segundo Goularti (2017), priorizou o *superávit* e assumiu, dentre as medidas: financiar a estabilidade macroeconômica, ancorar-se na política monetária, prever o comportamento esperado das principais variáveis econômicas. Em consequência, houve a penalização da população pobre, a legitimação da austeridade institucionalizada, em 2000, na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu regras permanentes para os gastos públicos (GOULARTI, 2017).

A política de austeridade fiscal pauta-se no pressuposto de que a retomada do crescimento econômico e a redução da dívida pública requerem um tipo de ajuste que priorize o corte de gastos públicos em detrimento do aumento de impostos sob a crença de que

esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. Ou seja, ao mostrar “responsabilidade” em relação às contas públicas, o governo ganha credibilidade junto aos agentes econômicos e, diante da melhora nas expectativas, a economia passa por uma recuperação decorrente do aumento do investimento dos empresários, do consumo das famílias e da atração de capitais externos (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p.18).

Contudo Rossi, Dweck, Oliveira (2018) alertam que *gasto e renda são dois lados da mesma moeda, o gasto de alguém é a renda de outra pessoa: quando alguém gasta, alguém recebe. Quando o governo contrai o seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos, o que tem impactos negativos na renda privada* (p.18). Por isso afirmam ser falaciosa a narrativa de que as finanças do governo independem do resto da economia, visto que, contabilmente, *o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado. Se*

*no momento de crise o governo buscar superávits, estes se darão às custas dos déficits do setor privado, o que pode não ser saudável para a estabilidade econômica.* (p. 19). Nessa lógica, os autores advogam que a adoção da austeridade fiscal é contraproducente às crises econômicas, uma vez que a tendência é de ocorrer o oposto, ou seja, retração do crescimento e aumento da dívida.

Nessa nova roupagem de investimento do capital, que alterou o caráter da política fiscal de progressiva e redistributiva para os gastos sociais, diante das políticas de austeridade fiscal redutora dos gastos, penaliza os trabalhadores de baixa renda, usuários dos serviços públicos, em tempo, privatiza os serviços e direitos sociais em prol da lucratividade, ampliando ainda mais as desigualdades. Daí os avanços de privatização das ofertas de serviços educacionais, de saúde, previdenciários, dentre outros.

Desse modo, a configuração da política de fundos, no molde Fundef, expressou as contradições históricas do período decorrentes do movimento global de desconstrução do Estado Social, que reduzia os gastos sociais e privatizava os direitos sociais, falseando a origem do problema central da educação pública, ao deslocá-lo do subfinanciamento para a redistribuição dos recursos e a vinculação dos gastos, desprovidos de um padrão de qualidade e de planejamento pautado nas necessidades.

### **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef**

Foi no contexto de contenção de gastos na área social e de reestruturação do papel do Estado e do MEC na definição e condução da política educacional que o Fundef foi desenhado, sob o argumento de universalização, mas que priorizou uma etapa da educação básica – o ensino fundamental, sustentado na falácia de que o problema central da educação pública era de ordem gerencial e não de subfinanciamento, visto haver um desequilíbrio entre as responsabilidades com as matrículas e os recursos disponibilizados entre os governos estaduais e municipais. A solução viria na adoção de medidas de redistribuição dos recursos em âmbito estadual, as quais revolucionariam a educação, pois promoveriam em tempo: justiça social, equidade no gasto-aluno, descentralização, melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério. Em vários documentos oficiais do MEC, à época, foi veiculada a ideia de que o Fundef foi criado com a finalidade de corrigir as *“iniquidades históricas que impediam o desenvolvimento do sistema educacional e tolham o futuro de muitos brasileiros”*,

considerando que a má distribuição dos recursos da educação constituía-se na “*raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino em todo o País*” (MEC, 1999). (GEMAQUE, 2004). Nessa perspectiva, os problemas históricos de desigualdades de acesso e das condições de oferta da educação pública poderiam ser resolvidos sem o aporte de novos recursos.

A proposta de Emenda Constitucional – PEC 233, de 1995, do Poder Executivo, foi encaminhada à Câmara dos Deputados, acompanhada da Mensagem nº 1078, de 15/10/1995, do Poder Executivo, e da Exposição de Motivo nº 273, de 13/10/1995, bem ilustrativa das ideias do governo, à época. No conteúdo, afirma-se que a iniciativa do Executivo em alterar a Constituição visava a “corrigir distorções”, que geraram compromissos que o governo federal não considerou possível assumir. Diante disso, propunha um mecanismo de financiamento que reduzia consideravelmente a participação direta do governo federal no ensino fundamental – mesmo sendo o ensino obrigatório –, alterando o dispositivo que obrigava a União a aplicar 50% dos 18% da receita de impostos vinculados à educação, para nunca menos que o equivalente a 30%, ou seja, garantiu legalmente o que já vinha sendo em prática, infringindo a lei por não aplicar os 50% (MELCHIOR, 1997).

Os estudos que avaliaram impactos do Fundef na educação de estados e municípios evidenciaram que a redistribuição de recursos assegurou: mudança na oferta do ensino fundamental que foi municipalizada; redução das desigualdades no gasto-aluno intraestadual, pois entre os estados continuavam sendo ampliadas; a redistribuição de recursos que beneficiou os municípios, possibilitando a expansão das matrículas no ensino fundamental, porém sem universalizá-las (VERHINE, 2003; SOUZA, 2003; GEMAQUE, 2004). E as condições de ensino e a valorização do magistério praticamente não foram alteradas.

### **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb -**

A crise econômica atravessou a década de 1990 e penetrou nos anos 2000, com períodos de acirramento e rebatimentos diferenciados entre os países. O ano de 2003 foi um marco no acirramento da crise que, inicialmente, instalou-se nos bancos e nos Estados Unidos, mas que se espalhou em função da globalização financeira.

Nas palavras de Salvador (2010):

Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar”, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos. Rapidamente o discurso da eficiência dos mercados parece ter sido esquecido (p.614).

Assim, no cenário de formulação do Fundeb, a crise financeira acirrava-se e o projeto de ajuste fiscal seguia o seu curso. Sobre isso, Salvador (2010) argumenta que a *contrarreforma tributária sorrateira iniciada no governo FHC e continuada no governo Lula destruiu os artigos constitucionais dos princípios tributários, via mudanças na legislação infraconstitucional* (p.619). Esse autor enumera várias ações elucidativas nessa direção, tais como: (i) a promulgação da Lei nº. 11.033, de 21/12/2004, que reduziu de 20% para 15% a alíquota do Imposto de Renda sobre os ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em Bolsas de Valores, de Mercadorias, de Futuros e assemelhadas e, além disso, isentou os ganhos líquidos auferidos por pessoa física em operações no mercado à vista de ações para valores iguais ou inferiores a R\$ 20 mil/mês; (ii) a edição da Medida Provisória (MP) nº 281, de 15/2/2006, que anulou as alíquotas de IR e da CPMF aos “investidores”; o fato de a legislação atual não submeter à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital, que são tributados com alíquotas inferiores aos demais rendimentos (HICKMANN, 2002, apud SALVADOR, 2010, p.619).

Essas políticas têm possibilitado a construção de um sistema tributário regressivo que se confronta com os princípios constitucionais da capacidade contributiva, em que o Estado brasileiro passou a ser *financiado, em grande parte, pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta* (SALVADOR, 2010, p.620)<sup>2</sup>.

Assim, a continuidade da política de Fundos na versão Fundeb ocorreu pautada em discussões entre o Executivo, parlamentares e organizações da sociedade que advogavam em favor de uma proposta que superasse os limites do Fundef, sobretudo em termos da cobertura e da participação da União na composição do fundo, visto que as desigualdades no financiamento da educação foram reduzidas apenas em âmbito interno e ampliadas entre os estados. O

---

<sup>2</sup> - Estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, de 1996, revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a trinta salários mínimos corresponde apenas a 7% (Vianna et al., 2001). Com base nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 2002-2003, estima-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam como uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a 30 salários-mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (Zockun, 2005). Pochmann (2008) também destaca, com base nos dados da POF do IBGE 2002-2003, que o décimo mais pobre da população sofre uma carga total equivalente a 32,8% da sua renda, enquanto o décimo mais rico, apenas 22,7%. (p.620).

Executivo advogava que a revisão desses mecanismos resolveria os problemas no atendimento, nas condições de oferta e na qualidade do ensino e possibilitaria o cumprimento das metas do PNE de 2001. Além disso, reivindicava-se o aprimoramento do controle social dos recursos.

O “novo” fundo manteve a formatação do anterior de fundos estaduais e o critério de distribuição dos recursos – matrículas ponderadas, mas ampliou a cesta de recursos, a alíquota de subvinculação, de 15% para 20%, e vinculou a complementação da União em 10% do montante disponibilizado pelos estados e municípios. O cálculo do valor-aluno-ano também foi alterado, passando a ser vinculado ao montante de recursos disponibilizados pela União. Além disso, os valores de ponderações das matrículas teriam parâmetros máximos que atuavam contraditoriamente como travas na expansão.

Sobre isso, Araújo (2006), argumentou à época:

No debate realizado entre União, estados e municípios ficou nítida a concordância do MEC quanto ao estabelecimento de mecanismos inibidores de um crescimento acelerado das matrículas nos níveis e modalidades com menor cobertura, pois tal crescimento resultaria em desequilíbrio financeiro, sendo que o alvo principal das preocupações dos estados e do MEC era a possibilidade de uma explosão de matrículas em creches mantidas pelos municípios, o que provocaria migração mais acentuada de recursos estaduais (ARAÚJO, 2006,p.112).

Araújo (2006), à época, chamou atenção para questões pertinentes, quais sejam: i) a necessidade de retomada do princípio da universalização do atendimento, ancorada nas metas e diretrizes do PNE; ii) a complementação da União pautada no aporte de recursos necessários para o cumprimento das metas do PNE; (iii) o fortalecimento da concepção de educação que auxilie na indução do Estado de um outro desenvolvimento do País, para além de mero instrumento auxiliar da política de ajuste estrutural; (iv) a participação efetiva da União como viabilizadora desse novo modelo como necessária para reduzir as desigualdades; (v) o fato de a manutenção de mecanismos inibidores de matrículas ser contraditório com o projeto de educação assumido por meio do PNE; (vi) a necessidade de remuneração de forma atrativa nas etapas e modalidades da educação básica de baixo atendimento, caso contrário, o impacto poderá ser irrelevante; (vii) a potencialização dos instrumentos de controle social de modo a desprivatizar o Estado e fortalecer a cultura da democracia direta.

Por fim, Araújo advertiu que o novo fundo seria *insuficiente, caso a sua criação não seja acompanhada de uma profunda mudança nos rumos da política econômica conservadora do atual governo* (ARAÚJO, 2006 p.115).

A finalidade do Fundeb (2006-2020) foi manter e desenvolver a educação básica e valorizar os trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração (art. 2º da Lei nº11.494/2007), o que, na perspectiva do governo, à época, promoveria

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 (Exposição de Motivo – PEC 415 - 2006-p.173).

Desse modo, o Fundeb foi defendido como *o mais importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação*, representando a *principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais*, [...] *por constituir-se em instrumento de imediata, efetiva e ampla redistribuição dos recursos disponíveis destinados ao financiamento da educação básica no País* (2006p.164).

Dessa maneira, em 19 de dezembro de 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundeb para vigorar por quatorze anos, e em 20 de junho de 2007, a Lei nº11.494/2007, que o regulamenta. Ele é composto por 20% das seguintes fontes de receitas (art.3º, da Lei nº11.494/2007): ITCM, ICMS, IPVA, ITR, FPE, FPM, receitas da dívida ativa tributária relativas aos impostos e a complementação da União nos estados, em que o valor médio ponderado por aluno não alcança o mínimo definido nacionalmente. Além do caráter expansionista, instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (EC-53/2006; Lei), reivindicação histórica da categoria. Todavia o nivelamento por baixo do valor inicial produziu várias polêmicas e contradições, a ponto de a interpretação do que seria piso ter sido objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal. Ademais, a perspectiva de assegurar avanços de políticas salariais dignas a partir do PSPN resultou, em muitos locais que já pagavam valores superiores, no congelamento ou na redução salarial.

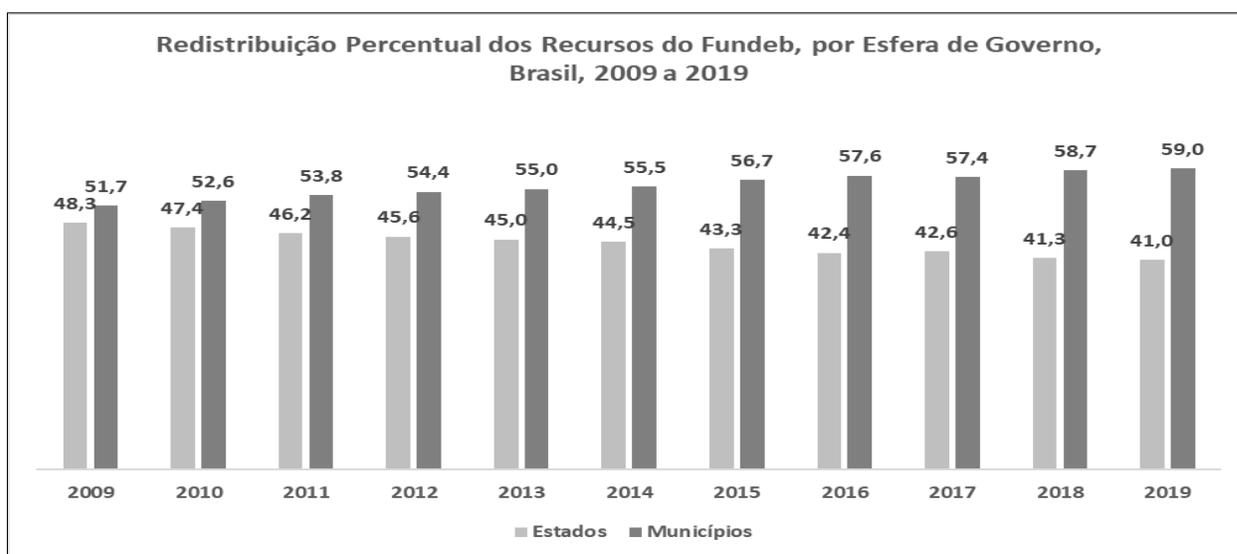
### **A redistribuição dos recursos e o movimento das matrículas na educação básica no Brasil**

A política de fundo é um mecanismo que, de fato, redistribuiu um volume considerável de recursos dos governos estaduais para os seus respectivos municípios, sobretudo na versão Fundeb, que ampliou a complementação de recursos da União a ponto de, em alguns locais, os recursos advindos do fundo serem superiores às receitas próprias de impostos. Isso potencializou a capacidade de financiamento dos municípios para o

atendimento de forma que se tornou uma política irreversível, pois a sua supressão representaria a destruição da educação pública em vários locais, tendo em vista as responsabilidades sorrateiramente impostas aos municípios – principais responsáveis pelo atendimento das matrículas da educação básica na maioria dos estados.

A Figura 1 ilustra a redistribuição percentual dos recursos do Fundeb entre os governos estaduais e municipais, evidenciando que os municípios são os principais beneficiados, em termos de volume de recursos, em função do quantitativo de matrículas sob sua responsabilidade.

**Figura 1:**

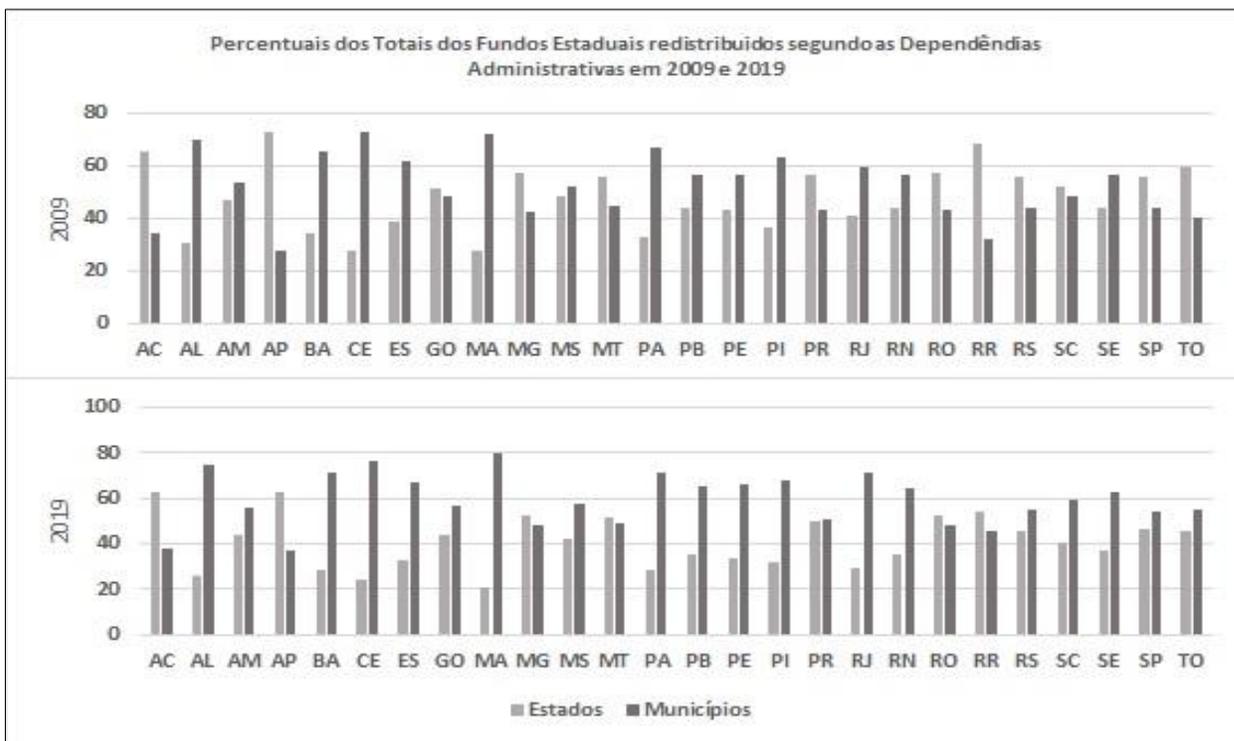


**Fonte:** Tesouro Nacional. Fundeb, 2009 a 2019. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. SIOPE. Relatórios estaduais. Demonstrativo Fundef/Fundeb para os anos de 2009 a 2019.

A Figura 1 mostra que o Fundeb redistribuiu aos municípios valores que, em números relativos, representaram mais de 50% do total e com crescimento contínuo de 2009 a 2019, apesar de ténue. Como destacado, esse resultado decorreu do critério de redistribuição, que é o número de matrículas ponderadas. Importa ressaltar que o volume recebido por município também varia bastante, mas, no conjunto, a maioria é beneficiada, ou seja, a receita líquida resultante do Fundeb é positiva para o conjunto de municípios.

Assim, nos estados que optaram pela municipalização das matrículas do ensino fundamental e da educação infantil, o fluxo dos recursos é maior para o conjunto das redes de ensino municipais, e os que mantiveram ou ampliaram as matrículas nas redes estaduais detêm o maior volume de recursos, como pode ser visualizado na Figura 2.

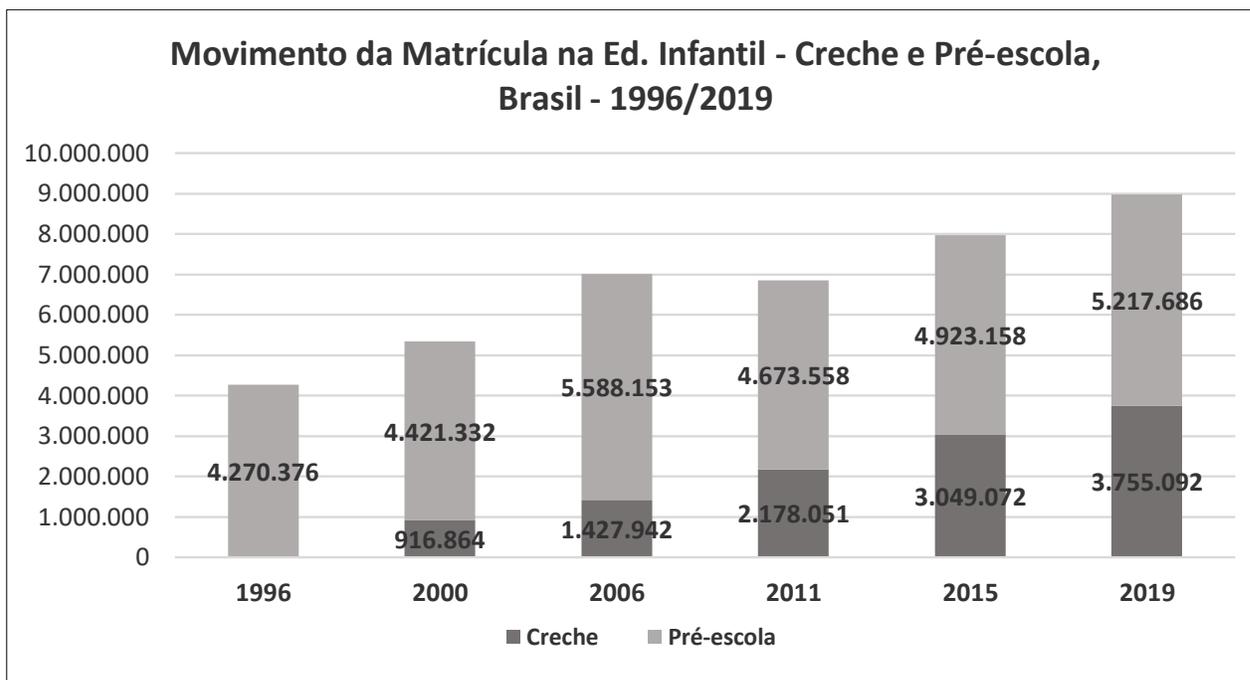
**Figura 2:**



**Fonte:** Tesouro Nacional. Fundeb, 2009 a 2019. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. SIOPE. Relatórios estaduais. Demonstrativo Fundef/Fundeb para os anos de 2009 a 2019.

A Figura 2 evidencia que, entre as unidades estaduais, as redes municipais se destacam em termos de recursos recebidos do Fundeb. Em 2009, das 26 unidades, em 11 os governos estaduais se sobrepuseram aos municípios, contra 15 estados em que as redes municipais foram as maiores detentoras. Em 2019, essa condição dos municípios foi ampliada significativamente, sendo reduzido para seis o número de unidades estaduais em que as redes estaduais foram mais beneficiadas, contra 20 em que as redes municipais se sobrepuseram. De um lado, isso é positivo – recebe mais quem tem mais alunos. De outro, representa travas na ampliação do atendimento, em função da capacidade reduzida de financiamento dos governos municipais e do aumento de suas atribuições com a municipalização do ensino, o que pode ser visualizado nas figuras sobre o atendimento às matrículas na educação básica por etapa de ensino.

**Figura 3:**



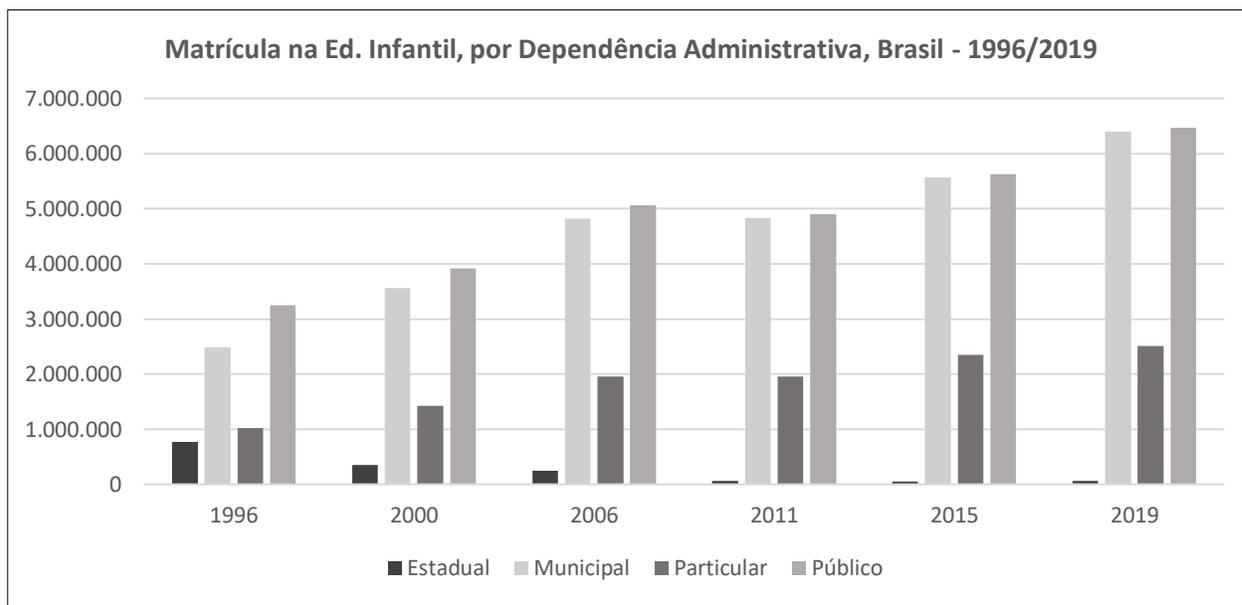
**Fonte:** INEP-Sinopse estatísticas 1996, 2000, 2006, 2015, 2019.

A Figura 3 evidencia que o movimento das matrículas na educação infantil, por etapa, foi de crescimento até 2006, último ano do Fundef, mas de redução até 2011, retomando o crescimento em 2015 e 2019 em menores proporções. O crescimento no total das matrículas no período de 22 anos foi de 110,1%, ou seja, muito tênue na perspectiva do direito de todos à educação, visto que o déficit de atendimento ainda é muito elevado na faixa de idade de 0 a 5 anos. Ao considerar as metas do Plano Nacional de Educação-2014-2024 (Lei 13.005/2014), em termos de atendimento da população de 0 a 3 anos de idade, até 2016, que deveria ser de 50%, em 2018, foi de 35% (Inep - Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento, 2020).

O atendimento à educação infantil, quando observado por dependência administrativa, evidencia que a política de municipalização, viabilizada pela política de fundos - Fundef, pode ter atuado como um impeditivo na expansão das matrículas nessa etapa da educação básica, visto que a maioria dos municípios não dispõe das mesmas condições de financiamento que os governos estaduais e os custos de manutenção dessa etapa são mais elevados. Contraditoriamente, no Fundef, essas matrículas não eram consideradas para efeito de redistribuição dos recursos, mas incorporadas pelo Fundeb.

Ainda assim, a expansão foi muito aquém do previsto no PNE. Essas informações podem ser observadas na Figura 4.

**Figura 4**

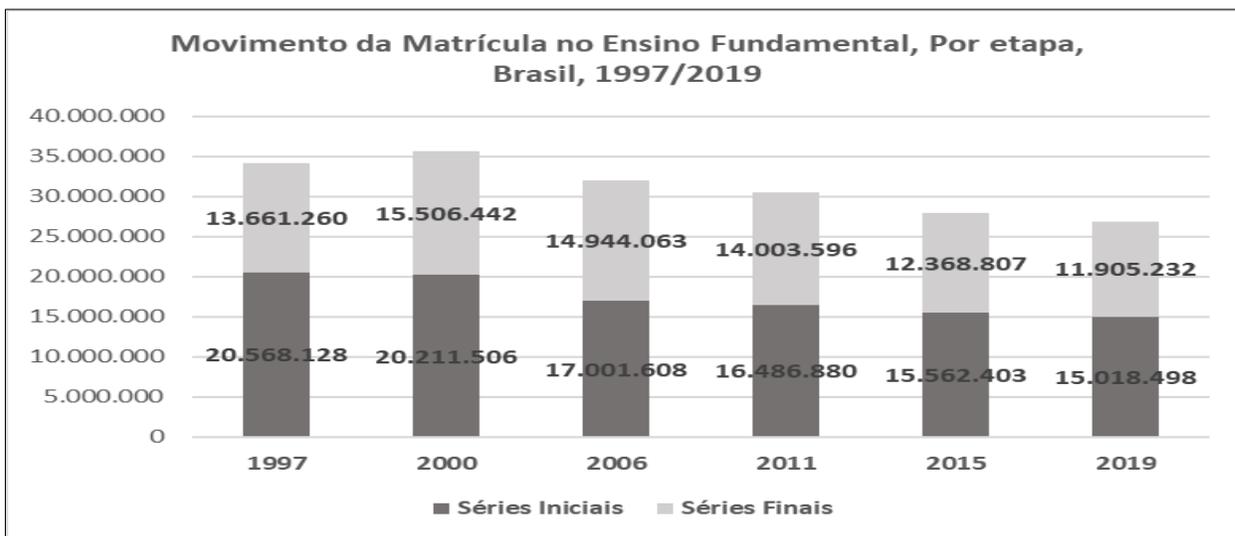


**Fonte:** INEP-Sinopse estatísticas 1996, 2000, 2006, 2015, 2019.

A imagem mostra que as redes estaduais se desresponsabilizaram pelo atendimento à educação infantil, que ficou concentrado nas redes municipais e particulares. No período de 1996 a 2019, as primeiras ampliaram suas matrículas em 157,3%, e as segundas, em 145,8%. Quando se compara o atendimento dessa etapa de ensino entre o público e o privado constata-se que, embora o primeiro se destaque com 72,1% do total de matrículas, em 2019, houve retração em relação a 1996, que foi de 76,1%. Ao longo do período da política de fundos, o atendimento privado na educação infantil passou de 24% para 28% do total.

Em relação ao atendimento no ensino fundamental, que deveria estar universalizado desde o Fundef, houve redução de 21,3% no período. No início do Fundef houve crescimento nas matrículas até o ano 2000, sendo reduzido no final da série histórica, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais. Nos anos iniciais, a redução foi de 27%, e, nos anos finais, de 12,9%, como pode ser observado na Figura 5.

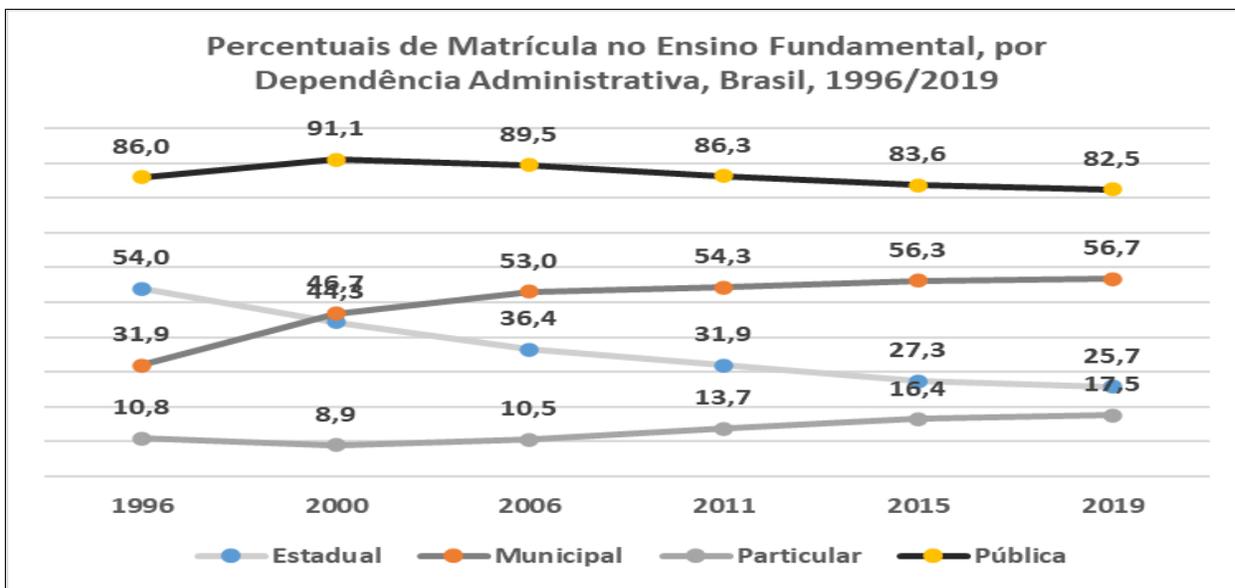
Figura 5



Fonte: INEP-Sinopse estatísticas 1997, 2000, 2006, 2015, 2019.

A Figura 6 ilustra a concentração do atendimento dessa etapa de ensino também nas redes municipais.

Figura 6:



Fonte: INEP-Sinopse estatísticas 1996, 2000, 2006, 2015, 2019.

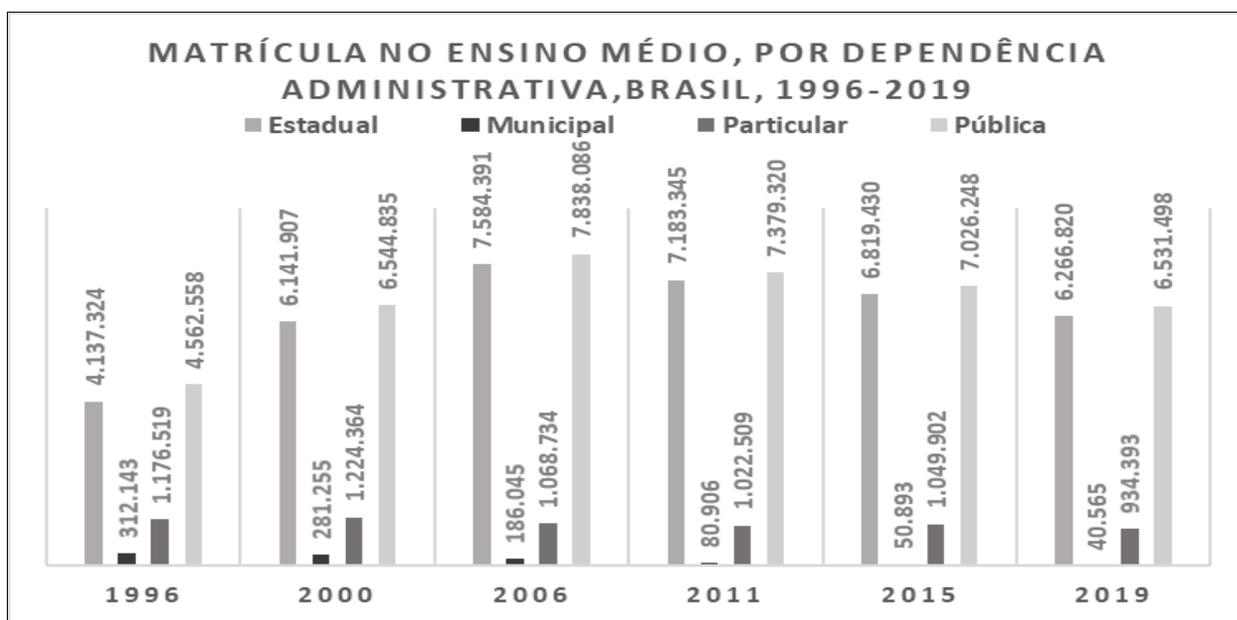
Os dados mostram a expansão do atendimento ao ensino fundamental pelas redes municipais ao longo do período da política de fundos que, de 31,9%, em 1996, passou a 56,7% do total em 2019. Evidencia-se a retração no atendimento das redes estaduais nessa etapa de

ensino, que passou de 54,0%, em 1996, para 25,7% em 2019. O atendimento ao ensino fundamental, comparado o público e o privado, mais uma vez possibilita constatar que, embora o público continue majoritário, com 82,5% do total, em 2019, foi retraído ao longo do período em 3,5 pontos percentuais, contra o avanço do privado em 6,7 pontos percentuais.

Esse resultado permite ponderar sobre os limites da política de fundos nos moldes do Fundef e do Fundeb, em termos de ampliação do atendimento, visto que a concentração das matrículas nas redes municipais, que dispõem de menos recursos, inviabilizou a universalização do atendimento ao ensino fundamental, mesmo se tratando da etapa prioritária durante os dez anos de vigência do Fundef. De acordo com a meta de atendimento prevista no PNE para o ensino fundamental, que deveria ser de 100%, o alcance ainda é de 98% (Inep - Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento, 2020).

Em relação ao atendimento às matrículas no ensino médio, a Figura 7 mostra uma situação diferenciada das outras etapas, visto estar concentrado nos governos que dispõem de melhores capacidades de financiamento.

**Figura 7:**



**Fonte:** INEP-Sinopse estatísticas 1996, 2000, 2006, 2015, 2019.

A figura 6 mostra que houve ampliação no atendimento total em 30,1%, e que a rede estadual respondia por 83,9% das matrículas em 2019. As matrículas nessa etapa de ensino

foram ampliadas nas redes estadual em 51,5%, de 1996 a 2019. A rede municipal retraiu o atendimento e a rede privada também, mas em menores proporções. Isso resultou no atendimento público de 87,5% do total, em 2019, contra 12,5%, pela rede privada, que, em 1996, respondeu por 20,5% do total. Nessa etapa, observam-se efeitos positivos em termos de atendimento, ampliado pela via pública. Esse resultado é instigante, uma vez que todos os estados redistribuem parte importante de seus recursos aos respectivos municípios e vários são mantenedores de universidades estaduais. Isso permite inferir que os efeitos positivos do mecanismo redistributivo dessa política confrontam-se com a capacidade de financiamento do ente federado, tendo em vista que a complementação da União aos fundos só ocorreu em nove estados e o critério de redistribuição dos recursos não considerou o aporte necessário para assegurar a expansão do atendimento com base no padrão mínimo de qualidade, conforme previsto no PNE. Deste feita, a expansão do atendimento representa redução do investimento por aluno.

### **Considerações finais**

As referências teóricas que subsidiaram as análises apontam os limites e as possibilidades de afirmação dos princípios que norteiam o projeto de educação pública de qualidade, diante dos avanços da lógica de recuperação da lucratividade norteadora do projeto de reprodução do capital que, na configuração financeira, elegeu a educação como um dos serviços promissores de lucratividade. Desse modo, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado a educação como um direito de todos e dever do Estado, o projeto do capital financeiro atua na contramão via Estado: seja negando o financiamento adequado, capaz de fortalecer as escolas que as filhas e filhos dos trabalhadores e das trabalhadoras frequentam, seja violando as leis, como alertado por Mészáros (2005;2015). Nessa perspectiva, a luta é necessária e deve ser permanente, porque na disputa a tendência é vigorar a “lei do mais forte”, que é a do capital, em decorrência dos privilégios assegurados pelo fundo público.

Avaliar impactos e efeitos de políticas em situações tão adversas e desiguais, a partir de dados gerais, produz resultados amplos que podem não representar determinadas situações. Assim sendo, é possível falar de tendências evidenciadas por meio do conjunto de informações, cujo aprofundamento demandaria metodologias mais elaboradas, de modo a avaliar situações aproximadas – o que não constituiu o escopo deste texto.

A avaliação empreendida da política de fundos no financiamento da educação básica levanta novas hipóteses merecedoras de aprofundamento, sobretudo com a constitucionalização do novo Fundeb e a tomada de decisões sobre os rumos dos recursos em disputa no contexto da formatação da lei que o regulamentará. Desta feita, a disputa entre o público e o privado é que determinará as possibilidades de efeitos positivos ou negativos para o projeto de educação pública de qualidade.

O movimento das matrículas regulares na educação básica mostra que o atendimento na educação infantil e no ensino fundamental, majoritariamente sob a responsabilidade das redes municipais, se retraiu no período, ainda que a redistribuição dos recursos tenha beneficiado mais os municípios. Parece que as travas de contenção da expansão e a complementação insuficiente da União não favoreceram o fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade como esperado.

Houve avanços? Sim! Estudos mostram que a redistribuição dos recursos em âmbito estadual permitiu reduzir a desigualdade no gasto-aluno entre as redes ou avançar na equalização dos gastos, mas não as eliminou, assim como pouco se avançou na valorização dos professores em termos das condições de trabalho nas escolas públicas. Em âmbito nacional, as desigualdades no gasto-aluno foram reduzidas, mas continuaram acentuadas.

As possibilidades de continuarmos avançando, via política de fundos, na perspectiva do direito à educação pública de qualidade, dependerá da capacidade de organização nas lutas pelo fundo público, de planejamento, de estratégias de combate às desigualdades e de respeito às necessidades e diversidades. Os desafios representam o tamanho da montanha que teremos que escalar e conquistar, que é histórica – parafraseando Mészáros (2015). Vários passos foram dados e talvez o mais promissor seja o exercício de estabelecer padrões mínimos de qualidade para parametrizar as lutas pelo financiamento justo, adequado e necessário para o fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade.

## Referências

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário! In: Lima, Maria José e Didonet, Vital (orgs.). Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006, p.102-115.

BAUMANN, Renato. Brasil en los años noventa: una economía en transición. In: Revista de la CEPAL 73. Abril de 2001. Pag. 149-172. Site: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10724>. Consultado em setembro de 2019.

BRASIL. EC nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: **Diário Oficial da União**, de 20 de dezembro de 2006. <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 16/01/2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22/11/13.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

GEMAQUE, Rosana. M. O. Financiamento da educação: O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GEMAQUE, Rosana. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. In: SER Social, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011

GOBETTI, Sergio Wul; ORAIR, Otávio Rodrigo. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). working paper número 136 fevereiro, 2016.

GOULARTI, Juliano Giassi. Ajuste fiscal permanente e o terrorismo das elites. In: Revista Carta Maior. Economia Política. <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Ajuste-fiscal-permanente-e-o-terrorismo-das-elites/7/38208>. 01/06/2017

HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto –MEC. Secretaria de Educação Fundamental. FUNDEF – *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*, Brasília, 1999.

MÉSZAROS, Stiván. A montanha que devemos conquistar [recurso eletrônico] : reflexões acerca do Estado. tradução Maria Izabel Lagoa. - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2015.

MÉSZAROS, Stiván. A educação para além do capital. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

ROSSI, Pedro. DWECK, Esther. OLIVEIRA, Maria Luzia Matos de (Orgs.). Economia para poucos – impactos sociais da austeridade e alternativa para o Brasil. São Paulo – Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SILVER. Berverly. Forças do Trabalho – movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. São Paulo: Boitempo, 2005.