

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - DOUTORADO**

**LUIZ CARLOS GIL ESTEVES**

**FUNDEF NO RJ: A ÓTICA DOS PERDEDORES**

Rio de Janeiro

2005

**LUIZ CARLOS GIL ESTEVES**

**FUNDEF NO RJ: A ÓTICA DOS PERDEDORES**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutor em Educação

Orientador: Prof. Dr. Alberto de Mello e Souza

Rio de Janeiro

2005

## FICHA CATALOGRÁFICA

Esteves, Luiz Carlos Gil.

Fundef no Rio de Janeiro: a ótica dos perdedores. Faculdade de Educação da UFRJ/Luiz Carlos Gil Esteves - Rio de Janeiro [s.n.], 2005, 250 p.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Faculdade de Educação, 2005.

Orientador: Alberto de Mello e Souza

1. Financiamento da educação. 2. Políticas públicas. 3. Avaliação educacional. 4. Fundef.

**Dedico este trabalho  
às presenças vitais de  
Isaulina e de José Carlos,  
com quem, há tantos anos,  
tenho a felicidade de  
dividir meus dias.**

## AGRADECIMENTOS

A minha irmã, Maria Rosa, sempre, sempre, e por tanto, que é impossível descrever.

A minha sobrinha, Ana Maria, por me ensinar o sentido exato da palavra “querida”.

A meus sobrinhos, Fernando José, Raphael e Maria Manuella, e a minha cunhada, Márcia, por estarem onde eu mais preciso.

Aos meus amigos-mosqueteiros, de tantos anos de luta, respeito e inspiração, Eliane Ribeiro Andrade, Maria Fernanda Rezende Nunes e Miguel Farah Neto, com quem alegria, trabalho e prazer se transformam numa coisa só.

A amiga Miriam Abramovay, pelo tanto que já me ensinou e pelo muito que ainda vai me ensinar pela vida afora.

A amiga Maria Inês do Rego Monteiro Bomfim, apoio carinhoso e decisivo na conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Alberto de Mello e Souza, pela confiança e pelo respeito demonstrados nessa longa jornada.

A amiga Bertha de Borja Reis do Valle, exemplo de compromisso e doação, pelo constante incentivo e indefectível bom humor.

Aos companheiros da UNIRIO, especialmente a Ana Maria Alexandre Leite, grande guerreira, e a Greice Bolgar, menina do bem e de futuro.

Ao Prof. Luiz Eduardo Marques da Silva, Decano do Centro de Ciências Humanas da UNIRIO, pelo apoio incondicional quando eu mais precisava.

A UNESCO, em especial ao amigo Jorge Werthein, pessoa de competência e charme ímpares, além de grande incentivador da atividade de pesquisa.

Aos colegas da Universidade Estácio de Sá, sobretudo a Aristeo Gonçalves Leite Filho, pela força e compreensão dispensadas.

A todos os educadores, do presente e do passado, que nunca desistiram da luta por algo maior do que seu próprio bem-estar, e me fizeram ter orgulho de também estar nessa batalha.

**A Deus, sempre, e onde quer que esteja.**

Vai, Carlos! ser *gauche* na vida.  
(Carlos Drummond de Andrade)

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - MEC: Gasto total <i>per capita</i> em proporção ao PIB – 1993-1999.....	88
Tabela 2 - Gasto total do MEC – Comparação com as despesas do governo federal 1994 e 1998 (em R\$ milhões correntes).....	89
Tabela 3 - Total da verba repassada ao Fundef no país entre 1998 e 2002 .....	128
Tabela 4 - Matrículas na rede pública entre 1997 e 2002.....	131
Tabela 5 - Evolução percentual das matrículas do ensino fundamental, por região, nos sistemas estaduais e municipais de educação pública, no período de 1997 a 2002.....	133
Tabela 6 - Comparativo entre o valor mínimo nacional do Fundef (valor médio x valor praticado).....	146
Tabela 7 - Perda estimada do Estado do RJ para o Fundef 1998-2002.....	162
Tabela 8 - Estado do Rio de Janeiro: matrícula no ensino fundamental na rede estadual e municipal – 1997/2002.....	163
Tabela 9 - Total da verba repassada ao Fundef no Estado do Rio de Janeiro entre 1998 e 2002.....	172
Tabela 10 - Porcentagem média de ganho e de perda da contribuição ao Fundef pelos municípios do RJ no período 1998-2002.....	176
Tabela 11 - IDH dos municípios perdedores do Fundef entre 1998-2002.....	185
Tabela 12 - Matrícula da 1ª à 4ª séries do ensino fundamental, segundo o município e a dependência administrativa - 1999-2002.....	186
Tabela 13 - Municípios perdedores, segundo a matrícula total no ensino fundamental - 1998-2002.....	186
Tabela 14 - Unidades escolares da rede municipal, conforme localização, segundo municípios perdedores -1999-2002.....	189
Tabela 15 - Taxas de rendimento escolar nos municípios perdedores do Fundef.....	191
Tabela 16 – Valores do FPM e do Fundef em oito municípios do RJ – 2002.....	193

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Brasil: indicadores socioeconômicos até 2002.....	52
Quadro 2 - Características do financiamento da educação brasileira, segundo o período histórico.....	70
Quadro 3 - Financiamento da educação na Constituição de 1988 e na Emenda Constitucional nº 14/96.....	81
Quadro 4 - Verbas da educação: principais impostos e repasses.....	85
Quadro 5 - Carta de jovem do ensino médio.....	137
Quadro 6 - Questões improcedentes sobre o Fundef.....	168

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média por fonte das verbas do Fundef no período 1998-2002.....	129
Gráfico 2 - Complementação da União ao Fundef 1998/2002.....	148
Gráfico 3 - Razões da não-criação dos conselhos de acompanhamento do Fundef.....	159
Gráfico 4 - Média das verbas do Fundef no Estado do Rio de Janeiro, por fonte, no período 1998-2002.....	173
Gráfico 5 - Municípios perdedores do RJ: Perda média para o Fundef entre 1998-2002 (em %)......	180

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Municípios com perda para o Fundef: 1998-2002.....	182
---	-----

## RESUMO

ESTEVEES, LUIZ CARLOS GIL. **Fundef no RJ**: a ótica dos perdedores. Rio de Janeiro, 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005

Decorridos quase oito anos desde a entrada em vigor da medida de maior impacto do governo federal dos anos 90 na área da educação, uma pergunta se impõe para aqueles que, como o autor deste estudo, participaram diretamente de sua execução: afinal, o que representou, para as redes públicas educacionais, a implementação do Fundef, nos cinco primeiros anos de sua vigência nacional? Tendo esta questão como referência, o presente trabalho se propõe a analisar os percursos de implantação e implemento do Programa no contexto do Estado do Rio de Janeiro, privilegiando um recorte, até onde foi possível perceber, ainda pouco explorado na literatura produzida sobre o tema, qual seja, a ótica dos municípios perdedores, ou *outsiders*, de acordo com o conceito de Norbet Elias. Tal ótica é aqui representada pela situação de cidades fluminenses que, de acordo com as regras estipuladas, por apresentarem um baixo número de alunos matriculados no ensino fundamental, encontram-se na situação de “contribuintes” do Programa. Ou seja, transferem recursos financeiros para outros municípios. Para tanto, parte-se do princípio que o Estado brasileiro é, em sua essência, patrimonialista, estando comprometido, circunstancialmente, com a adoção de preceitos neoliberais, a partir dos quais vem regulando a sociedade, por meio, entre outros mecanismos, das políticas públicas. Tal combinação constituiria um dos fatores determinantes de seu posicionamento na periferia da ordem econômica globalizada, fazendo dele palco de acirradas contradições.

## ABSTRACT

### **Fundef in Rio de Janeiro: the optics of the losers**

Almost eight years after the beginning of the most important action of the federal government of the 1990's in the area of the education, one question remains for those, as the author of this study, had participated directly of its accomplishment: after all, what represented, for the public educational systems, the implementation of Fundef during its first five years? With this question as reference, the present study analyzes the development of the Program in the State of Rio de Janeiro, privileging a focus, until where it was perceived, still little explored in the literature produced on this subject, which is the optics of the losing cities, or "outsiders", according to Norbert Elias' notion. Such optics is represented by the situation of Rio de Janeiro's cities that, in accordance with the stipulated rules, because of a low number of pupils registered in the basic education, are "contributors" of the Program, which means that they transfer financial resources to other cities. Therefore, one understands that the Brazilian State is, in its essence, patrimonialist, being compromised, circumstantially, with the adoption of neoliberal rules, from which regulates society, through, among others mechanisms, the public politics. Such combination would constitute one of the determinative factors of its positioning in the periphery of the globalized economic order, making the country a place of great contradictions.

## RESUMÉE

### **Fundef a Rio de Janeiro : l'optique des perdants**

Écoulés presque huit ans après le début de l'action de plus grand impact du gouvernement fédéral des années 90 dans le secteur de l'éducation, une question s'impose pour ceux que, comme l'auteur de cette étude, ont participé directement de son exécution: après tout, ce que a représenté, pour les systèmes d'éducation publique, la mise en oeuvre du Fundef pendant leurs premières cinq années? A partir de cette question, ce travail cherche analyser l'implantation et le mets en oeuvre du Programme dans l'État de Rio de Janeiro, privilégiant une situation, jusqu'à l'quel a été perçu, encore peu explorée dans la littérature produite sur le sujet, c'est-à-dire, l'optique des villes perdantes, ou les "outsiders", selon le concept de Norbert Elias. Telle optique est représentée par la situation des villes que, comme les règles stipulées, à cause d'une nombre restreint d'élèves inscrits dans l'enseignement fondamental, se trouvent dans la situation de "contribuables" du Programme, ce que veut dire que elles transfèrent des ressources financières pour autres villes. Donc, se part du début que l'État brésilien est, dans son essence, patrimonialiste, étant compromis, circonstanciellement, avec l'adoption de règles néo-libérales, à partir desquelles vient en réglementant la société, à travers, entre autres mécanismes, des politiques publiques. Telle combinaison constituerait un des principaux facteurs responsables de son positionnement dans la périphérie de l'ordre économique globalisée, ce que le rend scène de grandes contradictions.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 A escolha do tema.....</b>	<b>20</b>
<b>2. CENÁRIOS DAS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO MUNDO E NO BRASIL.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 Globalização e mundialização.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 Patrimonialismo + neoliberalismo: receita de Estado à brasileira.....</b>	<b>36</b>
<u>2.2.1 O neoliberalismo e as novas funções do Estado capitalista.....</u>	<u>41</u>
<u>2.2.2 Estado e neoliberalismo: o caso brasileiro.....</u>	<u>51</u>
<b>2.3 A política pública educacional brasileira num contexto neoliberal, patrimonialista e globalizado.....</b>	<b>56</b>
<b>3. O TEMA E A METODOLOGIA.....</b>	<b>69</b>
<b>3.1 Recursos financeiros para a educação: a recorrente desresponsabilização do Estado brasileiro do descobrimento até nossos dias.....</b>	<b>69</b>
<u>3.1.1 Recursos da educação a partir da Constituição Federal de 1988 e as alterações efetivadas pela Emenda Constitucional 14/96.....</u>	<u>78</u>
<b>3.2 Fundef: contexto de sua criação e implemento.....</b>	<b>89</b>
<u>3.2.1 Municipalização da educação: um breve pano de fundo.....</u>	<u>90</u>
<u>3.2.2 Fundef: o que é isso?.....</u>	<u>95</u>
<u>3.2.2.1 A possível origem e as razões alegadas para a criação do Fundo.....</u>	<u>96</u>
<u>3.2.2.2 A mecânica do Programa.....</u>	<u>98</u>
<u>3.2.3 Fundef: principais abordagens dos estudos disponíveis.....</u>	<u>102</u>
<u>3.2.4 Os municípios contribuintes do Fundef como <i>outsiders</i>.....</u>	<u>109</u>

<b>3.3 Aportes metodológicos</b> .....	115
<u>3.3.1 O papel estratégico da avaliação de políticas públicas</u> .....	115
<u>3.3.2 A opção pelo paradigma teórico-crítico</u> .....	118
<u>3.3.3 A base de dados</u> .....	122
<b>4. ASPECTOS GERAIS DO FUNDEF NOS CINCO PRIMEIROS ANOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NACIONAL</b> .....	126
<b>4.1 O Fundef em números gerais</b> .....	127
<b>4.2 Matrículas</b> .....	130
<b>4.3 Quantidade x qualidade: alguns indicadores nacionais e internacionais</b> .....	134
<b>4.4 Gasto aluno/ano no Fundef: mínimo ou omissão?</b> .....	139
<u>4.4.1 Custo aluno x gasto aluno: subsídios para a discussão</u> .....	139
<u>4.4.2 Gasto mínimo por aluno do ensino fundamental: entre o proclamado e o efetivamente realizado</u> .....	143
<u>4.4.3 Os argumentos do governo federal</u> .....	149
<u>4.4.4 A síntese entre o ponto e o contraponto</u> .....	151
<b>5. O FUNDEF NO RIO DE JANEIRO: BREVE RETRATO DO ESTADO ANTES E DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA</b> .....	155
<b>5.1 Fundef no Rio de Janeiro: panorama preliminar</b> .....	156
<u>5.1.1 Panorama inicial: questões trazidas pelo Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro</u> .....	165
<b>6. FUNDEF NO RIO DE JANEIRO: A SITUAÇÃO DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS</b> .....	171
<b>6.1 Fundef no Rio de Janeiro: números gerais</b> .....	171

<b>6.2 Fundef no Rio de Janeiro: a situação dos municípios</b> .....	174
<b>6.3 Fundef no Rio de Janeiro: a condição dos municípios perdedores</b> .....	178
<b>6.4 Fundef no Rio de Janeiro: retrato preliminar dos maiores perdedores</b> .....	184
<u>6.4.1 Municípios perdedores: reflexos do prejuízo em alguns indicadores educacionais</u> .....	185
<u>6.4.2 Fundef x FPM: aprofundando distorções</u> .....	192
<b>6.5 Fundef no Rio de Janeiro: observações finais e recomendações</b> .....	198
<b>7. POR FIM</b> .....	201
<b>8. OBRAS CITADAS E CONSULTADAS</b> .....	212
<b>ANEXO I - Departamento de Acompanhamento do Fundef - Estimativas de ganho e perda para o Fundef no Estado do Rio de Janeiro (1998-2002)</b> .....	224
<b>ANEXO II - Ganho e perda para o Fundef no Estado do Rio de Janeiro - Valores estimados (MEC - 2002) e valores consolidados (STN - 2002/2004)</b> .....	247

## 1. INTRODUÇÃO

*“A tarefa não é contemplar o que ninguém ainda contemplou, mas meditar, como ninguém ainda meditou, sobre o que todo mundo tem diante dos olhos.” (SCHOPENHAUER)*

Transcorridos quase oito anos desde a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef e, no momento em que se discute o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb, uma questão se impõe para aqueles que, como o autor deste estudo, estiveram relacionados de forma direta à sua implementação: afinal, que efeitos práticos tem o Fundef como política pública? Tendo esta pergunta como norte, o presente trabalho se propõe a analisar os efeitos da implantação do Programa - considerado a mais importante iniciativa do governo da década de 90 na área educacional - no contexto do Estado do Rio de Janeiro, tomando como ponto de partida a discussão de um dos seus aspectos mais controversos e centrais, representado por seu tão proclamado “impacto equalizador”.

Como estratégia para o recolhimento e exame dos dados que fundamentam esta análise, privilegia-se um recorte conhecido, mas silenciado e menos presente na literatura que vem sendo produzida sobre o tema, isto é, a ótica dos municípios perdedores. Tal ótica é aqui representada pelos efeitos práticos do Fundo, em termos de recursos financeiros, junto aos municípios fluminenses que, de acordo com as regras estipuladas para o Programa, estão na condição de suas “contribuintes”, isto é, que por apresentarem um baixo número de alunos matriculados no ensino fundamental – baixo número aqui entendido como insuficiente para o resgate total do montante de verbas constitucionalmente destinadas para o Fundo -, perdem recursos financeiros expressivos para outros municípios em situação inversa.

A opção pela análise da situação dessas municipalidades decorreu, primeiramente, pelo fato de se haver percebido, nos documentos oficiais sobre o Fundef, uma certa marginalização dessas redes “contribuintes”, classificadas, nas entrelinhas, como perdulárias das verbas educacionais, quando comparadas àquelas em uma posição

oposta, ou seja, que receberam aportes financeiros adicionais. Por meio da imputação (velada ou expressa) a esses municípios da pecha de incompetentes e/ou descompromissados com o desenvolvimento do ensino fundamental, procura-se justificar a retirada de recursos de uma determinada rede e seu conseqüente remanejamento para outra, em virtude do cumprimento da chamada vocação “equalizadora” do Programa - que, conforme será visto, na maior parte das situações, não implica em verbas extraordinárias para a educação, como no caso do Rio de Janeiro.

Em outras palavras, explica-se a adoção de tal mecanismo em função de um suposto efeito “Robin Hood” (ou seja, pretensamente capaz de tirar o dinheiro de redes mais ricas e transferi-lo para outras mais pobres), quando, na realidade, o que se observa, entre outros aspectos, é o emprego de mais um - perverso – artifício, por parte do Estado, visando justificar sua omissão financeira para com a área educacional, traço, aliás, recorrente na história da educação brasileira e acentuado no contexto político-econômico dos anos 90.

Além do mais, em nome da equalização promovida pelo Fundef, não bastasse o aprofundamento de sua precariedade, os municípios aqui focados passaram a ser vistos, tanto no discurso e na literatura governamental produzidos a esse respeito, quanto por seus pares, como uma espécie de “vilões da educação”, quando, na verdade, estariam muito mais próximos da condição de vítimas de uma história escrita para eles, mas que prescindiu completamente de sua participação.

Um segundo e não menos importante motivo justifica tal opção: no exercício de nossa atividade profissional no Rio de Janeiro, pudemos perceber que, longe de uma prática de “justiça social” entre as redes públicas fluminenses, como se poderia pensar ou como vários estudiosos consideram com base em dados das médias nacionais, o que se observa é o acirramento das contradições existentes. Isto porque, conforme será demonstrado, o remanejamento de verbas promovido pelo Fundo no Rio de Janeiro atingiu, na maioria das vezes, municipalidades mais pobres ou aquelas situadas nas regiões mais empobrecidas do Estado, cuja população tem freqüentemente na escola pública a única forma de acesso ao saber sistematizado e/ou espaço de sociabilidade e interação social (ABRAMOVAY et al., 2001, 2003; ESTEVES et al. 2005, entre

outros). Desconsideraram-se portanto, particularidades regionais, indicadas neste trabalho como fundamentais para uma melhor adequação do Programa em função de objetivos traçados apriorística e autoritariamente.

Dessa forma, e com base no conceito formulado por Norbert Elias (2000), tais municípios são aqui compreendidos como *outsiders*<sup>1</sup> de um processo educacional já consolidado e em pleno andamento, processo este que, se por um lado, apresenta resultados expressivos em termos de quantidade - haja vista, entre outros indicadores, a cobertura quase que universal do ensino fundamental na faixa etária de 7 a 14 anos -, por outro, também aponta resultados pífios no que tange à qualidade do ensino que vem sendo oferecido no país<sup>2</sup>.

A situação de tais municipalidades perdedoras de recursos remeteu a uma segunda pergunta, cuja apreensão e abordagem é não menos importante: se, conforme afirmam alguns estudos realizados, no contexto geral, o Fundef foi capaz de promover algum tipo de equidade, privilegiando municípios mais pobres por intermédio da realocação de recursos financeiros entre as redes estaduais e municipais, que fatores seriam os responsáveis por seu efeito destoante no Rio de Janeiro?

Na busca de uma maior compreensão das circunstâncias em que essa forma de exclusão fiscal vem se operando no Estado, deparamo-nos com aquela situação que se mostrou a grande esquecida e quiçá a mais prejudicada pela política educacional, em virtude dos efeitos práticos decorrentes da maioria dos programas implementados na segunda metade da década de 1990: a da educação que se processa à margem dos grandes centros urbanos, notadamente no interior das escolas situadas na zona rural. E tal fato

---

<sup>1</sup> O conceito é utilizado na língua inglesa pois, segundo Frederico Neiburg, em apresentação à edição brasileira da obra de Elias, tanto o termo *outsiders* quanto o termo *establishment* “(...) são palavras rigorosamente intraduzíveis, pois descrevem uma forma ‘tipicamente inglesa’ de conceituar as relações de poder, de um modo abstrato ou puro, independente dos vários contextos concretos nos quais essas relações podem realizar-se”. Desta maneira, “a força da sociologia de Elias consiste em mostrar de modo empiricamente consistente o conteúdo universal dessa forma singular de relações de poder – em descobrir, como diriam os antropólogos, a contribuição inglesa, e de Winston Parva [localidade na Inglaterra onde Elias realiza o estudo que dá origem à obra], para uma teoria geral das relações de poder.” (ELIAS, 2000, p. 8).

<sup>2</sup> Como atestam, entre outros, os dados divulgados pelo MEC, colhidos em 2002, dando conta que em cada cinco alunos dos ensinos fundamental e médio - o que perfaz um contingente de cerca de 8,7 milhões de estudantes, ou 19,8% do total - foi reprovado ou abandonou a escola (WEBER, 2004a).

justo num país como o Brasil, que, como é de amplo conhecimento, urge por medidas voltadas para a sua interiorização, em decorrência dos transtornos de toda ordem provocados pela excessiva concentração populacional nas metrópoles...

Com o propósito de responder aos desafios assumidos, tomamos como referência a situação de 10 (dez) municípios fluminenses escolhidos entre aqueles que mais perdem com o Fundo, de acordo, predominantemente, com estimativas e dados divulgados tanto pelo Departamento de Acompanhamento do Fundef no Ministério da Educação – MEC quanto pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, vinculada ao Ministério da Fazenda, no período que compreende sua entrada em vigor em todo o território nacional, ou seja, janeiro de 1998, até o fim de seu quinto ano de vigência, em dezembro de 2002, ano que também marca o término do segundo mandato do governo Cardoso.

O estudo efetiva-se, basicamente, por meio da análise documental, servindo-se, para tanto, de bases de dados e de estatísticas procedentes de origens diversas. Por esse caminho, destaque especial é dispensado à interpretação de documentos, dados estatísticos e informações provenientes dos próprios municípios-alvo da pesquisa, da extinta Delegacia do MEC no Estado do Rio de Janeiro - Demec/RJ, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, do Banco do Brasil - BB, entre outras fontes disponíveis.

Os postulados que orientam nossa análise fundamentam-se na percepção de que o Estado brasileiro, além de historicamente criar mecanismos que o desresponsabilizam de assegurar os recursos financeiros necessários à educação, é, em sua essência, patrimonialista, estando comprometido, na contemporaneidade, por força de uma série de circunstâncias de cunhos político e econômico, com a adoção de preceitos neoliberais, a partir dos quais vem regulando as diversas instâncias da vida social. Tal “vocaçãõ” patrimonialista, herdada desde o Brasil-colônia, conjugada a um posicionamento periférico na chamada ordem mundial globalizada - aqui também compreendida como um dos principais mecanismos através dos quais o neoliberalismo dá concretude a seus preceitos -, constituiriam os principais responsáveis pelos indicadores de desigualdade e injustiça social verificados no país, fazendo-o palco privilegiado de profundas contradições.

Por último, cumpre destacar que, embora o Fundef seja um programa governamental especificamente voltado para o ensino fundamental, o que, obviamente torna este segmento o foco prioritário de nossa preocupação, em algumas oportunidades, a análise não se restringirá, tão-somente, a essa esfera educacional. Isto porque, além de os efeitos do Fundo terem repercutido tanto nos segmentos imediatamente anterior e posterior da educação básica - quais sejam, a educação infantil e o ensino médio, respectivamente - quanto em diferentes modalidades educativas - como a educação de jovens e adultos e o ensino rural, entre uma série de outras -, considerar essa etapa da escolarização isolada das demais incorreria no erro de fragmentar algo que não pode ser seccionado. Tenta-se preservar, portanto, aquele que, no entendimento de Jamil Cury (2002), representa um dos maiores destaques da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394/96), qual seja a concepção do ensino fundamental como etapa orgânica – e, portanto, indissolúvel - do contexto geral da educação básica<sup>3</sup>.

### 1.1 A escolha do tema

Para melhor situar o interesse pela abordagem de questões relativas ao financiamento educacional - não raramente consideradas, na informalidade do espaço acadêmico, como dos mais áridos campos para a realização de análises e pesquisas pelos profissionais da educação<sup>4</sup> - alguns breves esclarecimentos concernentes à minha própria trajetória profissional devem ser realizados. Até porque, conforme adverte Kosik (1989):

Aquilo de onde a ciência inicia a própria exposição já é resultado de uma investigação e de uma apropriação crítico-científica da matéria. O início da exposição já é um início *mediato*, que contém em embrião a estrutura de toda a obra. (...) A explicitação é um método que

---

<sup>3</sup> Sobre tal interpretação da educação básica, diz Cury (2002): “Trata-se, pois, de um conceito novo, original e amplo em nossa legislação educacional, fruto de muita luta e de muito esforço por parte de educadores que se esmeraram para que determinados anseios se formalizassem em lei. A idéia de desenvolvimento do educando nestas etapas que formam um conjunto orgânico e seqüencial é o do reconhecimento da importância da educação escolar para os diferentes momentos destas fases da vida e da sua intencionalidade maior já posta no art. 205 da Constituição Federal.” (p. 73)

<sup>4</sup> Esta situação também já foi percebida por Carlos Roberto Jamil Cury, que, em apresentação da obra de Monlevade (1997), traça o seguinte diagnóstico: “Embora sempre denunciados, a falta de recursos para a educação escolar e o financiamento da mesma têm sido, entre os críticos dessa dívida social, pouco disseminados.” (p. 10).

apresenta o desenvolvimento da coisa como *transformação necessária* do abstrato em concreto (p. 31-32).

Durante toda a década de 90, exerci a função de Técnico em Assuntos Educacionais na Representação do Ministério da Educação no Estado do Rio de Janeiro (ex-Delegacia do MEC no Estado do Rio de Janeiro - Demec/RJ), prestando, entre outras atribuições, assessoria técnica aos municípios do Rio de Janeiro - em especial, mas não unicamente, às secretarias municipais de educação - sobre a política e os diversos programas desenvolvidos pelo MEC.

Nesse contexto, desde 1995, quando o governo federal começou a veicular as primeiras notícias sobre o Fundef, visando criar na sociedade um clima capaz de respaldar a série de profundas medidas a serem tomadas com vistas à sua implantação - dentre as quais a Emenda Constitucional nº 14/96 tem papel decisivo -, diversas ações foram empreendidas, com o objetivo de detectar o que as redes de ensino conheciam sobre o Fundo e como estariam se preparando para sua implementação no Estado do Rio. Dentre tais iniciativas, destacam-se a elaboração de diagnósticos e levantamentos educacionais (DEMEC/RJ, 1997; ESTEVES *et al.*, 1996; ESTEVES, 1998), além da agenda de encontros sistemáticos na sede da Delegacia, em municípios isolados ou em pólos de municípios, viabilizados através da realização de fóruns, reuniões, encontros técnico-pedagógicos etc.<sup>5</sup>.

Com a implantação automática do Fundef, em janeiro de 1998, tal ação foi grandemente intensificada. A partir de então, diversos eventos foram realizados visando apresentar, discutir e implementar o Programa no âmbito estadual, bem como mapear as dúvidas e os problemas mais recorrentes. Nessas ocasiões, diversas questões eram levantadas, cuja resposta ou o simples encaminhamento pareciam ser cruciais para as diversas redes educacionais do Rio de Janeiro. Apesar de ampla diversidade, tais questionamentos apresentavam uma característica básica comum: relacionavam-se ao financiamento da

---

<sup>5</sup> Deve-se destacar o forte poder de mobilização exercido pela Demec/RJ, junto às instâncias governamentais e não-governamentais do Estado, durante a década de 90. Tal poder ratificava-se a cada encontro agendado, quando invariavelmente ocorria uma afluência bastante significativa de representantes tanto das esferas estadual e municipais (provenientes dos mais diversos e distantes pontos do território fluminense e, às vezes, de outros estados, exercendo desde cargos técnicos até políticos, dos mais variados escalões), quanto de universidades, faculdades de educação, sindicatos, associações de pais e mestres, educadores, estudantes etc.

educação pública, abrangendo desde aspectos gerais (disposições na Constituição Federal de 1988, legislação reguladora etc.) até outros mais específicos (procedimentos para a apresentação de prestações de contas, previsão orçamentária etc.), fazendo-nos enveredar por uma seara cujo desconhecimento pela grande maioria dos participantes era uma das características mais freqüentes.

Esse movimento propiciou a elaboração coletiva de uma série de estratégias de enfrentamento daquela situação, entre as quais destaca-se a criação do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro. Além do mais, demonstrou que, em nenhum outro momento do país, tal tema esteve tão presente quanto em nossos dias. Em contrapartida, também denunciou nossa falta de preparo para entender minimamente sobre o financiamento da área em que atuamos, como se tais questões ou não dissessem respeito a ela ou pertencessem a uma outra alçada que não a educacional<sup>6</sup>. Uma das traduções desse despreparo é exemplificada pelo fato de o assunto, a despeito de algumas iniciativas isoladas, encontrar-se ainda hoje dissociado da formação, tanto na esfera formal quanto na informal, de educadores e gestores da educação brasileira.

Os problemas provenientes da falta de trato com questões relativas ao financiamento educacional assumem uma dimensão tão significativa, a ponto de os órgãos da administração pública dessa esfera serem recorrentemente acusados de estarem muito mais comprometidos com os meios (administração de pessoal, efetivação de pagamentos diversos, entre outras medidas consideradas “burocráticas”) do que com os resultados expressos pelos benefícios decorrentes dos investimentos realizados na área da educação<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Streck (2004) localiza na visão de a escola constituir aparelho ideológico do Estado, conforme preconiza a concepção reprodutivista de Bourdieu e Passeron, a possível origem desse descompasso: “Dentro da crítica do reprodutivismo, a escola muitas vezes foi vista como um dos aparelhos ideológicos do Estado, praticamente sem possibilidade de regeneração. Esta posição possivelmente contribuiu para autorizar ou legitimar entre educadores e educadoras a compreensão de que o financiamento é assunto de especialistas, de gente que entende dos números e percentuais. Denunciamos problemas como baixos salários, falta de equipamentos e prioridades distorcidas, mas não nos apropriamos desta discussão (...).” (p. 2).

<sup>7</sup> Sobre o assunto, Marques (1995) afirma que “Nas administrações do sistema educacional, em geral, não se trabalha com alternativas, nem se sabe quanto custará implementá-las, nem que benefícios serão renunciados, e o único controle que é feito é o financeiro, isto é, quanto se gastou e no que se gastou. (...)

Dessa inabilidade, a nosso ver, historicamente construída, emergem vários problemas, alguns bastante sérios, cujas conseqüências podem ser desastrosas para a eficiência do sistema educacional. Conforme bem destaca Jamil Cury, em introdução à obra de Monlevade (1997):

Dominar os dados financeiros, vê-los na sua finalidade maior e exigir sua aplicação correta e integral é um dos caminhos mais diretos para exigir do Estado a transparência das contas públicas. O domínio destas contas quando apenas feito por áulicos do governo tende a perder sua dimensão pública. O acesso a eles é um modo pelo qual os governados podem exigir dos governantes não só a correta aplicação dos recursos existentes, como se sentirem sujeitos do que diz nossa Constituição Federal em seu artigo primeiro, parágrafo único (p. 11).

Tal descompasso, entretanto, não parece estar restrito à área da educação. Em trabalho no qual explicita quais seriam os maiores desafios que o mundo contemporâneo impõe à imaginação sociológica (cujas primeiras manifestações se dão sob a forma de “perplexidades produtivas”), Sousa Santos (1997) também atenta para a importância de a sociologia centrar o foco de suas análises em questões de fundo econômico.

Nessa perspectiva, já na abordagem daquele que se constituiria o primeiro desafio a ser encarado por aquela ciência, argumenta que nunca os problemas de ordem econômica estiveram tão presentes quanto na atualidade. Como exemplo, constata que até mesmo um olhar superficial nas agendas políticas dos diferentes países é capaz de dar conta das intensas discussões que vêm sendo travadas em torno de temas tais como: inflação, crise financeira do Estado do Bem-Estar Social, dívidas externa e interna, altas taxas de juros, *déficits* orçamentários, desemprego, hegemonia da lógica mercantil, entre uma infinidade de outros assuntos focados nos efeitos da política econômica neoliberal nas diversas instâncias da vida social. Diante do fato de a teoria e a análise sociológica, na contramão dessa realidade, virem privilegiando, nos últimos anos, a abordagem de aspectos de cunho mais político – o que, na opinião do sociólogo português “minimizaria” a importância da esfera econômica -, questiona se, desta forma, não estaria sendo cavada a marginalidade da própria sociologia...

---

Ou seja, não há, usualmente, compromisso algum com os resultados, somente com os meios, A pergunta não é sobre o que é melhor, sobre o que deve ser, mas sobre o que pode e o que não pode” (p. 352-353).

Diante disso, torna-se fundamental ter em conta que, embora estreitamente vinculada a dados e indicadores de origem econômica, à intenção que guia a elaboração deste trabalho de forma alguma pode ser conjugada qualquer pretensão de se realizar um estudo de caráter econômico, no sentido estrito. Ainda que se defenda o manejo e a interpretação de dados financeiros por educadores e demais trabalhadores da educação, cabe assinalar, desde já, que nossa área de formação e atuação profissional restringe-se à esfera da sociologia da educação. Por conta disso, será a esse campo do conhecimento, onde transitamos há algum tempo, que procuraremos nos ater, sem, entretanto, perder de vista os postulados de Sousa Santos e por Jamil Cury, quando alertam para a premência de a educação e a sociologia se voltarem para a compreensão de problemas e/ou questões de ordem econômica e financeira, como forma de se adequarem às demandas e necessidades do mundo contemporâneo, ampliando, assim, a sua pertinência e relevância social.

Reforça nossa pretensão de abordar um tema de base econômica, nos termos antes propostos, as indicações de Cristina Costa (1997), quando a autora, ao dissertar sobre o amplo espectro de fenômenos sociais que se constituiriam alvo do interesse sociológico, argumenta:

Dizer que o “objeto da sociologia é a sociedade” é dar ao cientista social um objeto sem limites precisos, amplo demais para que dele possa dar conta. Tudo que existe, desde que o homem se reconhece como tal, existe em sociedade. Portanto, não é por fazer parte da sociedade, ou de um meio social, que um fato se torna objeto de pesquisa sociológica. Um fenômeno é sociológico quando sobre ele se debruça o sociólogo, tentando entendê-lo no que diz respeito às relações entre os homens e às influências sociais de seu comportamento (COSTA, 1997, p. 11).

Outro compromisso assumido desde os primeiros momentos de elaboração da proposta que deu origem a este estudo é com a máxima inteligibilidade de seus argumentos. Isto porque, em nosso entender, uma das principais razões da já alegada falta de trato dos educadores com questões relativas ao financiamento educacional diz respeito à própria forma como tais questões são abordadas por parte da (escassa) literatura sobre o assunto, onde o uso de jargões – geralmente da área econômica – tem papel destacado. Por essa via, busca-se inspiração na postura assumida por Johnson, que, em introdução à

obra de sua autoria, na condição de professor e escritor, atribui importância, antes de tudo, ao fato de se fazer entender. Diante disso, assinala: “prefiro tentar menos, e ser compreendido, a tentar demais em nome da sofisticação e deixar o leitor inteligente típico sentindo-se perdido e sem pista para compreender o que estou dizendo.” (JOHNSON, 1997, p. *xi*).

É, portanto, nas bases enunciadas que o presente trabalho busca se inserir e a partir das quais deve ser avaliado, ou seja, uma tentativa de abordagem de um tema complexo e ainda muito pouco explorado pela literatura educacional, mas cujos efeitos se fazem sentir não somente no segmento educacional ao qual se dirige (o ensino fundamental), senão em todas as instâncias da educação brasileira.

Por meio desses esforços, busca-se oferecer subsídios que, de alguma forma, contribuam para a luta histórica em prol de uma educação pública, democrática e de qualidade, visto que, em tempos marcados pela descrença proveniente do agravamento da profunda crise orgânica no modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil (BOCAYUVA e VEIGA, 1999; PERONI, 2000), “(...) a crise, a verdadeira crise, é continuar tudo como está” (BENJAMIN *apud* SANTOS, 1997).



Quanto à sua organização, além deste item introdutório, o presente estudo é composto pelos seguintes capítulos:

- ✓ o segundo, onde são apresentados e discutidos alguns dos principais marcos que fundamentam nossa análise; para tanto, parte-se do princípio de o Brasil, país de base patrimonialista, encontrar-se, na atualidade, profundamente comprometido com uma ordem mundial orientada, entre outros fatores, pela globalização neoliberal, cujos reflexos se fazem sentir, de forma inequívoca, na formulação da política educacional implementada nos últimos anos;
- ✓ o terceiro, em que, inicialmente, é traçado um rápido panorama histórico do financiamento educacional brasileiro, com ênfase no período posterior à Constituição Federal de 1988, e feita a apresentação do tema, compreendendo desde o contexto de criação do Fundef, suas principais características, a dinâmica

de seu mecanismo de redistribuição de verbas, a revisão de alguns estudos a propósito de seus efeitos e o tratamento dos municípios perdedores como *outsiders*; passo seguinte, são descritos os procedimentos metodológicos adotados para a viabilização do estudo;

- ✓ o capítulo quatro, onde são levantados e discutidos os principais impactos financeiros do Fundo em nível nacional, com ênfase no processo de fixação do gasto mínimo anual por aluno matriculado no ensino fundamental;
- ✓ o capítulo cinco, no qual é traçado um breve panorama do Estado do Rio de Janeiro imediatamente antes e logo após a entrada do Programa em vigor, com base em informações contidas em pesquisa inédita, realizada no âmbito da Demec/RJ, em dezembro de 1997, e nas atas do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro;
- ✓ o sexto capítulo, em que são sistematizados e analisados tanto os números gerais do Estado do Rio de Janeiro quanto os principais aspectos do Fundef no contexto dos municípios fluminenses, com destaque para a situação dos chamados contribuintes do Programa (ou *outsiders*), especialmente os dez (10) municípios-alvo deste trabalho;
- ✓ a conclusão, na qual, além das considerações finais, são apontadas possíveis linhas de abordagem para futuros estudos sobre a dinâmica do Fundef, bem como encaminhadas breves recomendações visando à correção de rumos desse tipo de ação;
- ✓ a bibliografia, em que são listadas as obras citadas ou consultadas na elaboração deste estudo;
- ✓ e, finalmente, os anexos, comportando dois itens: a base de dados que fundamenta a análise da situação de perdas e ganhos para o Fundef por parte dos municípios fluminenses, montada a partir das estimativas divulgadas anualmente pelo MEC, entre 1998 e 2002, e a tabela comparando a estimativa de 2002, do MEC, com os números consolidados de 2002, 2003 e 2004, oriundos da STN.

## 2. CENÁRIOS DAS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO MUNDO E NO BRASIL

Entende-se, neste trabalho, que nem a educação, nem as políticas públicas ocorrem num vácuo social. Deste modo, para que se possa avançar por esse caminho, faz-se necessário situar social, política e economicamente o contexto de criação e implementação do Fundef, em nível local, com a conjuntura maior, ou global, em que ele vem se processando, a fim de melhor apreender essa inter-relação.

Conforme será visto, a década de 1980 definiu-se como período efervescente dos debates e lutas no campo educacional, sendo que a Carta Constitucional de 88 integra várias das bandeiras desses movimentos. Os anos 1990, entretanto, sinalizam inúmeras reformas nos vários níveis da educação com inspiração bastante diferente da década anterior e que acabam por acentuar, apesar do discurso em contrário, a trajetória histórica de desresponsabilização do Estado brasileiro em relação à área.

Na prática, o tripé que caracteriza a política pública adotada no Brasil nos anos 1990, com ênfase na privatização, na abertura comercial e na desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, teve como principal efeito - e intenção - minar o nosso já frágil Estado do Bem-Estar e o pouco que se obteve de avanços em termos de direitos sociais (BOITO JR, 2000)<sup>8</sup>.

Nessa perspectiva, em quais cenários foram e ainda são produzidas as transformações contemporâneas? Que projeto educativo poderia ser colocado a serviço desse

---

<sup>8</sup> Entretanto, vale aqui ressaltar, como esse mesmo autor o faz, o equívoco promovido pelo discurso catastrófico e uniformizado sobre os efeitos do neoliberalismo no mundo, que, apesar das aparências, esconde um pessimismo conservador. Nesse sentido, também Leher (2001) pondera: “Outro aspecto crucial é a consideração de que a crise estrutural não se manifesta igualmente nos países centrais e periféricos. Seguramente, a rediscussão do ‘*desenvolvimento desigual do capitalismo*’ é um dos maiores desafios teórico-práticos dos movimentos sociais e das ciências econômicas e sociais dos países periféricos. De fato, a análise da reestruturação produtiva não pode tomar como referência apenas os casos da Europa e dos EUA. Nos países periféricos, a situação é outra, dado o precário Estado Social (...). Nas periferias, a exclusão social assume dimensão muito mais dramática, mantendo a maior parte dos seres humanos em uma situação liminar.”(p. 155-156).

determinado momento histórico? Que efeitos têm essas mudanças para as políticas educacionais e, particularmente, para o financiamento do ensino fundamental? É justamente sobre tais assuntos que procuramos tratar no presente capítulo.

## **2.1 Globalização e mundialização**

Uma das principais premissas que orientam este estudo é a de que o país encontra-se, na atualidade, profundamente comprometido com a chamada nova ordem mundial. Tal estado de coisas, que, em linhas gerais, expressa uma forma de organização do mundo na qual o modo de produção capitalista assume papel hegemônico, teria sido precipitada pela queda do muro de Berlim, em novembro de 1989, consolidando-se, definitivamente, com a derrocada do bloco de países comunistas, ocorrida no princípio dos anos 1990.

Nessa conjuntura, os Estados Unidos passaram a se afigurar como os grandes vencedores da longa guerra fria travada, em linhas gerais, de um lado, pelo sistema capitalista e, de outro, pelo comunista, guerra esta que praticamente dividia o mundo em dois distintos modelos de desenvolvimento econômico, político, social e ideológico, desde a formação da também já extinta União Soviética (1917-1991). Tal supremacia vem conferindo aos EUA - alçados desde então ao posto de superpotência absoluta - papel decisório central em âmbito mundial, fazendo daquela nação a voz máxima do fortalecimento e da ampliação dessa nova ordem, principalmente nos países que se constituem alvos preferenciais de seus interesses econômicos, como no caso do Brasil<sup>9</sup>.

Diante desse cenário, a proposta de analisar o processo de implementação do Fundef no Rio de Janeiro deve considerar a medida como uma resultante da aplicação de proposições e/ou recomendações de caráter global no chamado nível local (ou nacional,

---

<sup>9</sup> Na perspectiva de Hobsbawm (1995) a “Era de Ouro” (fenômeno mundial do pós-segunda guerra) pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos. A sua prosperidade, desenvolvimento e riqueza jamais foram vistos pela maioria da população do globo. Durante a segunda Guerra Mundial, os EUA já dominavam a economia do mundo desenvolvido, servindo de “modelo” de industrialização capitalista, na direção de uma nova ordem mundial centrada naquele país. Em 1948, a renda nacional norte-americana era equivalente a mais que o dobro da renda de países como Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e mais de seis vezes maior que a renda nacional da União Soviética. No pós-guerra, o grande esforço da maioria dos países europeus e também do Japão voltava-se para a recuperação dos efeitos destruidores da guerra. Para eles, a prosperidade só foi conhecida na década de 1960.

ou regional). Por esta via, é que se busca aqui verificar a adequação, no Estado, de uma lei elaborada em âmbito nacional, mas que, a nosso ver, é consonante com determinados pressupostos transnacionais, dos quais trataremos adiante, emanados em documentos, acordos e recomendações provenientes de organismos internacionais, com especial destaque, o Fundo Monetário Internacional - FMI<sup>10</sup> e o Banco Mundial (GENTILI, 1996; LEHER, 1999, 2001; CHAUI, 1999; OLIVEIRA, 1998, 1999; SELLA, 2002; SANTOS, 2001; MARASCH, 1996; IANNI, 2001; FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003), num contexto em que o chamado Consenso de Washington é exemplo lapidar<sup>11</sup>.

O estabelecimento da interdependência entre as instâncias global e local aqui realizado justifica-se visto que, de acordo com Ianni (2001), “(...) o local e o global determinam-se reciprocamente, umas vezes de modo congruente e conseqüente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tensionam-se singularidades, particularidades, universalidades” (p. 243).

Não se ignora, entretanto, que embora tais instâncias estejam relacionadas de forma intrínseca, refletindo-se mutuamente, uma maior ênfase vem sendo dada no sentido da busca de indicadores capazes de desvelar relações e processos estabelecidos mais no nível global do que no local, porquanto o primeiro, também de acordo com Ianni (*ibidem*), ainda se constitui, para as ciências sociais, um vasto campo aberto de conhecimento:

O paradigma clássico das ciências sociais foi constituído e continua a desenvolver-se com base na reflexão sobre as formas e os movimentos da sociedade nacional. Mas a sociedade nacional está sendo redescoberta, assimilada ou subsumida pela sociedade global, uma realidade que não está ainda suficientemente reconhecida e codificada.

<sup>10</sup> Bomfim e Leite (2001) assim descrevem o ambiente que cerca as negociações entre o Brasil e o FMI: “Os acordos do Brasil com o FMI são feitos, sigilosamente, entre esse organismo e uma pequena equipe de confiança do governo federal. Nem mesmo o Congresso Nacional, que sistematicamente o aprova, conhece o que nele está escrito. Sabe-se que, entre outras exigências, existiam a de privatizações, inclusive do Banespa, cortes em gastos sociais, metas para o déficit público e patamar de índices de inflação.” (p. 54). As prestações de contas, por sua vez, são qualificadas pelos autores como “humilhantes”, não raramente redigidas em termos subservientes, testemunhando a “submissão da economia nacional àquele organismo internacional” (p. 55).

<sup>11</sup> Vale registrar que em livro onde catalogam as principais declarações, notas, entrevistas e/ou matérias veiculadas na grande imprensa a propósito do neoliberalismo e da sua faceta mais ilustre, a globalização, Bomfim e Leite (2001) assinalam o enorme volume de severas críticas e estes processos dirigidas - emanadas, não raro, por teóricos e porta-vozes do próprio capitalismo -, cujo alvo preferencial também se constituem o FMI e o Banco Mundial.

A sociedade global apresenta desafios empíricos e metodológicos, ou históricos e teóricos, que exigem novos conceitos, outras categorias, diferentes interpretações (p. 237).

Milton Santos (2001) corrobora as premissas anteriores, acrescentando que a era da sociedade global, “(...) mais do que qualquer outra antes dela, é exigente de uma interpretação sistêmica cuidadosa, de modo a permitir que cada coisa, natural ou artificial, seja redefinida em relação com o todo planetário” (p. 171).

Entretanto, ainda que urgente e necessária, a elaboração de estratégias capazes de apreender a nova realidade que se apresenta aos nossos sentidos parece constituir uma missão nada fácil. Perplexo diante da aceleração que vêm caracterizando os diversos processos contemporâneos, bem como do amplo espectro de seus efeitos no contexto dessa sociedade globalizada, Sousa Santos traduz sua inquietação a esse respeito, ao destacar:

A rapidez, a profundidade e a imprevisibilidade de algumas transformações recentes conferem ao tempo presente uma característica nova: a realidade parece ter tomado definitivamente a dianteira sobre a teoria. Com isto, a realidade torna-se hiper-real e parece teorizar-se a si mesma. Esta auto-teorização da realidade é o outro lado da dificuldade das nossas teorias em darem conta do que se passa e, em última instância, da dificuldade em serem diferentes da realidade que supostamente teorizam. Esta condição é, no entanto, internamente contraditória. A rapidez e a intensidade com que tudo tem acontecido se, por um lado, torna a realidade hiper-real, por outro lado, trivializa-a, banaliza-a, uma realidade sem capacidade para nos surpreender ou empolgar. Uma realidade assim torna-se afinal fácil de teorizar, tão fácil que a banalidade do referente quase nos faz crer que a teoria é a própria realidade com outro nome, isto é, que a teoria se auto-realiza. Vivemos assim uma condição complexa: um excesso de realidade que se parece com um déficit de realidade; uma auto-teorização da realidade que mal se distingue da auto-realização da teoria (1997, p. 18 e 19).

A sensação de aceleração do tempo histórico, conjugada à noção de um mundo cujas fronteiras geográficas estariam relegadas a um plano secundário, em função do alinhamento/subordinação a uma determinada ordem econômica internacional<sup>12</sup>, são

---

<sup>12</sup> Segundo O’Brien (*apud* IANNI, 2001, p. 65), “O fim da geografia, como um conceito aplicado às relações financeiras internacionais, diz respeito a um Estado de desenvolvimento econômico em que a localização geográfica não importa mais em matéria de finanças, ou importa muito menos do que anteriormente. Neste Estado, os reguladores do mercado financeiro não mais controlam seus territórios; isto é, os reguladores não se aplicam apenas a determinados espaços geográficos, tais como o Estado-Nação ou outros territórios típicos definidos juridicamente”.

traços marcantes do capitalismo em sua faceta neoliberal, conjuntura esta que marca, de forma indelével, o contexto de criação e implemento do Fundef.

Todavia, se a ampla conectividade estabelecida entre os diversos mundos afigura-se como indicador permanente do que se convencionou chamar de contemporaneidade, isso não significa que tal interface se processe de maneira singular, muito menos que apenas uma de suas formas deve ser entendida como definitiva. Até porque, como fenômeno histórico, e não natural, é passível de ser compreendida e transformada, nos termos propostos por Leher (2001):

De fato, é diferente compreender o capitalismo como um modo de produção resultante da evolução natural das sociedades pretéritas, sem rupturas com as mesmas (liberalismo), ou como um modo de produção histórico, determinado, construído a partir da destruição/subordinação do modo de produção anterior (Marx). Sendo histórico, este pode ser transformado; sendo um produto natural, a própria idéia de transformação fica deslocada, senão desprovida de sentido (p. 147).

Por esta ótica, uma breve discussão a propósito dos sentidos atribuídos aos termos globalização e mundialização também se mostra fundamental para este estudo, fruto que são de grande controvérsia, especialmente quando se tem em conta a multiplicidade de relações e significados que lhes são conferidos, todos, obviamente, de cunho ideológico.

Na busca de referenciais que propiciassem uma melhor compreensão (ainda que sempre relativa) desses conceitos, encontramos textos que se revelaram fundamentais tanto para o esclarecimento de tais conceitos como para o aprofundamento de algumas idéias. Por este motivo, passamos à sua apresentação.

Em artigo citando o historiador Fernand Braudel, o filósofo Leandro Konder (1999) destaca que só recentemente a “história da humanidade” começou de fato a ser produzida. Para tanto, argumenta:

Durante muitos milênios, só podiam existir histórias particulares de diferentes grupos, culturas, etnias, povos. Mesmo quando entravam em contato uns com os outros, através do comércio ou da guerra, esses grupos não constituíam um movimento histórico sequer remotamente

capaz de abranger o conjunto dos seres humanos. Cada um se deixava absorver pela observação de seu próprio umbigo (p. 7).

Milton Santos corrobora o pensamento de Konder, afirmando que até bem pouco tempo o que se verificava era apenas uma história de lugares, de países ou de regiões. Por conta disso,

(...) As histórias podiam ser, no máximo, continentais, em função dos impérios que se estabeleceram em uma escala mais ampla. O que até então se chamava história universal era a visão pretensiosa de um país ou continente sobre os outros, considerados bárbaros e irrelevantes. Chagava-se a dizer de tal ou qual povo que ele era sem história... (SANTOS, 2001, p. 170).

Seguindo essa linha, toda história era, fundamentalmente, uma história regional. Foi através do surgimento da burguesia que tal situação começou ser transformada. Isto porque, as sociedades organizadas em torno do mercado, ou seja, regidas pela corrida desenfreada atrás da obtenção do lucro, passaram a desenvolver um interesse cada vez mais sistemático umas pelas outras, cada uma delas:

(...) examinando as chances de fazer investimentos vantajosos nas demais. Pouco a pouco, foi se formando o mercado mundial. Marx, no século XIX, já caracterizava esse movimento como inexorável e aplaudia a competência da burguesia na sua realização. Era um processo contraditório (como toda a Modernidade): causava destruições extremamente dolorosas, mas criava novas possibilidades fascinantes (Konder, 1999, p. 7).

Ianni (2001) aprofunda um pouco mais a formulação de Konder, quando considera que, para Marx, o capitalismo representa uma ação civilizatória de caráter mundial. Nesta perspectiva:

Ainda que desenvolva pólos mais ou menos poderosos, como na Holanda, na Inglaterra, na França, na Alemanha, nos Estados Unidos, no Japão e em outras nações, esses mesmos pólos formam-se e desenvolvem-se com base em um vasto sistema de relações com tribos, clãs, povos, nações e nacionalidades, próximos e remotos, em continentes, ilhas e arquipélagos. Trata-se de um processo civilizatório que “invade todo o globo”, envolve o “intercambio universal” e cria as bases de “um novo mundo”, influenciando, destruindo ou recriando

outras formas sociais de trabalho e vida, outras formas culturais e civilizatórias. (p. 200)<sup>13</sup>

A esse processo de aproximação e intercâmbio internacional promovido pelo capitalismo, cuja decorrência implicaria, entre outros fatores, na construção de uma genuína “história da humanidade”, Konder chama de “mundialização” (1999)<sup>14</sup>.

Na segunda metade do século XX, no entanto, com o desenvolvimento de novas tecnologias, tal processo acelerou-se de forma vertiginosa, a reboque do qual construiu-se um discurso ideológico enaltecendo sua correspondência com a sociedade de mercado, correlação esta mais comumente referida como “globalização”. Porém, apesar de esta última ser comumente confundida com a idéia de mundialização, representaria, na verdade, uma estratégia de *marketing* para “vender a idéia de que devemos nos entregar com devoção, com entusiasmo acrítico, às formas específicas que o processo de mundialização está assumindo atualmente, sob a direção das forças particulares que o comandam” (KONDER, 1999, p. 7)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ianni (2001) adverte que não se deve pensar, entretanto, que a noção que temos hoje de sociedade global já estivesse implícita no pensamento de Marx; segundo ele, “(...) trata-se apenas de reconhecer que algumas das intuições e interpretações desenvolvidas em seus escritos contemplam as dimensões mundiais do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório”. Por conta disso, tanto no pensamento de Marx como de alguns de seus seguidores podem ser encontrados “(...) recursos metodológicos e teóricos fundamentais para a inteligência da globalização.” (p. 200-201).

<sup>14</sup> Em Frigotto & Ciavatta (2003) encontramos uma explicitação bastante interessante das potencialidades transformadoras de tal processo, tratada pelos autores, diante das contradições do real, nos termos de uma “perspectiva internacionalista do ideário socialista, de uma igualdade substantiva perante o acesso aos bens econômicos, culturais e simbólicos” (p. 3).

<sup>15</sup> Ainda que não estabeleça uma distinção tão direta entre os conceitos de mundialização e o de globalização como a realizada por Konder (1999), não se preocupando também em fazer um inventário histórico tão abrangente de tais categorias no contexto de desenvolvimento do capitalismo internacionalizado, em Carnoy (2002) encontramos um tratamento bastante parecido com aquele dispensado por Konder ao termo “mundialização”, ainda que bem menos crítica. Para aquele autor, tal termo traduz um processo mundial, de amplas dimensões, cujos efeitos não se restringem tão-somente ao plano econômico, mas às demais esferas da vida social, caracterizado, como todos os processos dessa natureza, pela contradição: “(...) a essência da mundialização não está contida, rigorosamente, nas cifras do comércio e do investimento, tampouco na taxa nacional da economia de cada país, mas em uma nova concepção do espaço e do tempo econômicos e sociais. As empresas, a população economicamente ativas, os estudantes e, até mesmo, as crianças que assistem à televisão ou consultam a Internet na escola reconceituam seu ‘mundo’, independentemente de este seja definido como um mercado, um lugar de produção ou de trabalho, uma fonte de informação, um espaço de lazer ou uma causa de problemas ambientais. A reconceitualização do espaço e do tempo, designada por Manuel Castells como ‘o espaço dos fluxos’ (Castells, 1996), explica-se, em parte, através da História (por exemplo, as guerras mundiais alargaram o espaço geopolítico das nações) e dos progressos temporais da tecnologia ‘comum’, tal como a rapidez dos transportes.” (p. 28-29).

Tal estratégia, por seu turno, estaria sendo engendrada visando submeter as economias frágeis e subdesenvolvidas a “(...) imposições feitas pela dinâmica das economias mais poderosas, que são hegemônicas no mercado mundial”. Assim, o público consumidor - seja ele das economias fortes, das periféricas ou das dependentes -, ideologicamente preparado para encarar tais imposições de fundo econômico como fatos “naturais”, seria “(...) induzido a considerá-las como as únicas que são universalmente válidas” (*idem, ibidem*). Por conta de suas características fortemente coercitivas, cujo principal traço é a desconsideração de peculiaridades e necessidades particulares, notadamente das economias dependentes, fazendo com que toda e qualquer trajetória desemboque numa via de mão exclusiva, é que tal processo é também chamado de “pensamento único” (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003)<sup>16</sup>.

Seguindo esse caminho, Sella (2002) aguça ainda mais a crítica ao processo de globalização, e, conseqüentemente, ao sistema neoliberal, ao considerar que estes, além de deixarem no abandono os mais fracos e condenarem os mais pobres à exclusão social, sem oferecer-lhes oportunidade de mudarem de situação, elaboram ainda a ideologia do “inexorável”, cuja origem encontra-se no pensamento de Francis Fukuyama, mais precisamente, em sua previsão de “fim da história”:

Esta ideologia do inexorável sustenta que o neoliberalismo e a globalização são inevitáveis, assim como as múltiplas formas de discriminação, de desigualdade e de exclusão, porque são conseqüências alheias à vontade do neoliberalismo. A ideologia do inevitável é sustentada principalmente pelo conhecido autor Fukuyama, o qual declarou que o sistema neoliberal é e será o mais evoluído e, por isso, o fim da história. Ou seja, não há outro processo histórico mais perfeito na sua própria evolução (p. 72)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> No que diz respeito à manifestação desse tipo de pensamento no Brasil, Leher (2001) observa sua recorrência no discurso do ex-presidente Fernando Henrique travestido de uma conotação “salvídica”, isto é, como o meio possível de livrar os países considerados “atrasados” desta condição: “Ademais, o uso da noção de *globalização* corrobora o *revigoramento das ideologias salvídicas*. Com efeito, como Fernando Henrique Cardoso vem reiterando em diversas ocasiões, existem dois grupos de nações, aquelas que estão encaminhando os ajustes necessários para fazer parte da globalização e aquelas que estão resistentes ao processo: Às primeiras, associa noções como progresso, bem estar e prosperidade, às segundas, associa pobreza, atraso e arcaísmo (Cardoso, 1996)” (p. 156).

<sup>17</sup> A exemplo de outros autores, Milton Santos contesta a avaliação de que a história estaria experimentando o seu “final” com essa etapa de internacionalização do capitalismo, quando assinala: “Ao contrário do que tanto se disse, a história não acabou; ela apenas começa” (2001, p. 170). Ainda que nem sempre explicitada de forma direta, a concepção da história como processo contínuo, contraditório e transformador está também presente no pensamento de outros autores referenciados, notadamente quando

Embora reconheça que, na condição de processo mundial de troca, a “globalização” se constitui um movimento irreversível, Bourdieu (2002) oferece uma importante contribuição no *front* composto pelos intelectuais engajados em desvelar a apropriação neoliberal desse movimento:

De fato, a globalização, entendida no senso estrito, é um pouco como a extensão e a aceleração de trocas que resultam de progressos nos meios de transporte e de comunicação e, portanto, é de certa forma inevitável. Mas ela também serve de máscara, alibi ou justificativa ao neoliberalismo, ou melhor, a uma política que consiste em impor ao mundo inteiro a livre concorrência – freqüentemente em mão única, isto é, a abertura de mercados dos países dominados para as grandes multinacionais e às nações mais ricas – com toda sorte de conseqüências funestas para as economias dominadas e também para os assalariados das economias dominantes, como as demissões em massa promovidas pelas famosas “reestruturações”, que são resultado da busca obsessiva da maximização do lucro dos acionistas (p. 3).

Dentre as conseqüências devastadoras oriundas do processo de globalização imposto pelo capitalismo em sua faceta neoliberal, a perda do pensamento crítico “vinculado a projetos societários firmados na perspectiva da autonomia e, ao mesmo tempo, num relacionamento soberano entre povos, culturas e nações”, apresenta-se, de acordo Frigotto e Ciavatta (2003), como uma das mais graves. Deste modo,

Reafirmam-se, pela via do pragmatismo, das visões positivistas e neopositivistas, e neo-racionalistas e do pós-modernismo, uma visão fragmentária da realidade e uma afirmação patológica da competição e do individualismo. A crise do pensamento comprometido com mudanças profundas na atual (des)ordem mundial é, também, a crise do pensamento utópico e da acuidade da teoria social (p. 4).

Diante do exposto, tomando como referência a distinção realizada por Konder entre os conceitos de “mundialização” e “globalização”, acrescida da argumentação dos demais autores ao longo do presente item, pode-se dizer que um dos eixos que fundamentam este estudo é o de que a administração federal responsável pela criação e implemento do Fundef, entre 1998 e 2002, esteve alinhada àqueles que aderiram, ou, de alguma forma,

---

estes, ao se posicionarem de forma crítica ao processo de globalização nos termos aqui referidos, oferecem alternativas, propostas, visando à reversão de tal movimento e em prol de uma sociedade global fundamentada nos preceitos da solidariedade, da alteridade e do respeito à diversidade presente em seu interior, entre outros valores não necessariamente afetos à lógica mercantil preconizada pelo neoliberalismo.

se deixaram submeter, aos postulados de globalização neoliberal aqui formulados. Constituem provas flagrantes de tal adesão uma série de medidas adotadas por aquele governo (diversas delas na área da educação), cujos reflexos se fazem sentir, de modo perverso, nos indicadores socioeconômicos do país, conforme será demonstrado adiante.

Por essa via, também se considera que tal período tem como uma de suas principais características constituir uma era em que a soberania nacional desempenhou – e ainda vem desempenhando – papel secundário, face aos preceitos e imposições emanados por uma ordem global excludente. Produtora e mantenedora, portanto, do enorme fosso de desigualdades observado no Brasil, algumas das quais incompatíveis com os mais básicos princípios de dignidade humana.

## **2.2 Patrimonialismo + neoliberalismo: receita de Estado à brasileira**

Entende-se aqui que o capitalismo se orienta para a sua própria preservação e desenvolvimento, tendo o Brasil se integrado à chamada fase da globalização, sobretudo, na década de 1990. Entretanto, as mudanças econômicas não ocorrem no vácuo social. Da mesma forma, não há como compreender políticas sociais, inclusive as educacionais, ignorando condicionantes e mediações envolvidos em sua formulação.

Nesse contexto, analisar os resultados da implementação do Fundef em seus diversos níveis, implica num aprofundamento da conjuntura mais ampla em que o Programa se insere, como também no esclarecimento de outros conceitos-chave que guiam tal análise. Isto porque, como bem pontua Höfling (2001):

Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer. E uma dessas relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa, em uma sociedade, em determinado período histórico (p.3).

Nessa direção, também Cury (2002) adverte que qualquer exame sobre a educação básica, que se pretenda minimamente contextual, não pode deixar de considerar os

chamados fatores condicionantes, dentre os quais a conjuntura socioeconômica impõe-se como fundamental:

Considerar este contexto socioeconômico descritiva e analiticamente, vê-lo como suscetível de superação por meio de políticas sociais redistributivas e considerar a situação da educação escolar enquanto tal são princípios metodológicos indispensáveis para uma análise adequada das políticas educacionais. Afirmar a determinação socioeconômica sobre a educação não é negar as determinações internas a ela (p. 72).

Diante disso, no presente item são abordados os principais traços que, a nosso ver, caracterizam o Estado brasileiro, bem como explicitados alguns dos conceitos que, por se constituírem elementos inalienáveis do panorama traçado, contribuem para a fundamentação do estudo.



Difícilmente a noção de Estado é evocada sem que se estabeleça uma conexão direta com a de governo, numa correspondência que, em última instância, evidencia a relação de reciprocidade intrínseca existente entre essas idéias. Entretanto, ainda que complementares, tais noções não são sinônimas, razão pela qual demarcar cada uma dessas entidades torna-se fundamental para a melhor compreensão da discussão a ser aqui estabelecida.

A exemplo de Peroni (2000), a noção de Estado brasileiro presente neste estudo é a de ente “histórico, concreto, de classe, e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (p. 1). Sua materialidade se dá, de acordo com Höfling (2001), por intermédio de um “(...) conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo” (p. 4).

Por seu lado, a idéia de governo é aqui concebida nos mesmos moldes descritos por Höfling (2001), ou seja, como

(...) o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (p. 4).

Realizadas essas breves distinções, passa-se à discussão em que os conceitos de Estado e governo são abordados num contexto mais ampliado e relacional.

Uma canção bem conhecida faz uma indagação que se encaixa perfeitamente na preocupação que temos ao iniciar este tópico: que país é este? (Renato Russo). Na busca de fontes capazes de oferecer subsídios para responder a questão, encontramos obra também com esse título, onde, entre outros textos, Bocayuva e Veiga (1999) enumeram aquelas que se constituiriam as quatro principais características do modelo de desenvolvimento brasileiro, as quais, do mesmo modo, definem a natureza das relações estabelecidas em todas as esferas da sociedade. São elas: a apartação social; o desenvolvimento desigual e combinado; a periferia diferenciada e o Estado autoritário e patrimonial (p.18).

Em linhas gerais, tais características são assim sintetizadas pelos autores:

1. Apartação social<sup>18</sup> → decorre da manutenção de um regime econômico cujos efeitos político-culturais oprimem e excluem grupos e classes sociais, a fim de dar sustentação a um capitalismo que tem como um de seus princípios mais perversos a imposição de barreiras de cor, idade e sexo, entre uma série de outros indicadores.
2. Desenvolvimento desigual e combinado → conjugação de formas modernas com modelos atrasados de exploração econômica e social, visando a acumulação e a concentração de riquezas, num quadro em que as diversidades regionais, raciais e culturais escondem sérias desigualdades sociais, econômicas e políticas.
3. Periferia diferenciada → o Brasil subordina-se e depende dos chamados países capitalistas avançados; entretanto, por conta das especificidades de seu quadro

---

<sup>18</sup> A elaboração do conceito de apartação social visando à compreensão da realidade brasileira contemporânea é atribuída por Fontes (1999) a Cristovam Buarque, a partir de adaptação do termo inglês *apartheid*, utilizado para identificar a política de separação racial praticada na África do Sul anteriormente à libertação e condução de Nelson Mandela à presidência daquele país. Tal noção também é correntemente traduzida por “exclusão social”, entre outros termos.

interno, inclusive aquelas de ordem histórica, desenvolveu uma economia complexa e diferenciada, onde o desenvolvimento constituiu uma das peças-chave.

4. Estado autoritário e patrimonial → o Estado brasileiro é autoritário porque as alianças políticas são realizadas pelo alto, conciliando os interesses das elites agrárias com os das elites financeiras, industriais e comerciais; é também patrimonial pois, desde sua origem, contou com instituições que sempre privilegiaram os interesses privados ou particulares das classes dominantes em detrimento dos interesses públicos ou comuns da sociedade.

Quanto a este último aspecto, ou seja, o patrimonialismo, não é raro encontrar na literatura centrada na análise do Estado brasileiro a afirmação de este possuir uma base predominantemente patrimonialista (BOCAYUVA e VEIGA, 1999; VIANNA, 1999; SALLES, 1999; PERONI, 2000). Vianna (1999), em ensaio onde analisa a contribuição do pensamento de Max Weber para a interpretação do Brasil, destaca o uso do conceito weberiano - originalmente empregado pelo autor no estudo das relações de poder e hierarquia do oriente clássico - como uma das formas mais correntes, nas ciências sociais, no sentido de dar conta do atraso brasileiro a partir de suas próprias raízes históricas. Por esta via, a situação atual do país é atribuída ao resultado tanto do tipo de colonização empregada pelos portugueses como dos efeitos decorrentes da transferência da Corte de Portugal para o solo brasileiro. Logo, um “vício de origem” (p. 35), reafirmado sucessivamente ao longo dos anos.

Assim como Bocayuva e Veiga (1999), dentre as principais características do patrimonialismo atribuído ao Estado brasileiro, Vianna (1999) destaca a existência de uma enorme autonomia deste em relação à sociedade civil, onde o uso da coisa pública dá-se, prioritariamente, em benefício dos interesses privados das classes dominantes, através da “afirmação da racionalidade burocrática em detrimento da racional-legal” e de um “sistema político de cooptação sobreposto ao de representação” (p. 35), entre outros mecanismos de coerção e controle social.

Ianni (1989), por seu turno, esclarece um pouco mais o significado da herança autoritária e patrimonialista na configuração do Estado brasileiro. Para esse autor, o

forte comprometimento do Estado com o capital implica a expansão do Poder Executivo, em detrimento do Legislativo. No Brasil, país de tradição política autoritária, predominaram, historicamente, práticas que privilegiaram a “missão civilizatória” do Estado na sociedade, responsáveis pela expansão e alargamento do poder político do Executivo. O Legislativo, por sua vez, lugar das oposições e propostas, não teria possibilidade de influenciar decisivamente o orçamento federal, mediante o trabalho de suas comissões. Além disso, ressalta Ianni (1989, p. 260), o “Legislativo é continuamente cooptado pelo Executivo, por meio do empreguismo, das concessões de recursos para atendimento de bases eleitorais, promessas de escolhas para ministérios”, acentuando a tradição autoritária de uma cultura política que combina o patrimonial com a racionalidade do grande negócio.

No entanto, conjugadas a esta forma “primitiva” de organização estatal, conviveriam outras marcas que imprimem ao capitalismo brasileiro caráter único. Dentre elas, uma potente “vocação” industrial, resultante de alianças e acordos entre as oligarquias tradicionais com novas formas de acumulação do capital, vocação esta que se constituiria uma de suas mais profundas contradições. Logo, uma modernização “(...) sem prévia ruptura com o passado patrimonial, o qual, ademais, continuamente se reproduziria, na medida em que as elites identificadas com ele deteriam o controle político do processo de mudanç a social” (VIANNA, 1999, p. 36).

Um exemplo dessa capacidade de adaptação a novos modelos de organização da vida social, com vistas à manutenção de condições que favoreçam a perpetuação dos interesses das classes dominantes brasileiras, constitui-se a aliança entre tais classes e o modelo neoliberal, pressuposto este que se mostrou recorrente numa grande parcela da bibliografia consultada neste trabalho (IANNI, 2001; SANTOS, 2001; GENTILI, 1996; BOURDIEU, 1998; CHAUI, 1999; SELLA, 2002; OLIVEIRA, 1998, 1999; LEHER, 1999, 2001; SOUSA SANTOS, 1995, 1997, 1999; CHESNAIS, 1999; HELLER, 1999; PERONI, 2000, entre outros autores).

Em vista disso, nos próximos itens, procurar-se-  aprofundar um pouco mais o assunto, através da discussão de alguns dos mecanismos que caracterizam tal aliança, bem como sua relação com o contexto contemporâneo do Brasil.

### 2.2.1 O neoliberalismo e as novas funções do Estado capitalista

Até os anos 1990, o Estado brasileiro manteve-se relativamente distante dos efeitos das grandes transformações decorrentes da crise do modelo econômico do pós-guerra, embora o Chile tenha sido a “experiência- piloto” do neoliberalismo mundial, já no final dos anos 1980. A virada latino-americana na direção do neoliberalismo deu-se com as posses de Salinas, no México (1988), Menem, na Argentina (1989), da segunda presidência de Perez , na Venezuela (1989), de Fujimori, no Peru (1990) e de Collor, no Brasil (1990)

No caso brasileiro, o terreno fértil para o neoliberalismo estava semeado desde a década de 1980, com a intensificação dos reclamos antiestatais. A eleição de Collor deu-se nesse clima, em clara integração com ideário neoliberal, como avalia Antunes (2004):

Os procedimentos para a obtenção deste télos seguem, em dose única, o essencial do receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI): o enxugamento da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução do déficit público, a modernização (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e, é claro, a prática do arrocho salarial, secularmente utilizada em nosso país. (p. 10)

O sonho de Collor de uma “nova Coréia no Atlântico Sul” desmanchou-se rapidamente. O plano era neoliberal, comprometido com a nova ordem global, mas a proposição política era excessivamente autoritária, trilhando caminhos demasiadamente autônomos para os padrões suportados pela sociedade brasileira.

Em face desse quadro, emerge a questão: mas, afinal, em quais bases repousa a chamada doutrina neoliberal? A pergunta é respondida por Marilena Chauí, em artigo intitulado “Ideologia neoliberal e universidade” (1999), onde a autora mapeia e sintetiza as principais características desse ideário. Segundo ela, trata-se de uma construção datada de 1947<sup>19</sup>, cuja autoria se deve a “(...) um grupo de economistas, cientistas políticos e filósofos, entre os quais Popper e Lippman, (...) [reunidos] em Mont Saint

---

<sup>19</sup> A partir de quando, segundo Ianni (2001), o capitalismo teria retomado sua expansão pelo globo terrestre, e desde quando “muitos começaram a reconhecer que o mundo estava se tornando o cenário de um vasto processo de internacionalização do capital (...) jamais visto em escala semelhante, por sua intensidade e generalidade” (p. 55).

Pélerin, na Suíça, à volta do austríaco Hayek e do norte-americano Milton Friedman” (p. 27)<sup>20</sup>.

Tal grupo, francamente contrário à instituição e progressiva afirmação, em especial no cenário do pós-guerra, tanto do Estado de Bem-Estar de estilo keynesiano e social-democrata - também chamado de Estado-Providência<sup>21</sup> -, como da política norte-americana do New Deal, elabora, então, um minucioso projeto econômico e político em que ataca abertamente essa forma de organização social, cujas principais características seriam o excesso de encargos sociais e um forte poder regulador das atividades do mercado, características estas que destruíam “(...) a liberdade dos cidadãos e a competição, sem as quais não há prosperidade” (*idem*, p. 27).

Colocado à parte desde então até o princípio dos anos 70 - período considerado como a fase áurea do Estado-Providência -, diante da profunda crise vivida pelo mundo capitalista no início daquela década, tal projeto e seus mentores voltam à cena, por oferecerem explicações e, sobretudo, saídas viáveis, pela ótica do capital, para o impasse que ora se instala<sup>22</sup>. Por essa lógica, a crise é diagnosticada, portanto, como

---

<sup>20</sup> De acordo com Höfling (2001): “Enquanto a obra *A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*, de Adam Smith (publicada em 1776), é identificada como o marco fundamental do liberalismo econômico, *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek (publicado em 1944), é identificado como o marco do neoliberalismo. As formulações de Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, sobre Estado e políticas sociais se identificam estreitamente com as formulações de Hayek.” (p. 7).

<sup>21</sup> Quanto a esse aspecto, Peroni (2000) acrescenta: “No período do pós-guerra, o Estado capitalista assumiu novas obrigações pois a produção em massa (fordismo) requeria investimentos em capital fixo e condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa. O Estado tinha o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e o consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário social, era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo também o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção.” (p. 1).

<sup>22</sup> A exemplo de Bocayuva e Veiga (1999), Peroni (2000) também adota a tese de que ainda agora o capitalismo está mergulhado em sua mais dura crise, de caráter estrutural, cujas conseqüências se fazem sentir em todas as instâncias da vida social, e para a qual o neoliberalismo é evocado como uma espécie de “lenitivo ideológico”. Diz a autora: “Partimos, portanto, da tese de que o capitalismo vive uma crise estrutural, e, por isso, as contradições estão mais acirradas. Neste contexto, verificamos que a ofensiva neoliberal, que se caracteriza, justamente, como uma estratégia para superação desta crise, utiliza-se, em larga escala, de uma ideologia para construir a ambiência cultural necessária a este período particular do capitalismo, camuflado de pós-capitalismo. Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total, também este momento histórico, com suas especificidades no âmbito do modo de produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo” (p.2). Por sua vez, Agnes Heller (1999) oferece um diagnóstico um pouco mais pessimista de tal crise, não restringindo-a apenas ao modo de produção capitalista, mas ampliando-a para toda a civilização, cujos fenômenos “(...) não são sintomas de uma enfermidade que pode ser remediada, pois pertencem ao *modus operandi* do próprio mundo moderno. Não se trata de problemas que poderiam ser resolvidos se aplicássemos os melhores métodos ou se os abordássemos com boa vontade, com mais ciência ou mesmo com mais democracia. São **formações estruturais** [grifo nosso] ou, medidas pelo padrão dos valores da liberdade e da vida, deformações. Mas também não são deformações no sentido estrito, pois pertencem à

decorrente do poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários no mundo capitalista, em função do sucesso alcançado através das pressões exercidas visando a melhoria salarial e o aumento dos encargos sociais do Estado<sup>23</sup>, poder este que teria destruído “(...) os níveis de lucro requeridos pelas empresas, [desencadeando] processos inflacionários descontroláveis.” (*idem*, p.28).

A saída vislumbrada para o impasse então diagnosticado dependeria da adoção de uma série de medidas drásticas, cujos efeitos se revelariam devastadores para os avanços conquistados pelas classes trabalhadoras ao longo dos anos. São elas:

- 1) um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, para controlar os dinheiros públicos e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia;
- 2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos;
- 3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos e, portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio;
- 4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulamentação; em outras palavras, abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização (CHAUÍ, 1999, p. 28).

Visando apresentar os meios capazes de implementar mudanças tão profundas na estrutura da sociedade, os ideólogos de Mont Saint Pélerin recomendam a adoção de uma série de procedimentos, entre os quais a reforma do Estado assume papel central.

Por conta da profunda repercussão de tal postulado em todo o mundo capitalista - que no Brasil resultou inclusive na elaboração de um Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) -, realizaremos uma breve abordagem de algumas de suas

---

reprodução da própria vida moderna. Portanto, não podem ser totalmente eliminadas. Na melhor das hipóteses, são manejadas de modo a não causar dano irreparável ou catástrofes globais irreversíveis.” (p.13-14).

<sup>23</sup> Oliveira (1999) possui uma interpretação bastante particular dos avanços obtidos por tais movimentos. Para o autor, “a experiência social de mais de sessenta anos do Estado do Bem-Estar, se considerarmos a Grande depressão de 29 como o marco da universalização de medidas de bem-estar, produziu o processo de sua ‘naturalização’, vale dizer, no sentido habermasiano de esgotamento das energias utópicas”. Em outras palavras, o Estado Providência teria ensejado “(...) uma espécie de ‘naturalização’ administrativa das conquistas e dos direitos que, ao tornarem-se praticamente universais, liberaram-se, num processo bastante conhecido do ponto de vista de sua produção conceitual e também histórica, de sua base material, vale dizer, das próprias classes trabalhadoras. O passo para, de novo com Habermas, esgotar as energias utópicas, como o abandono da militância sindical e até mesmo da simples adesão ao sindicato, expressa-se nas baixas taxas de sindicalização.” (p. 56-57).

principais características, abordagem esta cujo eixo-base será o texto “A reinvenção solidária e participativa do Estado”, de Boaventura de Sousa Santos (1995).

Ao inventariar os caminhos percorridos por esse movimento desde os seus primórdios, o sociólogo português esclarece que se num primeiro momento o reformismo foi pensado para ser exercido pelo Estado tendo como alvo de reforma a sociedade, encarada como “entidade problemática”, nos dias atuais, inverteram-se as posições e o Estado é que passou a ser o ente que deve ser reformado.

Exemplificando as medidas tomadas nesse primeiro momento, cita a institucionalização do Estado do Bem-Estar Social nos países centrais - ou economicamente dominantes - e a criação do Estado desenvolvimentista nos países semiperiféricos e periféricos, categoria esta em que o autor situa o Brasil<sup>24</sup>.

Tal dinâmica, pelo autor denominada de reformismo social, emerge a partir do segundo pós-guerra, tendo como traço característico principal constituir um processo político de resistência do movimento operário e de seus aliados “(...) à redução da vida social à lei do valor, à lógica de acumulação e às regras do mercado por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de interdependência não mercantis, cooperativas, solidárias, voluntárias” (*idem*, p. 1). A força do Estado consistiu, por conseguinte, em sua própria capacidade de promover reformas não imediatamente mediadas pela chamada lógica do mercado.

A partir da década de oitenta, no entanto, tal paradigma, já minado nos anos anteriores, entra em colapso definitivo, visto que

(...) o capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington<sup>25</sup>, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e

<sup>24</sup> Oliveira (1998), no entanto, defende a idéia que, embora precário, até o início do governo de Fernando Collor, também o Brasil teria experimentado os efeitos do chamado Estado do Bem-Estar. O golpe de misericórdia foi-lhe dado pelo “caçador de marajás”, através das reformas implementadas desde sua posse (p. 165). Como exemplo dessa experiência cita “(...) o papel protagônico que o movimento sindical vem desempenhando no Brasil no processo de democratização”, razão que faz dele o alvo preferido da “desinibição burguesa e do neoliberalismo da equipe econômica.” (p.178).

<sup>25</sup> Marco indiscutível desse período, o chamado Consenso de Washington, segundo Pedraza (2002), nada mais é do que um documento adotado como parâmetro econômico mundial, a partir de reunião realizada, em 1989, em Washington, EUA, contando com a participação de acadêmicos e economistas norte-americanos, além de funcionários do governo daquele país, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Não foi, portanto, e ao contrário do que o título sugere, fruto de acordos ou debates prévios entre a comunidade internacional sobre as necessidades e opções para o mundo no limiar do século XXI.

regulação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo em que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limites de uma gestão nacional viável (*idem*, p. 2).

Prossegue Sousa Santos, explicando que tal dinâmica, por implicar na adoção de um novo tipo de Estado - ou seja, o neoliberal - e não propriamente em sua crise, constitui, na verdade, uma segunda fase do reformismo, mais amplamente conhecida como “reforma do Estado”. Nesta etapa, é conferida uma total ênfase na capacidade de o Estado se submeter às interdependências da lógica mercantil, sendo que a discussão em torno da noção de “reforma” é ideologicamente substituída pela de “governabilidade”.

Esta segunda fase se caracteriza por dois momentos. O primeiro - que vai até os primeiros anos da década de 90 e é visto pelo autor como a fase áurea do neoliberalismo - é aquele que considera o Estado como *irreformável*. Assim, por se entender que o Estado não pode ser banido, deve ser ao menos minimizado, ou seja, reduzido ao mínimo necessário ao bom funcionamento do mercado. Tal momento tem como um de seus mais fortes traços ser “(...) um período de pensamento único, de diagnósticos inequívocos e de terapias de choque” (*idem, ibidem*, p. 5).

No entanto, os resultados “disfuncionais” resultantes da aplicação de tais preceitos, as brechas que produziram no Consenso de Washington, a decorrente reorganização das forças progressistas, bem como o fantasma da ingovernabilidade e o seu possível impacto nos países centrais, contribuíram para que fosse instalada “(...) uma segunda fase da reforma do Estado, [em que] fosse muito mais amplo o espectro político,

---

No referido documento são levantados pontos fundamentais para o desenvolvimento de um sistema capitalista mundial assentado na liberdade de ação do mercado, onde os mais “aptos” predominam, numa espécie de “darwinismo social”. A vida em sociedade é, assim, regulada por normas cuja base é a da “competência e do conflito”, com vistas a garantir a sobrevivência do mais forte e a eliminação do mais fraco. Ao ressaltarem o alcance obtido pelos postulados dos “representantes dos países do capitalismo central” no Consenso de Washington, Frigotto e Ciavatta (2003) acrescentam que este “balizou a doutrina do neoliberalismo ou neoconservadorismo que viria a orientar as reformas sociais nos anos de 1990” (p. 3), sendo a partir do mesmo que o mundo capitalista vem desenvolvendo uma lógica econômica cuja principal característica é a acumulação do capital financeiro. Vale assinalar que em outubro de 2003, visando reafirmar e ampliar os laços de cooperação existentes entre o Brasil e a Argentina, foi assinado um acordo pelos governos dos dois países, intitulado “Consenso de Buenos Aires”, que, num evidente contraponto ao Consenso de Washington, tem como objetivo maior “garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de liberdade e justiça social em concordância com os valores, propósitos e objetivos estabelecidos na Cúpula do Milênio.” (MERCOSUL, 2003).

mais profundas as controvérsias e mais credíveis as alternativas” (*idem, ibidem*, p. 5). Nesta fase, que constitui o estágio atual do mundo capitalista, predomina uma idéia diametralmente oposta àquela que vigia no contexto anterior. Considera-se agora que o Estado é *reformável*, reforma esta que deve ficar a cargo exclusivamente dos setores da sociedade capazes de nele intervir, no sentido de garantir a hegemonia do princípio de mercado.

No que concerne à tutoria desse processo, especialmente nos países capitalistas periféricos ou semiperiféricos, esta, de acordo com Frigotto e Ciavatta (2003), fica a cargo dos organismos internacionais e regionais diretamente subordinados aos “mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes” (p.3). Dentre tais agentes, papel de absoluto destaque é conferido pelos autores às seguintes instituições: Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

Também nessa linha de argumentação, Moraes (2002) destaca que o chamado neoliberalismo econômico valoriza a preeminência do mercado como verdadeiro “(...) mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive”. Nesse contexto, afigura-se como verdadeira “matriz da riqueza, da eficiência e da justiça” (p. 4)<sup>26</sup>.

Em decorrência da reificação e progressiva ampliação de seus domínios, a lógica mercantil vem, paulatinamente, ocupando espaços em áreas da sociedade civil até então fora de sua “incivilidade”, tais como:

(...) a cultura, a educação, a religião, a administração pública, a protecção social, a produção e gestão de sentimentos, atmosferas, emoções, ambientes, gostos, atracções, repulsas, impulsos. A mercantilização do modo de estar no mundo [converteu-se, portanto],

---

<sup>26</sup> Destacando o caráter exacerbadamente rentista de tal lógica econômica, François Chesnais (1999), em artigo intitulado “Um programa de ruptura com o neoliberalismo”, a despeito de reconhecer que a expressão possa parecer complicada e apelar para que outros o ajudem a encontrar uma melhor nomenclatura, denomina-a também de “regime de acumulação financeirizada mundial” (p. 77-78).

no único modo racional de estar no mundo mercantil (SOUSA SANTOS, 1995, p. 7).

Milton Santos (2001) aprofunda um pouco mais a análise sobre o aumento dos domínios dessa lógica mercantil na contemporaneidade relacionando-o ao conceito marxista de “loucura especulativa”:

Nas condições atuais de economia internacional, o financeiro ganha uma espécie de autonomia. Por isso, a relação entre a finança e a produção, entre o que agora se chama economia real e o mundo da finança, dá lugar àquilo que Marx chamava de loucura especulativa, fundada no papel do dinheiro em estado puro. É o dinheiro como, simplesmente, dinheiro, recriando seu fetichismo pela ideologia. (...) E a finança move a economia e a deforma, levando seus tentáculos a todos os aspectos da vida. Por isso, é lícito falar de tirania do dinheiro (p. 44).

Por esse caminho, e em conformidade com os postulados de Sousa Santos, assinala:

Se o dinheiro em estado puro tornou-se despótico, isso também se deve ao fato de que tudo se torna valor de troca. A monetarização da vida cotidiana ganhou, no mundo inteiro, um enorme terreno nos últimos 25 anos. Essa presença do dinheiro em toda parte acaba por se constituir um dado ameaçador da nossa existência humana (*Idem, ibidem*, p. 44)<sup>27</sup>.

Outro aspecto marcante dessa segunda fase da reforma do Estado é o “movimento transnacional promovido por forças transnacionais”, em que os Estados nacionais, sobretudo os dos países localizados na periferia do sistema mundial, se apresentam como “uma caixa de ressonância de forças que o transcendem” (SOUSA SANTOS, 1995, p. 5). Tal condição, no entanto, não implica na perda da força estatal, visto que a esse movimento interessa a manutenção de um Estado forte, capaz de promover as transformações necessárias ao desenvolvimento da lógica mercantil<sup>28</sup>. Com base

<sup>27</sup> Além do dinheiro, Milton Santos também atribui ao consumo e à competitividade, entre outros indicadores, papel extremamente perverso no contexto neoliberal: “O consumo é o grande emoliente, produtor ou encorajador de imobilismos. Ele é, também, um veículo de narcisismos, por meio dos seus estímulos estéticos, morais, sociais; e aparece como o grande fundamentalismo do nosso tempo, porque alcança e envolve toda gente. Por isso, o entendimento do que é o mundo passa pelo consumo e pela competitividade, ambos fundados no mesmo sistema da ideologia.” (2001, p. 49)

<sup>28</sup> Nessa mesma linha, François Chesnais (1996) acrescenta “(...) a mundialização do capital e a pretensão do capital rentista de dominar o movimento do capital não eliminam a tarefa dos Estados nacionais de, mais do que nunca, assegurar a defesa da propriedade privada” (p.16). Deste modo, e ainda segundo o autor, o que se observa é um aprofundamento da diferença entre os que participam da dominação

nesses argumentos, o sociólogo alerta que não se deve pensar, portanto, que o Estado encontra-se hoje enfraquecido: na verdade o que houve foi uma mudança na qualidade de sua força, pois “(...) só um Estado forte pode produzir eficazmente sua fraqueza” (p. 4).

Pelo mesmo raciocínio, Milton Santos (2001) adverte que, apesar da insistência com que somos bombardeados com informações dando conta da morte do Estado, o que na verdade se vê “(...) é seu fortalecimento para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com a vida das populações cuja vida se torna mais difícil.” (p. 19).

Ademais, e como bem assinala Leher (2004), a partir de trabalho de Polanyi, é um equívoco contrapor a noção de Estado com a de mercado: ambos fazem parte de uma mesma lógica, uma vez que o último resulta do primeiro:

Entretanto, a existência de ações do Estado não é contraditória com a crença no livre mercado, o núcleo sólido do pensamento neoliberal. O magistral trabalho de Polanyi (2000), *A grande transformação*, demonstra, de modo brilhante, como o mercado resultou de uma construção social deliberada a partir do Estado e, portanto, de suas leis e normas. (p. 869).

Em consonância com os pressupostos anteriores, Moraes (2002) sublinha que a intencionalidade das reformas neoliberais ultrapassaria – e muito – a seara puramente econômica. Desta forma, será também no campo da ideologia onde ela se fará presente, por meio, entre outras medidas, do estabelecimento arbitrário de parâmetros capazes de redefinir a própria noção de “racionalidade”:

Veja-se portanto que as reformas neoliberais não visam **apenas** a acertar balanços e cortar custos - garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados, de modo que se enquadrem as eventuais alternativas no terreno pejorativo do impensável. E de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem escolhas relevantes. Mesmo quando essas deliberações sejam “públicas” - já que não se pode lançá-las, infelizmente, às decisões (supostamente)

---

econômica e política do capital monetário rentista e os que sofrem essa dominação (CHESNAIS *apud* PERONI, 2000, p. 3).

descentralizadas do mercado -, que esse espaço seja cada vez mais parecido com o seu senhor, modelo e *telos*, isto é... com o mercado. As reformas neoliberais têm como horizonte (e, portanto, como critério de avaliação de seus sucessos) a prerrogativa de definir os termos e os parâmetros do que é “racional” (p. 7).

Por seu turno, Perry Anderson (*apud* MACCALÓZ, 1997), numa abordagem bastante original, sintetiza alguns dos principais postulados do neoliberalismo, ressaltando a semelhança que este, em sua intolerância com as diferenças, guarda com os movimentos comunistas totalitários do passado:

Tudo o que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que ao liberalismo eclético e distendido do século passado (p. 22).

A exemplo do postulado pelos positivistas clássicos na primeira etapa de afirmação e expansão do capitalismo (MARTINS, 1994), o comando do processo de modernização capitalista de cunho neoliberal é também conferido às elites. Só que, no momento histórico aqui tratado, estas, além de perseguirem objetivos diferentes, são também compostas por outros atores.

Conforme destaca Ianni (2001): “Enquanto o liberalismo baseava-se no princípio da soberania nacional, ou ao menos o tomava como parâmetro, o neoliberalismo passa por cima dele”, deslocando “(...) as possibilidades de soberania para as organizações, corporações e outras entidades de âmbito global”, representadas por elites que “(...) organizam e dinamizam as instituições multilaterais e as corporações transnacionais, além de outras entidades de alcance mundial” (p. 101)<sup>29</sup>.

No que concerne à composição dessas elites, classificadas como “modernizantes e deliberantes”, prossegue o autor destacando que elas podem ser intelectuais,

---

<sup>29</sup> É interessante também pontuar, de acordo com Leher (2001), aquela que se constituiria a diferença fundamental entre o liberalismo e o neoliberalismo, no que diz respeito ao conceito de cidadania: “A proposição neoliberal é ainda mais restritiva do que a proposta liberal que advoga a “universalização da cidadania”. Como se sabe, a cidadania confere a todos liberdade e igualdade formais. Todos somos iguais diante do Estado. No neoliberalismo, a igualdade é exercida no mercado (o Estado não deve interferir), conforme as *habilidades* e *competências* de cada um.” (p. 160).

empresariais, militares, religiosas e outras, que, juntas ou em separado, “inovam, mobilizam, organizam, dirigem, explicam e põem em prática” os preceitos neoliberais, induzindo o povo, as massas, os grupos e classes sociais a realizar as diretrizes por elas estabelecidas (*idem, ibidem*).

Ao abordar a situação da América do Sul e, em particular, a do Brasil, Moraes (2002) aponta os segmentos que, historicamente, vêm compondo as elites dirigentes na região (vale dizer, as mesmas que comandam o processo de reforma do Estado no contexto sul-americano), ressaltando sua capacidade em permanecer nas hostes do poder, através de um cínico mecanismo de imputação dos efeitos de suas próprias ações às chamadas forças de oposição:

Paradoxalmente, a guerra contra o Estado teria que ser feita por grupos e partidos que se perpetuavam no comando desse mesmo Estado. Na América Latina e no Brasil, em especial, a estória resvalava pelo perigoso terreno da galhofa. Os vícios “estatistas” - com seus corolários como inflação e endividamento - eram assimilados ao esquerdismo ideológico... em países em que ditaduras de direita governavam por décadas, ou desde quando a memória pode captar (2002, p. 6).

Nessa mesma direção, cabe assinalar a advertência feita por Pierre Bourdieu e Lôic Wacquant (2000) sobre uma “estranha novilíngua” assumida por diferentes atores sociais, inclusive os intelectuais, em defesa de um vocabulário que inclui “globalização”, “flexibilidade”, “governabilidade” e “empregabilidade”, “underclass” e “exclusão”, “nova economia” e “tolerância zero”, “comunitarismo”, “multiculturalismo”, “etnicidade”, “minoridade”, “identidade” etc. e que exclui **capitalismo**. Para esses autores, trata-se de um “imperialismo apropriadamente simbólico”, cujos efeitos são poderosos e perniciosos porque ele é veiculado não apenas pelos partidários da “revolução neoliberal”, mas também por produtores culturais (pesquisadores, escritores, artistas).

Tais termos, que compõem a nova “vulgata planetária”,

ao serem ruminados pelos meios de comunicação transformam-se num senso comum universal, fazendo esquecer que, na maioria das vezes, eles apenas exprimem - de forma truncada e irreconhecível, até por aqueles que os propagam - realidades complexas e contestadas de uma

sociedade histórica particular, tacitamente constituída em modelo e na medida de todas as coisas: a sociedade norte-americana da era pós-fordista e pós-keynesiana. Esse único superpoder, essa Meca simbólica da Terra, caracteriza-se pelo desmantelamento deliberado do Estado social e pelo hiper-crescimento correlativo do Estado penal, o esmagamento do movimento sindical e a ditadura da concepção de empresa fundada apenas no “valor-acionário”, assim como nas suas conseqüências sociológicas: a generalização dos salários precários e da insegurança descritas agora como arcaísmos e obstáculos à nova ordem nascente. (BOURDIEU & WACQUANT, 2000, p. 24-5)

Visando aproximar um pouco mais tal projeto econômico “global” da esfera nacional, no próximo item serão abordadas as condições hegemônicas de conversão do ideário neoliberal em políticas pela administração federal do Brasil nos anos 90.

### 2.2.2 Estado e neoliberalismo: o caso brasileiro

Como já mencionado, Collor de Mello dá início à nossa “modernização” pautada nos postulados neoliberais. Com sua renúncia, Itamar Franco herda um quadro complexo, de crise, e leva seu governo com a marca da ambigüidade, propagando um reformismo social que não avança o plano do discurso e que, pelo contrário, beneficia as mesmas elites patrimoniais brasileiras, como no caso dos usineiros, por exemplo.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a participação da mídia teve papel decisivo na propagação dos ideais neoliberais, sem, entretanto, prescindir de uma base objetiva, isto é, a qualidade insatisfatória dos serviços públicos e a dualidade de um mercado de trabalho que definia direitos diferenciados para trabalhadores do campo e da cidade, do setor público e do setor privado, facilitando a disseminação do discurso de “combate aos privilégios”.

Os projetos de Collor de Mello readquirem, então, renovado vigor, com ênfase na privatização, desregulamentação e precariedade do trabalho, expressando uma racionalidade econômica sem precedentes e uma irracionalidade social como nunca se viu antes (ANTUNES, 2004).

Um olhar mais atento à realidade brasileira contemporânea, por meio de alguns indicadores oriundos de estudos e pesquisas recentemente realizados, oferece um retrato

que ratifica os postulados anteriores, provando, conforme defendem Cunha e Veiga (2002), ser este um país onde realmente se conjugam formas antigas e modernas de dominação econômica, social e política. Senão, vejamos:

#### **Quadro 1 - Brasil: indicadores socioeconômicos até 2002**

→ Segundo dados do Fundo Monetário Internacional - FMI e do Banco Mundial, somente o Brasil é responsável por cerca de 10% de toda a dívida mundial, situação que deixa o país, nas palavras do próprio Banco, em situação bastante vulnerável, apesar dos avanços que vêm sendo obtidos com a implementação de medidas voltadas para o equilíbrio fiscal (PASSOS, 2002).

→ Durante o século XX, o Produto Interno Bruto – PIB (conjunto de todas as riquezas produzidas no país) aumentou cerca de cem vezes. Também nesse período, o PIB *per capita* cresceu 12 vezes, feito que equipara o Brasil apenas a países como o Japão, a Finlândia, a Noruega e a Coreia. Apesar desse crescimento fantástico, a concentração de renda avançou fortemente nesses cem anos. Em 1960, a fração mais abastada da sociedade brasileira (os 10% mais ricos) detinha uma renda 34 vezes superior aos ganhos da parcela mais miserável da população (os 10% mais pobres). Ainda que no período de altas taxas de inflação a diferença de ganhos entre ricos e pobres tenha conhecido um pico de 60 vezes, no final dos anos 90, com a inflação já controlada, estabilizou-se em cerca de 46 vezes, com tendência de alta (IBGE, Estatísticas do Século XX, 2003c).

→ De acordo com o Atlas de Exclusão Social no Brasil – 2 (IBGE, 2003a), entre 1980 e 2000, a exclusão social no país cresceu de forma bastante expressiva. Em 20 anos, o número de excluídos passou de 51 milhões (42,6% de uma população que em 1980 era de 120 milhões) para 80 milhões (47,3% de um total de 170 milhões de habitantes). O crescimento do desemprego e da violência foi o principal fator responsável pelo agravamento dessa situação<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Segundo ainda tal publicação, alarmante foi também o aumento do número de homicídios verificados nesses 20 anos, que saltou de 11,7 para cada 100 mil habitantes para 26,7, ou seja, mais do que dobrou. A magnitude de tais números desenha um verdadeiro quadro de epidemia da violência no país. Isto porque, “(...) acima de 10 homicídios em cada 100.000 habitantes, a criminalidade torna-se fenômeno epidêmico: ultrapassa totalmente a capacidade de controle da sociedade.” (RATINOFF *apud* ABRAMOVAY, 2001, p. 106). Se, com base nas estatísticas oficiais, tal situação é extremamente preocupante, torna-se ainda

→ Dentre todos os países da América Latina e do Caribe, o Brasil é o que apresenta os piores índices no que diz respeito às desigualdades econômicas e sociais. Segundo dados divulgados em relatório do Banco Mundial, 10% dos brasileiros mais pobres recebem cerca de 0,9% da renda do país, enquanto os 10% mais ricos ficam com 47,2% do total (AGÊNCIA BRASIL, 24/10/2003)<sup>31</sup>. Dados das Nações Unidas também apontam o Brasil ocupando o nono lugar no ranking das piores distribuições de renda do mundo, posição esta que é fruto, entre outros fatores, de um longo passado de abandono das regiões mais pobres, da ausência de crescimento sustentado e de uma série de políticas sociais distorcidas (BARBOSA e JR., 2003)<sup>32</sup>.

→ Relatório do Tribunal de Contas da União – TCU dá conta que o intenso programa de privatização de empresas estatais, levado a cabo durante o governo Cardoso, ao invés de promover maiores investimentos na área social, conforme o compromisso assumido publicamente por aquele governo no início desse processo, na verdade contribuiu apenas para achatar a renda nacional, fazendo com que a participação da massa salarial no Produto Interno Bruto, que representava 45% em 1992, despencasse para 37% em 2000. Constata ainda que a venda das empresas estatais federais e estaduais rendeu somente US\$ 87 bilhões, quantia suficiente apenas para abater 15% da dívida do setor público, que, devido à crise econômica, aumentou em 200%, passando de R\$ 184 bilhões no início do governo, em 94, para R\$ 563 bilhões em 2000. Além do mais, alerta que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES teria

---

mais grave ao se considerar a enorme subnotificação de outros óbitos originados pela violência, em virtude da já tão conhecida “informação inadequada” de suas causas.

<sup>31</sup> Ilustra bem a desigualdade brasileira o fato de o Brasil, apesar – ou por conta – de suas violentas disparidades, ocupar, no ranking mundial, o terceiro lugar em consumo de jatinhos e o nono no de Ferraris (LORENZI, 2000).

<sup>32</sup> Outros indicadores divulgados mais recentemente pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 2004, organizado pelas Nações Unidas, apontam o Brasil ocupando o 4º lugar no ranking das piores distribuições de renda do mundo, atrás somente de Namíbia, Lesoto e Serra Leoa, países da África Subsaariana, continente que ostenta os piores indicadores sociais do planeta (ALMEIDA e RODRIGUES, 2004).

emprestado ao setor privado R\$ 6,3 bilhões para a compra de empresas estatais (CAETANO e CAMPOS, 2001).

→ De acordo com dados do IBGE, a taxa média de desemprego em 2002 atingiu a 11,7% da população economicamente ativa no Brasil, tendo atingido, em março daquele ano, 12,8%, pico mais alto desde que começou a ser aferida. Em nível mais geral, dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT também atestam que, também em 2002, a taxa mundial de desemprego bateu recorde histórico, afetando 180 milhões de pessoas. No que concerne à América Latina e ao Caribe, o estrago foi bastante expressivo: ainda de acordo com a OIT, os países dessa região foram os que mais sofreram com a desaceleração da atividade econômica mundial em termos de perda de postos de trabalho, atingindo a 10% da força de trabalho do continente.

→ Os números do PIB brasileiro também refletem os lucros recordes auferidos pelos bancos nos últimos anos. De acordo com dados do IBGE, a participação das empresas financeiras no PIB passou de 5,18%, em 2000, para 6,58%, em 2001, tendo saltado para 8,61%, em 2002, atestando uma alta de mais de 20% entre 2000 e 2001 e de mais de 30% entre 2001 e 2002. Por sua vez, as empresas do setor produtivo (construção civil, comércio, transportes etc.) reduziram sua importância na economia do país. O mesmo aconteceu com as famílias, que consumiram 0,66% a menos entre 2001 e 2002.

→ Ainda que, contrariando uma tendência em diversos outros países, a organização sindical no Brasil não tenha apresentado crescimento negativo com o aumento das taxas de desemprego, verificado, sobretudo, a partir da década de 90, as mudanças econômicas ao longo do período consolidaram o processo de livre negociação, resultando na queda da participação dos dissídios coletivos nas negociações trabalhistas. Assim, se em 1991, tal participação chegava a 33%, em 2001, encolheu para 14%. Por sua vez, as negociações diretas entre empresas e trabalhadores experimentaram um incremento bastante acentuado, saltando de 38% para 81% (IBGE, 2003b). Essas mudanças estão relacionadas, entre uma série de outros fatores, à perda do poder de barganha dos sindicatos e/ou centrais sindicais diante do crescimento do desemprego e da acentuada queda na renda, cujo acirramento das desigualdades sociais é uma das conseqüências mais visíveis.

Conforme atestam os dados apresentados acerca do atual cenário socioeconômico do Brasil – representado por altas e crescentes taxas de desemprego; privatização em larga escala de empresas públicas visando atender a interesses privados; enfraquecimento da força sindical; encolhimento e desmantelamento do Estado nacional; concentração da renda; aumento dos índices de exclusão social; incremento da participação do capital financeiro na economia nacional, dentre uma infinidade de outros aspectos -, não há como negar que vivemos, hoje, notadamente a partir da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob os efeitos de uma ordem política cuja conjugação do patrimonialismo histórico do Estado brasileiro aos princípios neoliberais aqui referenciados apresenta-se como um de seus principais sustentáculos.

Não é por outro motivo que tal período é avaliado por Frigotto e Ciavatta (2003), tanto pela ótica econômica quanto pela social, como de “mediocridade e retrocesso”, para o quê fundamentam-se nos postulados de Francisco de Oliveira, entre outros autores, quando este diagnostica: “além de ser medíocre, o período FHC tem sido o pior da história Republicana desde Prudente de Moraes” (OLIVERA *apud* FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 9).

Por seu lado, Perry Anderson (*apud* FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003), sintetiza a linha ideológica adotada pelo governo passado, ao mesmo tempo em que também aponta algumas de suas principais conseqüências para a vida nacional:

A característica que define o governo FHC tem sido o neoliberalismo "light" do tipo que predominou nos anos 90 (...). A dinâmica fundamental do neoliberalismo se ergue sobre dois princípios: a desregulamentação dos mercados e a privatização dos serviços. (...) Fernando Henrique Cardoso leiloou a maior parte do setor estatal e abriu a economia completamente, apostando na entrada de um fluxo maciço de capital externo para modernizar o país. Após oito anos, os resultados estão aí, evidentes: estagnação crescente, salários reais em queda, desemprego em nível nunca antes visto e uma dívida estrondosa. O regime foi condenado aos seus próprios termos (p. 9).

Assim, ainda que estejamos cientes das contradições decorrentes de processos afetos à vida social, cuja conseqüência é, entre outras, a formação de espaços contra-hegemônicos de resistência e pressão, a estreita relação observada entre o binômio patrimonialismo + neoliberalismo (embora inusitada, por implicar na conjugação de antigos “vícios” de origem colonial a novas demandas do capital internacional), parece-

nos um traço bastante marcante do Estado brasileiro nas últimas décadas. Por conta disto, tal associação é, neste estudo, concebida como uma de suas principais características durante o período de criação e implemento do Fundef, Programa este que, por sua vez, também espelha e acentua os efeitos decorrentes dessa combinação na área da educacional, conforme será demonstrado no tópico seguinte.

### **2.3 A política pública educacional brasileira num contexto neoliberal, patrimonialista e globalizado**

Nos itens precedentes, foram abordados os principais traços que caracterizam o Estado brasileiro no período-alvo de nosso interesse (1998 a 2002). É, portanto, sob um prisma neoliberal e patrimonialista - elementos que, por seu turno, vão caracterizar o Brasil como país alinhado na periferia de uma ordem mundial globalizada e, paradoxalmente, excludente - que têm lugar algumas das mais profundas e amplas reformas já realizadas na área da educação nos últimos anos.

Nessa mesma linha, Frigotto e Ciavatta (2003), ao reverem algumas das principais discussões a propósito da gestão federal dos anos 90, afirmam<sup>33</sup>:

As análises críticas do período do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) são abundantes tanto no âmbito econômico e político como no social, cultural e educacional. Todas convergem no sentido de que se trata de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a idéia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis (p. 9).

O alcance das mudanças propostas, traduzido pela proposição de uma extensa série de políticas públicas<sup>34</sup> consubstanciadas na implementação de diversos programas

---

<sup>33</sup> A esse respeito, ver também Armando Boito Junior (2000), Dermeval Saviani (2004), Pablo Gentili (2002), Acácia Kuenzer (2000), entre outros.

<sup>34</sup> A exemplo de Höfling (2001), o conceito de “políticas públicas” é aqui percebido como “o ‘Estado em ação’ (Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. (...) As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado - quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.” (p. 4).

educacionais, é de tal magnitude que, segundo Camargo et al. (2002), deverá condicionar o debate ainda por um longo período de tempo.

Neste sentido, observa-se que se nos primeiros anos da década de 1990 a atuação do MEC caracterizou-se pela escassez de medidas sistemáticas<sup>35</sup>, a partir de 1993, na gestão do então presidente Itamar Franco, algumas ações puderam ser percebidas. Dentre elas, a discussão em torno do Plano Decenal de Educação para Todos, em nível nacional, assume papel de absoluto destaque, uma vez que mobiliza diferentes segmentos da sociedade em prol do estabelecimento de metas para a educação para o decênio 1993-2003 (BRASIL, 1994; ESTEVES, 1995).

Com a eleição do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, para a presidência do Brasil, dá-se a largada a uma série de medidas inéditas na área da educação. Partindo do pressuposto de que o maior dos obstáculos da área se localiza na base de seu sistema formal, toma-se como alvo prioritário da ação do MEC o ensino fundamental, delegando-se à unidade escolar papel decisivo no processo de reformas que foram postas em curso a partir de então.

Também é a partir da segunda metade dos anos 90 que, concomitantemente, coloca-se em marcha um processo de descentralização de políticas sociais sem precedentes na história brasileira. Tal movimento é creditado por Arretche (2002a) à força daquele governo recém empossado no sentido de implementar as reformas que julgava convenientes para o país, ainda que estas implicassem na adoção de novos modelos de gestão, sobretudo para a esfera municipal:

A lentidão do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil até meados dos anos de 1990 (Almeida, 1995) poderia nos levar a acreditar que esta foi expressão da capacidade de veto dos governos locais, pois há diversas razões para crer que, de fato, estes - tomados em seu conjunto - resistiam a assumir a responsabilidade pela gestão das políticas sociais e pretendiam preservar sua autonomia para gastar os recursos recém-adquiridos com a descentralização fiscal (Arretche,

---

<sup>35</sup> No Estado do Rio de Janeiro, tal situação não se mostrou diferente. Estudos realizados com o propósito de levantar e analisar a situação educacional das classes de alfabetização das redes municipais do Rio de Janeiro, em 1992, apontavam a profunda insatisfação das secretarias municipais de educação fluminenses quanto à atuação do MEC, as quais, sentindo-se completamente a deriva pela esfera federal, exigiam medidas urgentes, por parte daquele ministério, no âmbito do ensino fundamental (DEMEC/RJ, 1992; ESTEVES, 1993).

2000). No entanto, a capacidade do Governo Fernando Henrique Cardoso para implementar reformas das políticas sociais mostra que os governos locais não foram capazes de vetar um extensivo programa pelo qual muitas funções de gestão lhes foram transferidas (p. 14).

Sobre esse aspecto impositivo e arbitrário, intrinsecamente vinculado ao processo de descentralização adotado na década de 1990, quando as atribuições foram repassadas da esfera federal para as demais, sem espaços para contestação ou recusa, Leher (2001) esclarece um pouco mais a forma de sua operacionalização, quando destaca:

Na política de descentralização, o pressuposto é a manutenção do centro político; apenas o já decidido é executado localmente, preferencialmente com a participação de determinada sociedade civil. A hegemonia do poder central na *tomada* de decisões é mantida. Em outras palavras, no sistema descentralizado, está pressuposto um “centro” de poder que deve estar protegido (Dallari, 1986). Assim, apesar de se desobrigar financeiramente do ensino básico, em particular em virtude da Emenda Constitucional no 14 (e de sua regulamentação na Lei 9424/96), a União não abre mão do controle político-ideológico da educação nacional, por meio da avaliação (Exames Nacionais do Ensino Básico, Médio e Superior), do currículo (PCN) e da formação do professor (Escolas Normais Superiores, Institutos Superiores de Educação). (p. 165).

Conforme já referido, nenhuma etapa dos processos de formulação e implemento de políticas públicas no Brasil durante a década de 90 pode ser demarcada sem que se estabeleça uma relação direta das mesmas - aí incluída a sua faceta descentralizadora - com diretrizes emanadas por entidades e mecanismos supranacionais de regulação e controle. Nesse contexto, incluem-se, obviamente, as políticas educacionais implementadas naquela década, dentre as quais o Fundef, também na visão de Leher (2001), ocupa lugar de destaque.

No que diz respeito ao conjunto de ações direcionadas para a área da educação adotado no período, Frigotto e Ciavatta (2003) localizam na “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” - realizada de 5 a 9 de março de 1990, em Jomtien, Tailândia, e da qual o Brasil foi um dos 155 países participantes, ostentando, na época, a condição de um dos países com a maior taxa de analfabetismo do mundo - as bases e princípios que vieram a orientar a extensa série de reformas educacionais posta em prática pelo governo passado (p. 5).

Na condição de um dos principais patrocinadores da Conferência, o Banco Mundial não tarda em adotar as conclusões dela resultantes, através da elaboração de uma série de orientações políticas para as décadas posteriores aos anos 90 e da publicação, em 1995, do documento *Prioridades y estrategias para la educación*. Este, cujo público-alvo se constituem aquelas nações que mais habitualmente recorrem aos seus empréstimos – os chamados países em desenvolvimento, categoria onde se inclui o Brasil –, apresenta diretrizes explícitas quanto aos preceitos a serem adotados por seus credores, prontamente adaptadas e/ou transformadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em políticas educacionais.

Frigotto e Ciavatta dão a noção exata dessa subordinação à lógica preconizada pelo Banco quando, ao analisarem o documento supra mencionado, recorrem, por vezes, à transcrição literal de alguns de seus trechos, recurso que se revela mais clarificador do que quaisquer interpretações. Neste sentido, observa-se a total correspondência, tanto do Fundef como das demais medidas adotadas na área educacional, às exigências daquela Instituição, explicitando a flagrante adequação brasileira à lógica de descentralização e reformulação dos parâmetros de financiamento educacional, entre outras imposições características da política neoliberal, da qual o Banco Mundial é fiel arauto.

[A cartilha *Prioridades y estrategias para la educación*] reitera os objetivos de eliminar o analfabetismo, aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e recomenda “**a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos**” [grifo nosso], o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta de educação, a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem, a descentralização da administração das políticas sociais. Retoma, também, a teoria do capital humano por meio da inversão (sic) em capital humano e atenção à relação custo/benefício (2003, p. 6).

Por essa lógica, a educação básica é concebida por aquela instituição internacional como instrumento capaz de ajudar a “reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fertilidade, melhorando a saúde” e gerando atitudes de participação na economia e na sociedade, concepção esta que, segundo aqueles autores, foi prontamente incorporada pelo governo Cardoso em suas políticas educacionais, mormente nos preceitos da LDB de 1996 (*idem, ibidem*, p. 6).

Ainda segundo Frigotto e Ciavatta (2003), após a curta e fracassada passagem de Collor de Mello na Presidência da República, em vista de sua incapacidade de “(...) afirmar um projeto de ajuste da sociedade brasileira à nova (des)ordem mundial sob o signo da mundialização do capital e dos setores internos a ela associados”, a eleição de Fernando Henrique passa a representar para a burguesia brasileira “a liderança capaz de construir seu projeto hegemônico de longo prazo, ao mesmo tempo associado e subordinado à nova (des)ordem da mundialização do capital”, depois de uma sucessão de ditaduras e golpes institucionais (p. 10).

Com relação ao conjunto de medidas adotado por aquele governo na área da educação, este conseqüentemente encontra melhor compreensão e coerência lógica “(...) quando articulado com o projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital”. Por esta via, “as demandas da sociedade organizada são substituídas por medidas produzidas por especialistas, tecnocratas e técnicos que definem as políticas de cima para baixo e de acordo com os princípios do ajuste” (*idem, ibidem*, p. 11)<sup>36</sup>.

No tocante aos principais beneficiados pelas mudanças introduzidas no campo da educação, Frigotto e Ciavatta (2003) apontam os grupos “(...) articulados historicamente com o metabolismo do capital dos centros hegemônicos neste novo contexto de sua mundialização”. Assim, e pela primeira vez na história republicana, aquela administração federal foi capaz de transformar “(...) o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado”, cujo resultado foi, entre outros, a diluição do sentido de público, num contexto em que o Estado se investe, predominantemente, de “uma função privada”. Por essa via, na área educacional brasileira, passa-se “(...) das leis do arbítrio da ditadura civil-militar para a ditadura da ideologia do mercado” (p. 12).

Referindo-se a uma entrevista concedida por Maria Helena Guimarães Castro - então titular da Secretaria de Ensino Superior (SESU) do Ministério da Educação e diretora do

---

<sup>36</sup> Esclarecendo de que técnicos, tecnocratas e especialistas estão falando, os autores os descrevem como sendo, na sua maioria, “intelectuais altamente preparados em universidades do exterior e com passagem, alguns muito longa, outros mais breve, nos organismos internacionais que estão na base das reformas educativas: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização Internacional do Comércio (OIT) etc. Esta lista é encabeçada com aquele que seria o ministro de Educação de FHC por oito anos, Paulo Renato Souza, e completada, entre outros, por João Batista de Araújo, Cláudio de Moura Castro, Guiomar Namó de Melo e Maria Helena Guimarães Castro” (Frigotto e Ciavatta, 2003, p. 12).

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão responsável pela Avaliação Nacional do Ensino Superior, pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – a um jornal de grande circulação, onde declara que as competências que devem ser avaliadas por aquela administração federal “são aquelas que os empresários indicam como desejáveis”, os referidos autores argumentam:

A dimensão talvez mais profunda e de conseqüências mais graves situa-se no fato de que o Governo Fernando H. Cardoso, por intermédio do Ministério da Educação, adotou o pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais, predominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional do Estado. Trata-se de uma perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais ordenados por uma perspectiva de compromisso social coletivo. Não é casual que a ideologia das competências e da empregabilidade esteja no centro dos parâmetros e das diretrizes educacionais e dos mecanismos de avaliação (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 13).

Ao lembrarem da longa permanência no poder do Ministro da Educação daquele governo, Paulo Renato Souza, cujo comando à frente do MEC perdurou por oito anos consecutivos - ou seja, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique, o que torna esta a mais extensa gestão naquele ministério de todo o período democrático<sup>37</sup> -, Camargo et al. (2002) destacam aquelas que, no seu entender, teriam se constituído as mais significativas alterações na legislação educacional ocorridas no período, as quais prepararam terreno ou legitimaram os programas então postos em curso:

As ações [educacionais implementadas na gestão de Paulo Renato] desdobraram-se, inicialmente, em uma série de modificações legais. As primeiras dignas de nota foram a Lei 9.131/95, que extinguiu o antigo Conselho Federal de Educação, criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) e instituiu o processo de avaliação do ensino superior que redundou no Exame Nacional de Cursos, o Provão, e a Lei nº 9192/95, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários. Em seguida, foram aprovadas as modificações legais de

---

<sup>37</sup>Segundo esses mesmos autores, em termos de permanência à frente do MEC, Paulo Renato perde apenas para Gustavo Capanema, que foi Ministro da Educação de 1934 a 1945, inclusive durante o Estado Novo (1937 a 1945). Tal estabilidade, de acordo com Arretche (2002), teria se constituído um dos principais fatores no sentido de fortalecer a implementação das políticas descentralizadoras propostas por aquele governo para a área da educação.

maior amplitude do período, a EC 14 de setembro de 96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, ao final do mesmo ano, a Lei 9.394 que fixa as diretrizes e bases da educação nacional e a Lei 9.424 que regulamenta o Fundef. A regulamentação dos dispositivos explicitados nesses documentos legais, particularmente o Decreto 2.208/97 que reestruturou o ensino profissional e a Lei 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, completam as modificações de longo alcance implementadas na legislação (p. 1).

Sobre as gestões realizadas pelo governo Cardoso para elaborar e aprovar uma lei de diretrizes para a educação compatível com as pretensões e compromissos assumidos com os grupos a ele aliados (gestões estas que resultaram na desfiguração de um projeto original elaborado por educadores e outros movimentos organizados ligados à área da educação), Frigotto e Ciavatta assinalam:

A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), finalmente aprovada pelo Congresso, resultou da iniciativa personalista do senador Darcy Ribeiro e representou, para Florestan Fernandes (1991) uma dupla traição: fez uma síntese deturpada do longo processo de negociação do projeto negociado com a sociedade organizada e deu ao governo, que não tinha projeto de LDB, o que este necessitava. Coerentemente, então, como evidencia Saviani, em minuciosa análise dos projetos de LDB em disputa, deveria ser uma LDB minimalista e, portanto, em consonância com a proposta de desregulamentação, de descentralização e de privatização e “compatível com o Estado Mínimo” (Saviani, 1997, p. 200). Poderíamos dizer, sem exagero, que a nova LDB é uma espécie de *ex-post* cujo formato, método de construção e conteúdo se constituem em facilitador para medidas previamente decididas e que seriam, de qualquer forma, impostas (2003, p.14).

No que diz respeito às ações efetivadas por aquele governo especificamente voltadas para o ensino fundamental, além do Fundef, no conjunto das medidas direcionadas para as redes públicas, outras também tiveram papel destacado. Prova disto foi a recorrência dos debates suscitados em torno delas, bem como sua repercussão na imprensa e junto a diversos segmentos da sociedade. Dentre tais medidas, incluem-se:

- ✓ O Programa “Dinheiro Direto na Escola”. Instituído em 1995, prevê o repasse de verbas de manutenção e custeio para as unidades escolares da rede pública com mais de 20 alunos, distribuindo recursos que variam de acordo com o número de matrículas de cada estabelecimento de ensino.

- ✓ O Programa TV Escola, no ar desde setembro de 1995 e veiculado por meio de canal exclusivo em UHF, com programação voltada tanto para a formação em serviço dos professores quanto para o apoio pedagógico em sala de aula. Dentre os requisitos mínimos para o recebimento do chamado *kit* tecnológico (TV, antena parabólica, receptor, videocassete e jogo de 10 fitas VHS), exige-se que a escola possua, no mínimo, 100 alunos.
- ✓ A proposição de Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs.
- ✓ O Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE, criado em 1997, com o objetivo “democratizar o acesso de alunos e professores à cultura e à informação”, através da distribuição de acervos compostos por obras de referência, de literatura e de apoio à formação de professores das escolas do ensino fundamental.
- ✓ O Programa Bolsa-Escola, que suplementa com verbas famílias de baixa renda que mantiverem seus filhos nas escolas, cujo montante varia de acordo com o número de estudantes de cada grupo familiar<sup>38</sup>.

A prioridade proclamada pelo governo dos anos 1990 em relação ao ensino fundamental foi alvo de muitas e controversas críticas. Peroni (2000), assim como Cury (2000), exemplifica uma parte expressiva dessas críticas quando, ao analisar a Emenda Constitucional que propõe a criação do Fundef (EC 14/96), avalia que a mesma concorre para aprofundar ainda mais a cisão promovida por aquele governo nos segmentos e modalidades que fazem parte do conjunto da educação básica:

Com essa emenda, ainda, o governo acaba com a proposta de educação básica, que é composta pelos ensinos pré-escolar, fundamental e médio, e também com a educação de jovens e adultos, no momento em que determina que os Estados e municípios deverão financiar o ensino fundamental em detrimento dos outros (p. 8).

Leher (2001) aprofunda ainda mais a crítica à focalização do governo Cardoso no ensino fundamental, denunciando seu caráter compensatório e de baixa qualidade, voltado prioritariamente para a garantia da governabilidade necessária à efetivação das políticas neoliberais. Além disso, acusa o processo de descentralização então promovido de promover a desconcentração participativa, viabilizada, sobretudo, através do envolvimento do chamado “terceiro setor”:

---

<sup>38</sup> Com exceção dos programas Bolsa-Escola e Biblioteca da Escola, um estudo exploratório sobre os primeiros anos de implantação de tais programas em diversas municipalidades do Estado do Rio de Janeiro pode ser encontrado em Esteves et al. (1996).

Outro aspecto a enfatizar a propósito da descentralização e do correspondente envolvimento dos *novos* movimentos sociais é a política de focalização. Permanecendo no campo da educação, é fácil demonstrar que políticas neoliberais têm como foco não a universalização do ensino público em todos os níveis, mas apenas a educação rudimentar, minimalista, definida como uma política capaz de “aliviar” a *pobreza para garantir adequada governabilidade*. No caso do Brasil (...), a reestruturação tem sido encaminhada por meio de uma “reengenharia” do setor, expressa, mais fortemente, na municipalização do ensino fundamental, na focalização na população de baixa renda e na desconcentração participativa (delegação de atribuições ao terceiro setor, por exemplo) (p. 165-166).

Por seu turno, Frigotto e Ciavatta (2003) discordam da tese de que essa modalidade de ensino tenha representado, de fato, uma prioridade para aquele governo, uma vez que, embora no discurso tal priorização tenha sido amplamente proclamada, na verdade prevaleceu, antes de tudo, a opção pelo não comprometimento do ajuste fiscal, do que os baixos índices de qualidade do ensino seriam prova evidente:

Em que sentido se pode afirmar que o resultado da prioridade do ensino fundamental foi pífio? Como indicamos (...) [anteriormente], a concepção organizativa e pedagógica do projeto educativo do Governo Cardoso funda-se nos critérios mercantilistas, economicistas e, portanto, num carácter instrumental. O dogma de não comprometer o ajuste fiscal não poupou a prioridade do ensino fundamental. O governo aumentou as estatísticas de acesso, o que é um dado positivo, mas insuficiente, pois degradou as condições de democratização do conhecimento (p. 17).

Por esse mesmo caminho, Osmar Fávero (2004) questiona: “Muitos jovens estão saindo da escola sabendo mal ler, escrever e contar. Continuamos oferecendo pobres escolas, para as camadas pobres da população. Diz-se ter sido praticamente universalizado o ensino fundamental. Qual ensino? Com qual qualidade?” (p. 26).

Vazquez corrobora e exemplifica os pressupostos dos autores antes referidos, quando, ao analisar a evolução do montante de recursos provenientes do governo federal “oferecido” como complementação aos estados que não conseguiram atingir os valores mínimos estabelecidos anualmente a título de gasto aluno/ano no ensino fundamental, detecta uma flagrante diminuição dos mesmos ao longo dos anos, o que, por sua vez, denunciaria a farsa do princípio equalizador atribuído ao Fundef:

Apesar de uma redução das desigualdades interestaduais em virtude da introdução do Fundef em 1998, estas desigualdades se ampliaram no final do período analisado [1998-2001], após quatro anos de funcionamento do Fundo. Este cenário deve-se ao baixo valor mínimo aluno/ano nacional, estabelecido em um patamar bem inferior ao legalmente exigido, ao mesmo tempo em que a correção do valor mínimo não acompanha o aumento da arrecadação tributária das receitas que compõem o Fundo. Isto faz com que a participação da União, na sua função supletiva e redistributiva, exercida através da complementação de recursos federais ao Fundef, fosse extremamente reduzida, incapaz de estabelecer uma política nacional de correção das desigualdades regionais no financiamento do ensino fundamental (2002, p. 70).

Ainda segundo esse autor, a principal causa de tal restrição orçamentária, avessa às próprias regras formuladas pela União, como veremos adiante, estaria na necessidade “(...) de se obter um superávit primário (programa de ajuste fiscal) para o pagamento dos encargos com os altos juros, não permitindo a alocação dos recursos necessários para a complementação do Fundef, entre outros cortes nas políticas sociais” (*idem, ibidem*, p. 70).

Além desses fatores, a opção do governo Fernando Henrique pela focalização no ensino fundamental também estaria em consonância com o lugar e o papel a ser ocupado e desempenhado por um país periférico, como o Brasil, em um contexto marcado pela globalização neoliberal, circunstâncias essas que se evidenciariam através da produção de um determinado tipo de trabalho compatível com tal situação. O resultado, segundo demonstra Leher (1999), é o estabelecimento de um *apartheid* educacional:

(...) o mercado dos países periféricos, distintamente dos países centrais, não é integrado tridimensionalmente (capital, mercadoria e trabalho), mas sim bidimensionalmente (capital e mercadoria) - *o trabalho, nas periferias, está excluído do mercado de trabalho fundado no conhecimento científico avançado*, estando confinado pelas barreiras nacionais que separam os países centrais das periferias. O trabalho nestes países é condizente com o modo como estas nações estão inseridas na economia mundial: de forma subordinada, periférica, restrita a mercadorias de baixo valor agregado. O trabalho requerido por uma economia nestes termos é pouco qualificado. A premissa econômica básica é que um mercado global livre decide melhor quais trabalhos estão localizados em que país. (...) Desde o final da década de 1980 uma forte prioridade é conferida ao ensino fundamental “minimalista” e à formação profissional “aligeirada”. Em termos práticos, estas orientações são encaminhadas por meio de políticas de “descentralização administrativo-financeira” que estão

redesenhando as atribuições da União, dos Estados e dos municípios. Enquanto a primeira canaliza os seus recursos aos ricos e aos investidores estrangeiros, os dois últimos são forçados a assumir os encargos necessários para manter as pessoas vivas e trabalhando, ainda que numa situação próxima da indigência. Este é o sentido da municipalização promovida pelo Fundef (Lei 9224/96). A principal consequência desta medida é o drástico empobrecimento do caráter científico-filosófico da educação, configurando um verdadeiro *apartheid* educacional (p. 26-27).

Com exceção do Fundef, não é propósito deste trabalho deter-se na adequação, implementação e avaliação dos resultados das medidas empreendidas pelo Governo Cardoso no campo educacional. Todavia, ainda que estas não tenham correspondido integralmente às expectativas e reivindicações dos movimentos organizados dessa área, especialmente no que diz respeito ao ensino fundamental - uma vez que, conforme destacam Frigotto e Ciavatta (2003), Leher (1999, 2001) e Vazquez (2002), visaram se adequar bem mais às demandas da lógica de mercado do que aos interesses de uma sociedade que urge por transformações em sua base socioeconômica -, não se pode negar o impacto causado por sua implementação no contexto educacional do país. Tanto é assim que, como já dito, condicionarão o debate em torno de si mesmas e de seus desdobramentos ainda durante um longo período.

Um outro aspecto a ser destacado é a constatação de que tais medidas, em alguns casos, guardam semelhança, parcial ou remota, com demandas históricas da sociedade organizada na área da educação, tais como a vinculação de recursos educacionais, o repasse de verbas diretamente para as escolas, a adoção de parâmetros curriculares mínimos nacionais, a criação de canais de participação da sociedade na vida escolar etc.

Entretanto, ainda que as ações empreendidas pelo governo federal dos anos 90, sobretudo no ensino fundamental, se pareçam, num primeiro momento, com antigas reivindicações na área da educação, a partir dos indicadores aqui apresentados, fica claro que elas - resguardadas as contradições inerentes a qualquer processo que se desenvolve no campo social - não se efetivaram tendo por norte os reais interesses e necessidades educacionais daquele que se constituiria o seu público-alvo, ou seja, as classes populares, “beneficiárias”, em sua grande maioria, das ações governamentais voltadas para a educação pública oferecida nos níveis iniciais.

Deste modo, com base na exposição e no confronto de idéias aqui conduzidos, fica a certeza de que, na realidade, a suposta priorização do ensino fundamental por aquele grupo político teve como objetivo principal atender à formação de uma mão de obra minimamente qualificada, e, portanto, também parcamente remunerada, porém capaz de responder – de preferência de forma acrítica e, por conta disso, não cidadã - às demandas do capital financeiro, ditadas pelos organismos internacionais incumbidos dessa missão<sup>39</sup>. É nesse contexto que o Fundef, como sua principal medida no campo educacional, desempenhou papel crucial, arrebanhando um enorme contingente da população para dentro das escolas, mas não assegurando as condições mínimas necessárias à uma educação de qualidade.

Por conta disso, e tomando mais uma vez como exemplos as contribuições de Frigotto e Ciavatta (2003), Leher (1999, 2001) e Vazquez (2002), entre outros, um dos principais pontos de partida deste estudo é o de que tais políticas não são meramente determinadas pelas diversas transformações ocorridas no país durante o período em tela, quando a redefinição do papel do Estado assumiu centralidade.

Na verdade, entende-se aqui que as medidas implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso são parte intrínseca do amplo conjunto de mudanças impostas por aquela administração federal à sociedade. Desta maneira, condicionam e são

---

<sup>39</sup> Ao analisarem o documento *Educación y conocimiento*, publicado em 1992, pela Cepal, em que se associa educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina e do Caribe, Frigotto e Ciavatta (2003) assinalam: “A urgência era de uma ampla reforma dos sistemas educacionais para a capacitação profissional e o aproveitamento da produção científico-tecnológica ou, em outros termos, dos objetivos ‘cidadania e competitividade’, critérios inspiradores de políticas de ‘equidade e eficiência’ e diretrizes de reforma educacional de ‘integração nacional e descentralização’ (op. cit., p. 62-63).” (p. 6).

condicionadas por circunstancias específicas, cujo quadro geral denuncia um todo orgânico - portanto inalienável – que encontra melhor sentido quando analisado à luz do projeto de globalização neoliberal, formulado pelos países centrais e executado pelos organismos internacionais incumbidos da defesa intransigente de seus interesses, para as nações do chamado Terceiro Mundo.

### 3. O TEMA E A METODOLOGIA

Visando melhor sistematizar as informações a serem apresentadas no presente capítulo, este se encontra dividido em três eixos:

- ✓ o primeiro, em que se posiciona o tema do estudo numa perspectiva mais ampliada, para o que é feito um breve apanhado histórico dos recursos destinados à educação no país, abrangendo desde sua descoberta até a contemporaneidade<sup>40</sup>;
- ✓ o segundo, onde além de se tratar de aspectos circunstanciais e operacionais do Fundef, também se realiza uma revisão da literatura a propósito da ótica abordada e a caracterização dos municípios perdedores como *outsiders*;
- ✓ e o terceiro, em que são esclarecidos as bases e os procedimentos metodológicos utilizados nesta análise.

#### **3.1 Recursos financeiros para a educação: a recorrente desresponsabilização do Estado brasileiro do descobrimento até nossos dias**

Visando periodizar a trajetória da educação brasileira a partir dos fatos operadores de mudanças ao longo da história, João Monlevade (1997, p. 18-47) destaca aqueles que, no seu entender, constituem os mais importantes aspectos de cada época nessa área.

Com base em tais aspectos, foi sistematizado o quadro de número 2, por meio do qual procura-se oferecer um panorama das medidas adotadas com vistas ao financiamento educacional, desde o descobrimento do Brasil até 1997, ano de lançamento da obra que fundamenta a elaboração do referido quadro.

---

<sup>40</sup> Vale destacar que, durante a elaboração deste tópico, pode-se perceber uma grande variedade de informações sistematizadas e aprofundadas acerca do financiamento da educação sobretudo a partir das primeiras décadas do século XX, com ênfase nos anos 1990, disponíveis em trabalhos tais como os de Leite (2000), Monlevade e Ferreira (1997), Melquior (1987, 1997), Ribeiro (2001) e Castro (1997, 2001), entre outros autores. Entretanto, até onde foi possível pesquisar, notou-se uma relativa escassez no que diz respeito à abordagem desse aspecto da educação anterior à época demarcada. Nesse sentido, trabalhasse aqui, basicamente, com escritos de Monlevade (1997), em maior grau, e de Cury (2000), o que, por sua vez, sinaliza um campo profícuo para futuras pesquisas.

**Quadro 2 - Características do financiamento da educação brasileira, segundo o período histórico**

PERÍODO	FINANCIAMENTO
Pau-Brasil: 50 anos sem escola (1500-1549)	Nenhum.
Jesuítas: 200 anos de escolas públicas sem despesas para o Estado (1549-1758)	Do quinto da Coroa, um mínimo para “fundar colégios”; dos jesuítas, empresarial, em fazendas e oficinas; de senhores e de ordens religiosas, eventual; da Igreja, dízimo para os seminários episcopais.
Aulas-régias de Pombal: educação iluminista, descentralizada e desqualificada (1772-1834)	Do quinto da Coroa, nada; subsídio literário para aulas-régias; dízimos para seminários. Quebra do modelo: escolas para a Corte (D. João e D. Pedro) financiadas pelo Governo Central.
Educação liberal: da proposta à prática (1834-1931)	Escolas públicas: imposto de consumo cobrado pelas províncias e depois pelos estados. Escolas privadas empresariais: mensalidade dos alunos. Escolas comunitárias: mensalidades das famílias e trabalho dos alunos. Ensino superior público: impostos federais.
A explosão educacional: ajuste seletivo ao capitalismo industrial (1931-1971)	Escolas públicas: verbas vinculadas ou disputadas dos impostos federais, estaduais e municipais; criação do Salário-educação. Escolas particulares: mensalidades diferenciadas pelos segmentos da elite e assalariados. Ensino profissional patronal: arrecadação compulsória na folha de contribuição dos empregados
Contradições da educação na crise do capitalismo (1971-1988)	Verbas insuficientes dos impostos face à explosão da demanda: luta por vinculação (Emenda Calmon) e por verbas públicas para as escolas públicas. Crescimento da oferta de ensino particular financiado por mensalidades ou bolsas custeadas com verbas públicas
A educação brasileira no limiar da maioria (1988-1997)	Ratifica-se o esquema da vinculação das receitas dos impostos nas Constituições Federal e Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, além do Salário-educação. A arrecadação insuficiente e os desvios na aplicação de verbas apontam o esgotamento do modelo, exigindo a elaboração de propostas e soluções alternativas de financiamento.

Fonte: Monlevade (1997). Adaptação do autor.

De acordo com Monlevade (1997), o financiamento educacional no Brasil caracteriza-se, desde seus primórdios, pela recorrente “desresponsabilização” do Estado. O princípio de tal “desresponsabilização” se dá já em meados do Século XVI, após um

período de intensa exploração dos recursos naturais da nova colônia, com a chegada da esquadra de Tomé de Souza, primeiro governador-geral do Brasil, trazendo a bordo cinco religiosos da chamada “Companhia de Jesus”, incumbidos de fundar o primeiro colégio no país.

Estratégia fundamental para a concretização do projeto colonial português, o estabelecimento de uma rede de escolas teria ficado quase que exclusivamente a cargo dos jesuítas até meados do século XVIII<sup>41</sup>. Durante esse período, o custeio da educação brasileira caracterizou-se, em sua maior parte, pelo “autofinanciamento jesuítico”, ou seja, foi viabilizado por intermédio dos lucros auferidos com a administração bem-sucedida e lucrativa, por parte dos jesuítas, das exíguas fontes disponibilizadas pela Coroa, o que teria fortalecido a Companhia a ponto de esta ter se tornado uma ameaça ao poderio da Coroa portuguesa (MONLEVADE, 1997).

Com a expulsão dos jesuítas do império português, em 1758, pelo Marques de Pombal, primeiro-ministro da época, é instituído, a partir de 1772, o chamado “subsídio literário”, que basicamente consistia na cobrança aos açougues e alambiques de aguardente de um imposto indireto com vistas ao custeio das chamadas “aulas régias”. Estas começam a funcionar de forma tímida,

[...] autorizadas por El-Rey mas financiadas por alguns “arretéis” de carne e algumas “canadas” de cachaça, insuficientes, é claro, para pagar a quantidade e a qualidade de ensino antes oferecido pelos jesuítas. Mas suficientes e eficientes para marcar uma nova tendência educacional brasileira, que vai perdurar em tese até 1889 e na prática até 1931: a de que se resolve a demanda pela desresponsabilização do Poder Central, pela descentralização e compartilhamento da oferta com o poder local e com particulares (MONLEVADE, 1997, p. 55).

---

<sup>41</sup> Em estudo onde historia a educação jesuítica no Brasil Colonial, Paiva (2000) assim analisa as suas intenções: “O que representava a alfabetização para os jesuítas a ponto de quererem, desde o início, alfabetizar os índios, quando nem em Portugal o povo era alfabetizado? Mais do que o resultado dessa intenção, interessante é observar a mentalidade. As letras deviam significar adesão plena à cultura portuguesa. Quem fez as letras nessa sociedade? A quem pertencem? Pertencem à corte, como eixo social. Não se trata, a meu ver, de possibilitar o acesso ao livro, ao livro sagrado: nem estamos na Alemanha, nem a leitura da Bíblia estava na linha do devocionismo então vigente. Trata-se de uma atitude cultural de profundas raízes: pelas letras se confirma a organização da sociedade. Essa mesma organização vai determinar os graus de acesso às letras, a uns mais, a outros menos.” (p. 43-44).

Em 1808, com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, é instituído um subsídio, financiado pelos “quintos da Coroa”, para o implante de cursos superiores ligados à Corte e à carreira militar, cuja vigência restringiu-se apenas aos locais onde a Coroa se instalou: Salvador e Rio de Janeiro. Com a sua volta para Lisboa, entretanto, essas instituições de ensino superior ou são fechadas ou entram em hibernação. Vale destacar que para a sustentação do ensino público primário e secundário continua valendo o mesmo subsídio literário.

Com o crescimento demográfico lento e gradual da população brasileira, passa a haver mais pressões pela ampliação do ensino, especialmente a partir de 1810, o que leva o modelo até então adotado a entrar em colapso. Os debates travados na Assembléia Nacional Constituinte de 1823 sobre a educação e a questão da universidade refletem essa necessidade de mudança dos parâmetros de política educacional e de financiamento da escola pública.

É a partir da Constituição Imperial de 1824 que o Brasil passa a ter a sua primeira legislação educacional como nação independente. A lei educacional, datada do ano de 1827, prega a escola pública e gratuita a todas as crianças livres das cidades, vilas e povoados (Monlevade, 1997), “(...) no afã de disseminar as ‘primeiras letras’” (CURY, 2000, p. 571).

Como as finanças da corte brasileira não suportavam o custeio dessa educação, a saída volta a passar pela descentralização. Assim, em 1834 é editado um Ato Adicional à Constituição que tem como um de seus principais dispositivos a passagem, para as províncias, do encargo de criar e custear as escolas públicas. Data de então a cobrança do imposto que hoje se conhece como de “circulação de mercadorias”, que, por depender da capacidade de arrecadação de cada província, vai determinar a menor ou maior quantidade de escolas provinciais, tornadas estaduais a partir de 1889.

Cury (2000) localiza no período da edição de tal Ato o princípio de uma prática que perdura até os dias de hoje na área da educação pública, ou seja, o exercício da desincumbência, efetivada por meio da transferência de responsabilidades entre as diferentes esferas de poder:

O Ato Adicional de 1834 descentraliza para as províncias, pobres em recursos e escassas em autonomia, o encargo das *primeiras letras*. Ora, como construir a riqueza da nação em bases diferentes das do regime colonial se são os elos mais pobres da nação (províncias) que deveriam se ocupar com o que era, no discurso, considerado importante? Claro sinal do caráter desimportante que nossas elites atribuíam a oferta da educação escolar. Aliás, nasce aí o jogo de empurra-empurra entre província e Império e, após a República, poder federal e poder estadual e/ou municipal, na distribuição das competências relativas ao atendimento dos diferentes níveis de ensino. (CURY, 2000, p. 572).

Na República, estão mantidas as estruturas agrárias no poder, perpetuando diferenças entre as regiões: enquanto os estados do Sudeste adentram o século XX atendendo cada vez mais amplamente sua demanda por educação (como é o caso de São Paulo, que, na década de 40, consegue matricular quase toda a população em idade escolar), os do Nordeste situam-se ainda num patamar bem abaixo, não chegando a cobrir nem a metade de suas necessidades educacionais (MONLEVADE, 1997).

Convém registrar a parcimônia como é tratada a educação brasileira na primeira Carta Constitucional republicana, datada de 1891, que apenas menciona, no art. 72 (Seção II, da Declaração de Direitos) que: “§6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Discorrendo sobre esse aspecto, diz Anísio Teixeira: “(...) Seria realmente extravagância que as classes predominantes chegassem, em sua benevolência, a ponto de se sacrificarem para educar o povo brasileiro.” (TEIXEIRA *apud* LEITE, 2000, p. 27).

De acordo com Cury (2000) - em consonância com Monlevade (1997; MONLEVADE e FERREIRA, 1997) -, será também nos primeiros anos da proclamação da República que se inicia mais uma das etapas do “jogo de empurra-empurra” de responsabilidades entre os poderes para com a educação, só que, desta vez, envolvendo estados e municípios: “Após 1891, muitos estados assumiram a gratuidade, mas boa parte deles repassou essa incumbência aos municípios, pobres em arrecadação de impostos.” (p. 573).

Os anos 1930 são marcados por relevantes transformações decorrentes da ruptura política, social e econômica com o Estado Oligárquico, transição esta que não pode ser compreendida de forma linear, mas como processo repleto de continuidades e

descontinuidades. As crises na economia primária exportadora e as crises do capitalismo mundial revelavam as limitações da dependência econômica brasileira, motivando os debates nacionalistas sobre os problemas do país, incluindo-se, aí, o sistema nacional de ensino e os recursos a ele destinados.

A Constituição Federal de 1934 – a segunda da era republicana -, na qual os princípios liberais são integrados, dá o primeiro passo no sentido da vinculação de recursos voltados exclusivamente para o financiamento da educação, visando assegurar, de forma efetiva, a obrigação do Estado para com o ensino primário obrigatório e gratuito. Nela é preconizado que a União, os estados e municípios não poderão deixar de aplicar menos de 10% (a primeira) e 20% (os dois últimos) da receita de seus impostos na educação escolar<sup>42</sup>.

Além dessa medida, é também naquela Carta Constitucional que se realiza a “ressurreição” da gratuidade do ensino:

O ensino gratuito e obrigatório será recebido pelas constituições estaduais, as quais poderiam alargar seu campo de aplicabilidade. Diga-se de passagem que algumas delas já haviam rompido com o silêncio da Constituição Republicana de 1891 sobre o assunto. A gratuidade nasceu em 1824 e morreu em 1891, em termos nacionais. A sua ressurreição em 1934 já vem associada com a obrigatoriedade, ambas em âmbito nacional, valendo para o ensino primário, isto é, para os quatro primeiros anos (CURY, 2000, p. 574).

Cury (2000) também reconhece nessa Carta uma maior intervenção do Estado sobre o social, cujo principal objetivo seria a busca de “(..) tentar minimizar as desigualdades sociais e impedir a eclosão de movimentos contestatórios.” (CURY, 2000, p. 573). Com efeito, a obrigatoriedade do Estado em aplicar recursos públicos foi um dos aspectos mais significativos da Constituição de 1934.

A vinculação constitucional de recursos para a educação cai em 1937, com o Estado Novo, mas é resgatada na Constituição Federal de 1946, que também possui como uma de suas mais fortes características a tentativa de reduzir disparidades entre as regiões,

---

<sup>42</sup> No que diz respeito à vinculação constitucional de recursos para a área da educação, esta, segundo Cury (2000), vai se fazer presente nas Cartas de 1934, 1946 e 1988; estará ausente na proclamada em 1891 e nas outorgadas de 1937 e 1967. Quanto à de 1969, imporá a vinculação apenas aos municípios (p. 574).

viabilizada por meio da criação de dois fundos (o Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM), que redistribuem parte do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI recolhidos nos estados mais ricos, cuja mecânica veremos com mais detalhes adiante.

No que diz respeito à vinculação de verbas educacionais, a Constituição de 1946 limita-se apenas a repetir os preceitos da Carta de 1934, ou seja, preconizando a aplicação mínima de 10% para a União e 20% para os estados e os municípios.

Fato interessante nessa Carta Constitucional é a criação de um Fundo Nacional, nos termos descritos por Leite (2000):

A União cooperará com auxílio pecuniário, o qual em relação ao ensino primário provirá do respectivo Fundo Nacional, sendo que cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (p. 35).

A autora ratifica a tese defendida por Monlevade quanto à “desresponsabilização” dos poderes para com a educação nesse período, ao destacar que, embora explícita e obrigatória, a vinculação constitucional nem sempre era observada, principalmente pela União. No que concerne à aplicação das verbas educacionais por estados e municípios, estes, quando a faziam, constantemente manipulavam sua destinação e uso, o que leva a autora a afirmar que “havia mesmo, entre a classe dominante, o desagrado com a possibilidade de ‘educação para todos’” (LEITE, 2000, p. 35), denunciando a falta de controle e transparência típicas do patrimonialismo.

Foi durante a vigência da Constituição Federal de 1946, já no contexto do nosso primeiro “milagre econômico” (1956-1960) e da expansão industrial no país, para a qual eram necessários operários escolarizados, que, em dezembro de 1961, promulgou-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A Lei, entre outras medidas, aumentou para 12% o gasto educacional mínimo da União, sendo aprovado, em 1962, o primeiro Plano Nacional de Educação. Neste último documento (cuja idéia original surge, mais precisamente, no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932) que se retoma

o preceituado naquela Carta Constitucional, criando-se os Fundos Nacionais de Ensino Primário, Médio e Superior.

Uma outra importante medida no sentido da criação de uma fonte adicional de recursos para a área da educação, tomada nesse período de expansão industrial e que perdura até os dias de hoje, foi o advento do Salário-Educação, com a “(...) finalidade específica de combater o analfabetismo no Brasil” (MELCHIOR, 1987, p. 7). Sua instituição se deu através da Lei no 4.440, de 27/10/64, tendo sofrido, ao longo de sua existência, uma série de alterações.

Apesar da reconhecida importância de tal fonte de financiamento para a área educacional, notadamente para o ensino fundamental, o Salário-Educação foi, desde sua criação, alvo de muitas controvérsias. Dentre as mais notórias destaca-se o fato de ele incidir, em 2,5%, sobre a folha de pagamentos para fins de recolhimento do INSS e não sobre a receita auferida pelas empresas.

Com a Constituição Federal de 1967, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino são ampliadas para oito anos. Apesar do aumento da escolaridade mínima obrigatória, é também nessa Carta, marcada pelo arbítrio do Regime Militar, que é retirada a vinculação constitucional de recursos para a educação, sob a alegação de se necessitar uma maior flexibilidade orçamentária.

De acordo com Monlevade (1997), a demanda por escolas cresce em proporção geométrica, enquanto que a arrecadação de recursos cresce apenas em razão aritmética. Visando minimizar o descompasso existente entre a demanda e o financiamento da educação, as soluções encontradas não poderiam ser mais perversas:

(...) Os estados ricos, já não podendo sustentar o ritmo do lado da receita, apertam a parte mais fraca: diminuem os salários se aproveitando do artifício da inflação e compensam as perdas salariais com a multiplicação de jornadas e o aumento de horas-aula na carga de trabalho dos professores. (...) Os estados mais pobres tiveram que dividir os encargos das escolas primárias e secundárias com os municípios, que repentinamente tiveram um aporte crescente de arrecadação pelas transferências de FPM e ICMS (MONLEVADE, 1997, p. 58).

Discorrendo sobre a queda da vinculação de recursos para a educação em 1967, Cury (2000) ratifica a análise de Monlevade (1997), quando este aponta o aumento vertiginoso da demanda popular por vagas nas redes escolares. De acordo com o primeiro, tal aumento teria se dado principalmente em decorrência do processo de urbanização por que passava o país. Desta forma:

(...) alguém teria de pagar a conta, pois a intensa urbanização do país pedia pelo crescimento da rede física escolar. O corpo docente pagou a conta com duplo ônus: financiou a expansão com o rebaixamento de seus salários e a duplicação ou triplicação da jornada de trabalho. Tendo que haver mais professores para fazer frente à demanda, os sistemas reduziram os concursos e impuseram como norma os contratos precários. Os profissionais “veteranos” não puderam requalificar-se e muitos “novatos” não estavam preparados para enfrentar o novo perfil de aluno provindo das classes populares (CURY, 2000, p. 574).

Somente em 1983, com a Emenda João Calmon, regulamentada em 1985, a vinculação de recursos para a educação será restabelecida, destinando 13% da receita de impostos da União à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e 25% da receita de impostos dos estados, municípios e do Distrito Federal para a educação, percentuais que se mantiveram até a Constituição de 1988, quando a vinculação da União foi aumentada para 18%.

Concluindo sua argumentação em torno da tese de desresponsabilização do Estado para com a educação pública, Monlevade (1997) assim resume o período compreendido entre 1834 e 1988 no que diz respeito ao financiamento educacional:

De 1834 a 1988 as escolas públicas, inclusive as de nível superior, são financiadas por impostos indiretos do governo central, dos governos estaduais e, mais recentemente, dos governos municipais. Trava-se então uma verdadeira batalha entre mil interesses para as verbas para vários setores: saúde, segurança, transporte (não se disse que “governar é abrir estradas”?), energia, comunicações, educação, sem contar para as atividades típicas do estado, como a defesa, as relações exteriores, a administração, a fazenda, o legislativo, o judiciário e até os Tribunais de Contas. (p. 58-59).

O ano de 1986 é apontado por Monlevade (1997) como aquele que marca a crise do sistema de financiamento da educação, o que, por sua vez, vai exigir que sejam tomadas medidas no sentido de contornar as dificuldades crescentes então experimentadas.

Naquele ano, o Brasil elege mais uma Assembléia Nacional Constituinte. Estavam mais uma vez acirrados os embates em torno da educação pública e de seu financiamento, sendo muitas as contribuições dos educadores através de associações e sindicatos. Dois documentos merecem destaque por terem reunido um número expressivo de representações e por resgatar a responsabilidade do Estado na oferta de educação pública e de qualidade social para todos: a *Proposta Educacional para a Constituição do Fórum da Educação Constituinte em defesa do Ensino Público e Gratuito* e o documento que lhe deu origem, ou seja, a *Carta de Goiânia*, resultado da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada no ano de 1986.

### 3.1.1 Os recursos da educação a partir da Constituição Federal de 1988 e as alterações efetivadas pela Emenda Constitucional 14/96

Marco indiscutível na história recente deste país, a Constituição Federal de 1988<sup>43</sup> vem coroar uma longa trajetória empreendida pelos mais variados atores sociais, que, por meio da pressão organizada em inúmeros movimentos, lograram êxito em sua luta em prol da redemocratização da sociedade brasileira, razão pela qual ficou também conhecida como a “Constituição Cidadã”<sup>44</sup>.

Entre suas principais características, uma das mais notórias é o fato de colocar no mesmo nível de autonomia administrativa a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal prerrogativa é amparada por uma série de medidas que, efetivamente, disponibilizam aos entes federativos recursos - inclusive e principalmente financeiros -, em maior volume e com forte cunho descentralizador, até então inéditos na história do país, no sentido de possibilitar-lhes o exercício dessa autonomia.

Por esta via, conforme pontua Jamil Cury (2002), pode-se afirmar que a Carta Constitucional brasileira de 1988:

---

<sup>43</sup> Até chegarmos à Constituição de 1988, passamos pelas de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. Apenas quatro, entre todas essas, são resultado de assembleias constituintes: a de 1891, 1934, 1946 e, finalmente, 1988.

<sup>44</sup> Em Vianna (1999) encontramos a concepção, ratificada por outros diversos autores, de ser esta “a mais democrática Carta constitucional que o país já conheceu.” (p. 45).

(...) reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal [...] (art. 1º da Constituição). (...) Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos (p. 74).

Para os municípios, a Constituição de 1988 foi a base sobre a qual vem se assentando, paulatinamente, a sua independência em relação às esferas estadual e federal, às quais, durante muitos anos de centralização administrativa e financeira, tiveram que se sujeitar. Por esta razão, são comuns as afirmações de que, após a promulgação dessa Carta Constitucional, de caráter francamente municipalista, estados e municípios não precisariam mais - pelo menos em tese - ficar de “pires na mão” frente aos estados e à União, apelando para a complacência destes no sentido de efetivarem o repasse de recursos que, a partir de então, passou a ser-lhes de direito. De outro lado, estão os argumentos contra a municipalização, que serão mais detidamente analisados adiante, que indicam seus efeitos: permanência do clientelismo político, falta de recursos e fragmentação da oferta pública de ensino.

Reconhecida como direito de todos os cidadãos, a educação é apresentada nessa Constituição como uma das principais atribuições do Estado, cuja responsabilidade é também compartilhada com a família. Seu tratamento é realizado de forma ampla no Capítulo III, onde abrange do Artigo 205 ao 214, e no Artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Alguns desses dispositivos foram posteriormente regulamentados e/ou modificados por uma vasta legislação complementar, com o intuito de aprofundar e/ou alterar diversos aspectos relativos aos diferentes segmentos e modalidades educacionais de que tratavam.

Uma outra importante conquista dessa Carta na área da educação foi a extensão da gratuidade de todo o ensino público, em qualquer um de seus níveis e em todo o território brasileiro. Conforme destaca Jamil Cury (2002): “(...) Em nível nacional, a gratuidade, até então, só tinha vigência para o ensino dos 8 anos obrigatórios. A gratuidade passa a valer também para o ensino médio e superior, quando oferecidos pelos poderes públicos.” (p. 576).

No que diz respeito às verbas educacionais, o Artigo 212 é bastante explícito quanto aos percentuais mínimos de aplicação para todas as esferas da administração pública:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988)

Apesar das conquistas, outros autores analisam os efetivos ganhos, mas com reservas. É o caso de Saviani (1999) e de Oliveira (1999) que, sob enfoques diferentes, sugerem cautela nessa análise. Saviani (1999), reconhecendo as conquistas, considera que os avanços são neutralizados pelo *déficit* histórico em matéria de educação, o que só poderia ser revertido com a clara determinação do Estado em assumir a responsabilidade efetiva pela educação como prioridade, tal como muitos países ocidentais já tinham feito desde o final do século XIX.

Monlevade (1997) que, em linhas gerais, defende teses semelhantes às de Saviani, avaliava que, embora não existisse mais uma demanda explosiva no Ensino Fundamental seria necessário ampliar em 5% o atendimento até o ano 2000. Para o autor, estavam consolidadas tendências favoráveis à essa ampliação, embora ele mesmo questionasse a sua concretização. Embora não seja conclusivo sobre a questão, Monlevade argumenta que “os dados sobre despesas com educação não são confiáveis, já que a verdadeira missão dos contadores tem sido não a de contabilizar a verdade das despesas mas adequar as despesas à balbúrdia dos comprovantes às exigências legais” (MONLEVADE, 1997, p. 81). Da mesma forma, Oliveira (1999) promove diagnóstico igualmente sombrio:

Pode-se afirmar, sem muito risco de errar, que, no Brasil, em maior ou menor grau, toda a legislação referente ao tema não tem sido cumprida, pelo menos desde a aprovação da Emenda Calmon (...). Vários trabalhos têm se dedicado a mostrar tanto a dificuldade em fiscalizar o cumprimento da vinculação quanto as formas de burla desenvolvidas por administradores espertos, que acabam distorcendo, na prática, o sentido que se procurou atribuir aos dispositivos legais. (p. 225)

Continuando, defende os mecanismos de controle social, embora também reconheça que a cultura política seja avessa a esse controle, o que só poderia ser rompido pela organização da sociedade para valer seus direitos. Deste modo, não basta uma legislação de defesa dos direitos humanos, é preciso ter uma população disposta a defendê-los, conforme argumenta o autor.

Aceitando o fato de que houve inovações no texto constitucional, é preciso não desconsiderar os impactos dos mecanismos adotados por meio da Emenda Constitucional nº 14/96. Conforme demonstra o quadro seguinte, se pelo texto constitucional de 1988 havia uma obrigação explícita visando à aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos educacionais de todas as esferas da administração pública na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, com a nova redação dada pela EC 14/96, a União passa a se comprometer com 30% de suas respectivas verbas (conforme o disposto no §6º), ao passo que a contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é aumentada de 50% para 60%.

Como também pode ser constatado do parágrafo 1º ao 7º, é através dessa Emenda que, em linhas gerais, é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, cuja mecânica e características principais serão abordadas em item específico.

### **Quadro 3 - Financiamento da educação na Constituição de 1988 e na Emenda Constitucional nº 14/96**

<b>Constituição Federal de 1988</b>
<p style="text-align: center;"><b>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</b></p> <p>Art. 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de pelo menos 50% dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.</p> <p>Parágrafo único- Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.</p>
<b>Emenda Constitucional 14/96</b>

Art. 5º - É alterado o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e neles são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

“Art. 60 – Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º - A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no Art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º - O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos 15% dos recursos a que se referem os Art. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º - A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º - Uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º - A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º - A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sob a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.”

Para uma melhor compreensão tanto da origem quanto da repartição e distribuição de tais recursos, elaborou-se o quadro 4, a seguir, adaptado a partir do original de João Monlevade (1997, p.60). Nele são apresentadas as principais fontes de impostos, recolhidos nas esferas federal, estadual e municipal da administração pública, atualmente disponíveis para o financiamento da educação. A fim de que a natureza dessas fontes de financiamento seja mais claramente visualizada, os chamados impostos federais foram posicionados entre (parênteses), os estaduais entre {chaves} e os municipais entre [colchetes]. Os recursos provenientes de impostos oriundos de outras

fontes, assim como os repasses (FPE, FPM etc.), estão precedidos por setas indicativas de sua procedência. As principais fontes de recursos que compõem o Fundef também se encontram discriminadas por um asterisco, explicitado logo abaixo da tabela, em nota de rodapé.

Com o propósito de clarificar os mecanismos que caracterizam essas transferências, alguns esclarecimentos se fazem necessários, sobretudo no que diz respeito à composição dos fundos de participação de estados e municípios. Tal procedimento se justifica sobretudo pelo fato de esses fundos se revestirem de importância vital para diversos dos entes federados, em especial as municipalidades, visto que chega a representar, para uma significativa parcela destas, a sua maior fonte de recursos. Como demonstra o quadro seguinte, tanto o FPE quanto o FPM são compostos, na sua maior parte, por recursos oriundos do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ambos de alçada federal. Assim, do total arrecadado pelo IR, 53% ficam para a União, 47% são repassados para estados e municípios a título de FPE e FPM (21,5% e 22,5%, respectivamente) e 3% são destinados a Fundos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste, Noroeste e Centro-Oeste.

Com o IPI acontece praticamente a mesma coisa: 43% permanecem com a União e 47% são repassados obedecendo à mesma lógica do IR. Os 10% restantes são divididos entre os estados e o Distrito Federal, na mesma proporção da exportação de seus produtos industriais. Desses 10%, 25% devem ser encaminhados aos seus respectivos municípios. Vale destacar que, ainda de acordo com Monlevade (*ibidem*), tanto o Imposto de Renda quanto o IPI vêm sendo responsáveis por cerca de 65% a 80% do total arrecadado pela União nos últimos anos.

A metade do Imposto Territorial Rural é transferido do Governo Federal diretamente para os municípios. Sobre este tributo, vale destacar a observação de Monlevade (*ibidem*), quando sublinha que o mesmo teria potencialmente a capacidade de custear toda a educação básica rural, não fosse ele subestimado e, principalmente, sonogado pelos grandes proprietários rurais.

Quanto ao Imposto de Operações Financeiras - IOF, a maior parte dele fica com a própria União. Apenas uma pequena parcela é transferida para estados e municípios, a

título de IOF- Ouro, parcela esta que é rateada da seguinte forma: 30% para os estados e 70% para os municípios.

No que tange à alçada estadual, observa-se a transferência de recursos provenientes da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. O primeiro, que representa uma importantíssima fonte de recursos, sobretudo para o Fundef do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que responde por bem mais da metade de seu montante, conforme veremos mais à frente, fica assim dividido: 75% permanecem para as administrações estaduais e 25% são encaminhados para as municipalidades, podendo variar, conforme legislação estadual. Quanto ao IPVA, este é repartido meio a meio entre as esferas estaduais e as municipais.

No que diz respeito aos impostos recolhidos nos municípios, não se observam quaisquer transferências de seus montantes. Note-se que, no caso das grandes cidades, tais recursos são de importância fundamental, uma vez que lhes proporciona alguma autonomia financeira, em função do volume de verbas arrecadado sobretudo através do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU. Nesse sentido, dados recentemente divulgados em estudo realizado pelo IBGE (2004a) dão conta de que, em 2000, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, cerca 61% de seus respectivos orçamentos provém da receita própria.

**Quadro 4 - Verbas da educação: principais impostos e repasses**

(Federais) 18%	{Estaduais} 25%	[Municipais] 25%	
(Imposto de Renda) = 53% → 47% →	FPE* - 21,5% →	FPM* - 22,5% →	FNE, FNO e FCO - 3%
(Imp. s/ Produtos Industriais) = 43%	IPI/Exp.* - 75*% →	IPI/Exp.* - 25%	
(Imposto Territorial Rural) - 50% →	→	50%	
(Imposto de Operações Financeiras) →	IOF/Ouro - 30% →	IOF/Ouro - 70%	
(Imposto Importação)	{ICMS}* - 75% →	ICMS* - 25%	
(Imposto Exportação)	{IPVA} - 50% →	IPVA - 50%	
	{Imposto de Transmissão Causa Mortis de Bens e Direitos}	[IPTU]	
	{Adicional de IR}	[Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS]	
	{IRRF de Servidores Estaduais}	[Imp. sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI]	
		[IRRF de Servidores Municipais]	

Fonte: Monlevade (1997), adaptado pelo autor.

\* Desde 01/01/98, 15% do total desses impostos, ou 60% dos 25% mínimos devidos à educação por estados e municípios, são automaticamente repassados para o Fundef.

Como já enunciado, outra fonte de recursos disponível para o ensino fundamental é representada pelo salário-educação, conforme preconiza o Artigo 212, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988. Destaca-se que os termos adiante já se encontram alterados pela Emenda Constitucional nº 14/96: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.”.

A repartição dos recursos oriundos dessa contribuição entre as esferas federal e estadual é efetivada da seguinte forma:

✓ Salário-Educação: quota federal 1/3	✓ Salário-Educação: quota estadual 2/3
--	---

Em artigo onde faz uma revisão dos recursos disponíveis para a educação, com ênfase especial nos anos 90, Castro (2001) demarca a importância do salário-educação, em relação às demais contribuições, para o financiamento educacional:

Na parte da estrutura de financiamento relativa às contribuições sociais, a mais importante é o salário- educação, uma vez que é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o MEC chega ao ponto de gerir sua arrecadação, ou seja, o Ministério e os demais entes federados têm grande poder de comando sobre tais recursos. As outras contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas do governo tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos. (p. 29).

Finalizando este breve histórico do financiamento educacional no Brasil, cabe destacar e comentar algumas observações realizadas por Castro (2001) sobre aquelas que se constituiriam as principais peculiaridades desse processo durante os anos 1990. Para o referido autor, o financiamento da educação, naquele período, teve como uma de suas principais características a manutenção das bases de sua estrutura – representada pela vinculação de impostos e contribuições sociais – intactas, a despeito das mudanças ocorridas em diversas esferas da vida social, econômica e política do país.

Ainda segundo ele, e a despeito das pressões sofridas por parte dos setores da sociedade comprometidos diretamente com o ajuste fiscal, a institucionalização do Fundef, naquele período, teria concorrido decisivamente para aprofundar e tornar ainda mais complexa tal vinculação de recursos financeiros, visto ter representado, de fato, “uma minirreforma tributária, principalmente por ter alterado toda a filosofia de alocação dos impostos, estabelecendo o número de alunos como elemento central no critério de partilha” (CASTRO, 2001, p. 28).

Conquanto concordemos com a argumentação de Castro em seus aspectos mais gerais (ou seja, que a vinculação das verbas educacionais teria sido mantida e até mesmo aprofundada nos anos 90, a despeito das pressões exercidas em contrário), tal fato não significa, em nosso entender, que a administração federal da época tivesse menor compromisso com o chamado ajuste fiscal. Por essa linha, também Vazquez (2002), ao classificar de ilegal o processo de fixação, pelo governo Cardoso, do valor mínimo nacional que deveria ser gasto anualmente por cada aluno do ensino fundamental - processo este que, como veremos, contrariou abertamente as próprias normas estabelecidas por aquela administração federal e cujo resultado foi o acirramento de sua progressiva “desresponsabilização”, conforme classifica Monlevade (1997), para com a educação brasileira – alega que a principal razão para essa não observância da lei do Fundo deu-se com o propósito de aquele governo não comprometer um volume maior de verbas federais para com o Fundef (tal e qual aconteceu com outros programas sociais), em função de estar completamente comprometido com o pagamento dos encargos dos altos juros decorrentes da dívida interna.

A comprovação da tese sustentada por Vazquez pode ser obtida através de alguns dos resultados apresentados em estudo de Ribeiro (2001) sobre o financiamento e o gasto do MEC na década de 90. Conforme fica patente na tabela 1 - cujo valor do PIB teve como denominador a população total do país, e não o número daqueles que se constituiriam os beneficiários das políticas de educação -, quando se atenta para a evolução dos gastos reais do MEC entre 1993 e 1999, percebe-se uma significativa queda no volume dessa verba, cujo reflexo negativo também se faz sentir no que concerne à sua participação no montante do PIB. Assim, se 1994 - ano imediatamente anterior ao primeiro ano do governo Cardoso - se afirma como o período de maior gasto com educação daquela

década em relação ao PIB (1,62%), os anos posteriores experimentam um decréscimo médio bastante expressivo, situado em 1,24%, o que, por sua vez, sinaliza um perda média de aproximadamente 31%.

**Tabela 1 - MEC: Gasto total *per capita* em proporção ao PIB – 1993-1999**

Ano	R\$ milhões <sup>(1)</sup> constantes em dezembro de 99	Índices	<i>Per capita</i> em R\$ de dez./99	% PIB <sup>(2)</sup>
1993	10.030,5	100,0	66,50	n.d.
1994	13.875,1	138,3	90,75	1,62
1995	13.840,1	138,0	89,31	1,44
1996	12.559,1	125,2	79,95	1,20
1997	12.017,3	119,8	75,48	1,11
1998	12.988,7	129,5	80,49	1,19
1999	12.285,6	122,5	74,94	1,28

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

(1) Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

(2) Porcentuais calculados, utilizando o total de gastos do MEC e o PIB em R\$ nominais.

Quanto ao gasto total do MEC em comparação às demais despesas do governo federal, nos anos de 1994 e 1998, o estudo antes referido é ainda mais evidente no que diz respeito à priorização do ajuste fiscal visando o pagamento dos juros e amortização das dívidas interna e externa, em detrimento de outros gastos, principalmente aqueles de cunho social. Como demonstra a tabela de número 2, em 1998, o gasto total do governo federal tem um assustador crescimento de 254,4% em relação àquele verificado no ano de 1994.

Comparando a natureza desse gasto nos dois anos em apreço, verifica-se que o relativo à despesa financeira (pagamento de juros e amortizações das dívidas interna e externa) tem um incremento de 343,8%, enquanto que aquele com as demais despesas situa-se em 163,1%. Da mesma forma, se em 94 o montante aplicado a título de despesa financeira abarcou 50,5% do total de verbas disponibilizadas, no ano de 1998, tal porcentagem salta para 63,3%, relegando apenas 36,7% para as demais despesas.

No que diz respeito ao gasto social efetivado pela União, observa-se uma clara negligência para com a educação: se em 94 representava 30% do total geral, mingua para apenas 22,9% em 1998. O dispêndio com o MEC também reflete essa grave

situação: se em 1994 gastava-se 4% do total de recursos com esse Ministério, em 98 a porcentagem desce para apenas 2,3%.

**Tabela 2 - Gasto total do MEC – Comparação com as despesas do governo federal 1994 e 1998<sup>(4)</sup> (em R\$ milhões correntes)**

ESPECIFICAÇÃO	1994	1998	Variação 94-98 (%)
<i>Desp. Total do Gov. Federal<sup>(1)</sup></i>	<b>140.486</b>	<b>497.916</b>	<b>254,4</b>
Despesa Financeira <sup>(2)</sup>	70.999	315.115	343,8
Desp. Não Financeira <sup>(3)</sup>	69.487	182.801	163,1
<i>Gasto Social Federal<sup>(5)</sup></i>	<b>42.174</b>	<b>113.905</b>	<b>170,1</b>
<i>Gasto do MEC</i>	<b>5.657</b>	<b>11.509</b>	<b>103,4</b>

Fonte: Siafi/Sidor; Balanços Gerais da União. Elaboração: Disoc/Ipea. – Adaptação do autor

(1) Despesa total, menos transferências intergovernamentais.

(2) Despesa com juros e amortizações das dívidas interna e externa.

(3) Despesa efetiva, menos despesa financeira.

(4) Não houve possibilidade de incorporação dos dados do Balanço Geral da União de 1999.

(5) Gasto mensurado segundo o conceito de Área de Atuação Social (metodologia Disoc/Ipea).

No que diz respeito mais especificamente ao período demarcado neste estudo (1998-2002), infere-se que a situação apresentada não tenha sofrido alterações significativas, mesmo considerando a implementação do Fundef. Tal fato por conta de o Programa tanto ser uma subvinculação quanto envolver recursos adicionais praticamente inexpressivos, referentes ao complemento disponibilizado pela União, cujos números são discutidos, com maior profundidade, em capítulo posterior

### **3.2 Fundef: contexto de sua criação e implemento**

Com o objetivo de estabelecer marcos capazes de referenciar o processo de criação e implemento do Fundef no contexto da educação brasileira, no presente capítulo serão inicialmente abordados alguns aspectos do interesse deste estudo a propósito da situação educacional do país, com especial ênfase na fase posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Passo seguinte, serão descritas, de forma sucinta, algumas das ações empreendidas durante o governo Cardoso na área da educação, especialmente aquelas dirigidas para o segmento priorizado por aquele governo, qual seja, o ensino fundamental. Por fim, serão

apresentados os principais pontos do Programa, aí incluídas as justificativas que serviram de base para a sua proposição e a mecânica através da qual ele se operacionaliza.

### 3.2.1 Municipalização da educação: um breve pano de fundo

Verifica-se que a criação e implemento do Fundef se dão em etapa posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, que tem como um de seus traços principais colocar em pé de igualdade - ao menos no nível legal - as esferas administrativas federal, estaduais e municipais. Desta maneira, coroa uma trajetória característica dos anos 80, quando:

A descentralização educacional se tornou uma exigência do processo de redemocratização do país, reivindicada por atores emergentes como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed) e facilitada pelo movimento em favor do fortalecimento tributário dos estados e municípios. Embora a reversão da centralização tributária tenha sido iniciada antes, foi em 1983 que, através da Emenda Passos Porto, os percentuais dos fundos de participação dos estados e municípios tiveram aumento expressivo (MELLO E SOUZA & COSTA, p. 22-23, 1997).

Nessa ótica, uma outra importante característica da Constituição Federal de 1988 é, de acordo com Cury (2002), a tentativa de fortalecer o chamado pacto federativo, através do estabelecimento de um verdadeiro regime de cooperação. Segundo o autor, o Brasil é um país federativo por ter como base o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das unidades federadas, característica esta que implica, obrigatoriamente, na não-centralização do poder. Verifica-se, assim, “(...) a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade” (p. 73), para o que somente “(...) a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país. (p. 73)”. Diante disso, muito além de um sistema hierárquico ou dualista, geralmente centralizado, a Constituição também concorreu para montar “(...) um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema

federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos” (p. 74). Isto porque:

(...) fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (CURY, 2002, p. 74)<sup>108</sup>

Beisiegel (1993) vai além, quando destaca a legitimidade das mudanças introduzidas pela CF/88. No seu entender, a maioria delas teria sua origem nas demandas encaminhadas pelos movimentos organizados da sociedade brasileira, interessados, naquele momento, em ver inseridas na Carta Constitucional algumas das principais reivindicações provenientes dos segmentos que representavam, entre as quais estariam aquelas relativas à área da educação:

A Assembléia Nacional Constituinte incluiu na Constituição praticamente todas as reivindicações que lhe foram encaminhadas pelos setores mais combativos da sociedade civil. Assim, é razoável sustentar que o texto constitucional já incorpora e consolida o projeto de educação que veio sendo gestado ao longo dessas décadas pela sociedade brasileira. (...) No conjunto de suas disposições sobre educação, [tal texto] preservou os avanços formais inscritos na legislação das décadas passadas e avançou consideravelmente na ampliação dos direitos educacionais da cidadania (p. 45).

Será, portanto, a partir das inúmeras possibilidades ensejadas por tal movimento de descentralização<sup>109</sup> que, de acordo com Both (1997), o período em tela funcionará como um verdadeiro “(...) ponto de arranque para decisões fundamentais em torno da municipalização do ensino.” (p. 117).

<sup>108</sup> O grande entrave ao funcionamento do preconizado pela Constituição Federal de 1988, entretanto, é representado pelo fato de, até o momento analisado por Cury, não se ter ainda definido o significado do termo “regime de colaboração”, preconizado por aquela Constituição, em seu § único, do Art. 23 (CURY, 2002, p. 75).

<sup>109</sup> O conceito de descentralização empregado neste estudo refere-se, em termos estritos, à “(...) distribuição das *funções administrativas entre os níveis de governo* (Riker, 1987). Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal.” (ARRETCHE, 2002, p. 13). Entretanto, dependendo do contexto em que está sendo utilizado, seu sentido poderá ser ampliado, relacionando-se a determinadas intencionalidades.

Tal como Mello e Souza & Costa (1997), ao se referir ao papel central especialmente exercido pela Undime no processo de municipalização da educação pós Constituição Federal de 1988, Both (*ibidem*) destaca ainda que a criação da Entidade deu-se, basicamente, como reação à inoperância do governo federal na condução de tal processo. Deste modo, seu principal objetivo seria o de conferir “(...) salvaguarda e qualidade ao ensino fundamental”, o que a transforma num “(...) marco histórico nacional em defesa da municipalização do ensino básico”, procedimento através do qual pretende vir em socorro da educação nacional, a fim de reverter o quadro de iniquidades verificado na época, representado, entre uma extensa série de outras características perversas, por milhões de crianças fora da escola (p. 117).

Ainda de acordo com aquele autor, por pressão da União Nacional dos Dirigentes Municipais - Undime é que são implementadas as primeiras ações de cunho municipalizante na área da educação, conforme as diretrizes preconizadas pela Carta Constitucional de 88, ações estas representadas tanto pela municipalização do Programa de Alimentação Escolar e Saúde do Estudante quanto pelo implante da “(...) distribuição da cota federal do salário-educação na parcela destinada aos projetos municipais e intermunicipais de educação de 1º grau.” (p. 117).

Será, entretanto, a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em janeiro de 1995, quando são efetivamente implementadas medidas visando à aceleração da descentralização educacional recomendada pela CF/88. Entre as principais iniciativas tomadas por aquele governo destacam-se a Emenda Constitucional – EC 14/96<sup>110</sup>, a promulgação da nova LDB (Lei 9394/96) e, óbvio, a instituição do Fundef, medidas estas cuja formulação e implementação ocorreram de forma praticamente concomitante.

Por sua vez, em artigo onde faz uma análise do processo de descentralização empreendido durante a década de 1990, Leher (2001) mostra-se bastante crítico. Assim, acusa aquela administração federal de, sob a égide de promover a municipalização, estar

---

<sup>110</sup> Segundo Bonamino & Franco (2003), a EC 14/96 representa “(...) a principal estratégia acionada pelo Governo Federal visando à descentralização administrativa e financeira do ensino fundamental. A EC/96 atribui à União ‘função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ (art. 211, § 1º)” (p. 194).

é verdadeiramente transferindo suas responsabilidades para outras esferas. Logo, antes de reafirmar a autonomia destas, estaria, isso sim, exercendo a sua própria supremacia, para o quê o Fundef concorreria como um de seus principais artefatos. Com isso, além de reafirmar o postulado de Boaventura Santos (1997), para quem só um Estado suficientemente forte é capaz de forjar a sua própria fraqueza, corrobora nossa visão acerca do Programa como um mecanismo de violência legalmente instituído, uma vez que, implementado como uma espécie de “rolo compressor”, sem quaisquer espaços para adequações, estaria esmagando, com ênfase destacada, aquelas municipalidades com características predominantemente rurais. Mais fracas, portanto, em termos políticos, por não oferecerem respostas imediatamente compatíveis com a lógica mercantil infligida pelo neoliberalismo globalizado, lógica esta moldada por países centrais e posta em prática, pelas principais agências de defesa de seus interesses (Banco Mundial, FMI etc.), nas sociedades “rearrumadas” na periferia desse processo.

A descentralização é uma medida inscrita na lógica da autonomia. Em um primeiro momento, responsabilidades da União são repassadas para os estados e municípios, a pretexto de aproximar a gestão da verba da população usuária (Boito Jr., 1999: p. 82). Usualmente, o Executivo Federal se desobriga total ou parcialmente do custeio dessas políticas. Um exemplo contundente, no Brasil, é o estabelecimento do Fundo Nacional de Manutenção e Valorização do Magistério praticamente constituído por verbas municipais e estaduais. O passo(Fundef), seguinte, observado em países como o Chile, é a completa transferência do “serviço” para a “comunidade”. O poder de estabelecer as políticas mais relevantes está, cada vez mais, concentrado no Governo Federal, entretanto, este, por meio da descentralização, se desresponsabiliza de funções que eram direta ou indiretamente de sua alçada, como a educação básica, hoje vista como atribuição quase que exclusiva das unidades federativas (estados) e dos municípios - esferas enfraquecidas pela corrosão do pacto federativo, em virtude da concentração de receitas e do poder normativo na União. É importante frisar que a supremacia do poder Federal é coetânea com a descaracterização da Constituição Federal, a base do sistema federativo. (LEHER, 2001, p. 164).

Como será visto no item em que são analisadas algumas alterações ocorridas após a implantação do Fundef em nível nacional, os efeitos do modelo de municipalização colocado em curso no país a partir da Constituição Federal de 1988 e aprofundados no governo Cardoso trouxeram em seu bojo profundas mudanças na educação brasileira. De acordo com Azevedo (2002), ainda que os dados disponíveis atestem transformações

significativas em todos os segmentos e modalidades educacionais, são justamente naqueles indicadores relativos ao ensino fundamental que o fenômeno assume uma maior concretude. Dentre eles, a distribuição, nas redes municipais, tanto das matrículas como dos recursos financeiros destinados a esse segmento educacional têm papel de destaque, tal o volume de modificações postas em curso desde então.

No que diz respeito ao Fundef, e consoante a Constituição de 1988, um exemplo da alegada equiparação das esferas estadual e municipal expressa em sua lei pode ser observado no fato de o repasse anual por aluno, dentro de uma mesma unidade federativa, ser o mesmo, não importando nem o sistema no qual ele estiver matriculado, nem a sua localização geográfica. Todavia, esta equanimidade, se em princípio parece bastante sedutora, ao ser confrontada com as diferentes situações que caracterizam a realidade dos Estados, como será demonstrado, aponta para mais uma das distorções geradas pelo Fundef, uma vez que não leva em conta a diferenciação de custos entre a vida nos grandes, médios e pequenos centros urbanos e em áreas rurais, custos esses que, como é de amplo conhecimento, variam muito.

Como já assinalado, uma outra característica marcante do Fundef é que sua institucionalização se processa em um período fortemente marcado pela tomada de medidas governamentais visando “reduzir” a ação do Estado, expressas, notadamente a partir de 1990, através de “(...) medidas de desregulamentação, privatizações e terceirização da prestação de serviços. No campo educacional, o projeto de EC n° 233, apresentado pelo Executivo em 1995, sintetiza as principais medidas de política educacional a serem adotadas na perspectiva da Reforma do Estado.” (Duarte e Teixeira, 1999). Assim, pode-se dizer que tanto a legislação do Fundo como os demais programas propostos pelo governo Fernando Henrique para a área da educação teriam como particularidade refletir a tendência gerencial adotada pela União, naquele momento muito mais afinada em regular serviços prestados por organizações públicas e/ou privadas do que em atuar como provedora de serviços (*idem, ibidem*).

Em pesquisa realizada com o objetivo de confrontar o cunho “municipalizante” das propostas do MEC para o ensino fundamental - entre elas o Fundef - no primeiro ano do primeiro mandato do governo Cardoso e a apropriação destas por professores, diretores,

secretários e equipes pedagógicas das secretarias estadual e municipais de educação do Rio de Janeiro (ESTEVEES et al., 1996), foi constatado o hiato já existente entre o discurso federal e a prática das instâncias públicas diretamente responsáveis pelo implemento das ações educativas. Tal constatação, ao questionar a proclamada capacidade gerencial da União, alertava para os malefícios decorrentes das excessivas estratégias de *marketing* adotadas, conforme descrito a seguir.

Convém lembrar que a sociedade brasileira vive um tempo de cobranças efetivas, reorganizando-se progressivamente no sentido de exigir do poder público o cumprimento das prerrogativas a que faz jus. Desta forma, alerta-se, não apenas o MEC, mas as demais esferas da vida pública para a necessidade de virem a assumir uma postura que condiga, mais efetivamente, com as propostas que tão largamente vêm utilizando para sua autopromoção, já que estas, em contrapartida, geram compromissos a serem honrados e que **não são esquecidos**. Caso contrário, periga-se incorrer no erro há décadas cometido por gestões públicas pouco afeitas às reais necessidades educacionais do país, que, ao apropriarem-se de discursos legítimos, por falta de compromisso político, comprometimentos espúrios ou, muitas vezes, simples falta de competência, concorreram apenas para seu esvaziamento, reduzindo-os a meros objetos de retórica (ESTEVEES et al., p. 14).

### 3.2.2 Fundef: o que é isso?

Precedido e sustentado por uma das mais bem montadas estratégias de *marketing* governamental na área da educação, em 12 de setembro de 1996, foi criado, através do Artigo 5º da Emenda Constitucional nº 14/96 (DOU, 13/09/96), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Instituído pela Lei nº 9.424, de 26/12/96, e posteriormente regulamentado pelo Decreto 2.264, de 28/06/97, teve implantação automática, em todo território nacional, a partir de 1º de janeiro de 1998, com exceção do Estado do Pará, que, com base nos parágrafos 4º e 5º da referida Lei, antecipou-se aos demais unidades da Federação, servindo como experiência-piloto da implantação do Fundo ainda no ano de 1997<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Vale registrar que, de acordo com o parágrafo 5º da Lei nº 9.424, a União comprometia-se a dar prioridade para concessão de assistência financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios que antecipassem a implantação do Fundef para 1997. No entanto, e conforme destacam Monlevade e Ferreira (1997), no Estado do Pará, precursor dessa implantação, tal deferência revelou-se “pecaminosa”, face aos

O Fundef foi a medida de maior impacto do governo da administração federal da década de 90. Tal reconhecimento pode ser verificado em declarações de personagens tão distintos quanto o ex-ministro da pasta da educação nesses dois períodos, Paulo Renato Souza, que, por diversas ocasiões, ratificou a importância do Fundef, declarando ser ele o principal programa da área educacional no governo federal da década de 1990 (MORAES, 1999), e o primeiro ocupante do cargo no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Cristovam Buarque, que, embora ressaltasse seus limites, também fez diversas declarações de igual teor.

Diante da magnitude conferida e conquistada pelo Programa, a fim de melhor situar as discussões a serem posteriormente estabelecidas, alguns breves esclarecimentos a propósito tanto do seu contexto de criação quanto da série de regras que regem sua operacionalização devem, obrigatoriamente, ser realizados.

### *3.2.2.1 A possível origem e as razões alegadas para a criação do Fundo*

Um dos consensos na área educacional refere-se ao fato de o ensino fundamental representar, na maior parte de seus aspectos, a etapa da escolarização cujos problemas e entraves se apresentam como os de solução mais difícil no contexto da educação brasileira. Ou, nas palavras de Silva & Davis (1992) o seu “nó górdio”.

Essa situação é atribuída a uma extensa série de razões, relacionadas à circunstâncias históricas e sócio-econômicas bastante definidas, quais sejam: “(...) a herança escravocrata, o país agrícola, a abundância de mão de obra, as barreiras do privatismo e a remissão desta função pública para escalões inferiores das administrações públicas” (CURY em MONLEVADE, 1997a, p. 10).

No que diz respeito a questões relativas à destinação, gestão e aplicação dos recursos financeiros vinculados à educação (incluída a situação do ensino fundamental), encontramos, entre outros, artigo intitulado “Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação”, de Cândido Gomes (1995), onde são listadas e descritas, de

---

inúmeros problemas experimentados por conta desse “pioneirismo”, cujo atraso na liberação das verbas foi o mais recorrente.

forma minuciosa, as oito situações que, segundo o autor, seriam as responsáveis diretas pelo que ele chama de “descaminhos do ouro”:

1. desvinculação inflacionária dos recursos;
2. liberação silenciosa de verbas;
3. inclusão de despesas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino;
4. cessão de funcionários a outros setores;
5. despesas previdenciárias crescentes;
6. debilidade de fiscalização e controle;
7. máquina administrativa dispendiosa e
8. falta de objetivos [prioridades] nítidos (p. 22-26) <sup>112</sup>.

Sobre esse mesmo assunto, Cury, em prefácio a livro de Monlevade (1997a), onde são tratados os contos e os descontos da educação pública brasileira, imbuído do espírito da obra que prefacia, acrescenta:

Os “descontos” no financiamento da educação pública escolar brasileira, mesmo após 1934 quando se instaurou a vinculação constitucional obrigatória para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, aconteceram e acontecem de vários e variados modos: não-cumprimento pura e simplesmente, atrasos intermináveis, interpretações abusivas de educação escolar, protelação de sua vigência e outros modos de burlar o financiamento. Isso sem falar dos momentos em que a vinculação foi cortada da Constituição, possibilitando o arbítrio dos detentores das burocracias financeiras dos setores governamentais (p. 10).

---

<sup>112</sup> É interessante ressaltar que a elaboração de tal artigo data de julho de 1994. Mais de dois anos antes, portanto, da publicação quase simultânea da nova LDB e da lei do Fundo, sincronia esta que demonstra a estreita relação de complementaridade existente entre as duas leis. Desta forma, comprova-se a observação de Monlevade (1997), quando este assinala que foi somente a partir de 1994 que o governo federal passou a tomar parte nas discussões relativas à elaboração da LDB, acrescentando que tal tomada de posição deu-se muito menos por conta de seu interesse pelos rumos da educação no país, mas, sobretudo, para melhor adequá-la à série de medidas que viria a adotar no campo educacional. Considerando ainda que basicamente todas as oito indicações contidas em Gomes (1995) foram posteriormente tratadas, de algum modo, tanto pela LDB quanto pela lei que regulamenta o Fundef, infere-se que o referido artigo deve ter sido de crucial importância para a elaboração das diversas medidas propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso para a área da educação, ainda que, até onde foi possível perceber, não tenhamos encontrado, na bibliografia disponibilizada, qualquer referência mais direta ao mesmo. A título de ilustração, vale assinalar que, em conversa informal com o professor Cândido Gomes, autor do referido artigo, em dezembro de 2004, este esclareceu que as primeiras sistematizações de uma mecânica de redistribuição automática das verbas educacionais nos moldes do Fundef de que ele tem conhecimento datam de 1987, durante os movimentos preparatórios empreendidos pelo Senado Federal para a elaboração da Constituição Federal de 1988.

É, portanto, num cenário educacional reconhecidamente marcado por profundas contradições e dificuldades, que o governo Fernando Henrique Cardoso - inspirado no exemplo do milagre econômico ocorrido em países da Ásia (os chamados tigres asiáticos) e de outras nações emergentes, que conseguiram desenvolver-se economicamente por conta, entre outras medidas, de um maciço investimento na educação básica<sup>113</sup> – cria o Fundef, principal medida que, segundo afirmavam os representantes daquele governo, vinha tornar clara a prioridade conferida por ele ao ensino fundamental.

### 3.2.2.2 A mecânica do Programa

Cercada de controvérsia desde a veiculação das primeiras informações sobre o Fundef, a proposta de estabelecer uma dotação mínima por aluno matriculado nas redes públicas de ensino parece ter sua origem em 1992, em artigo escrito por Oliveira e Castro (*apud* GOMES, 1995), com base em exemplos já desenvolvidos em vários outros países, só que, no artigo em pauta, ajustada às diferenças regionais relativas à variação do custo de vida. Argumenta-se que “quanto menos informação e quanto menos claros os critérios de alocação de recursos, maiores as possibilidades de desvios, arbitrariedade e baixo retorno econômico e social das despesas públicas” (p. 27). Assim, apesar do reconhecimento de qualquer critério poder ser, em princípio, “manipulável”, contemplar-se-ia como “unidade básica o cliente a quem o serviço é prestado com o dinheiro do contribuinte”, permitindo-se também “o conhecimento público do *quantum* a que cada aluno tem direito” (*idem, ibidem*).

O engendramento da mecânica do Fundo é correntemente associado a uma das figuras de destaque do governo Fernando Henrique, o economista Barjas Negri, que, em 1997, na condição de secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, escreve um artigo bastante conhecido na área e que leva o nome do

---

<sup>113</sup> Os resultados de testes aplicados em 41 países pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em 2000 e 2001, com alunos de 15 anos, para o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa, demonstraram que na média em matemática, países como Hong Kong e Coréia do Sul ocupavam a 1ª e a 3ª posições, colocações estas que se invertiam na média em ciências; na média em leitura, Hong Kong ocupava o 6º e a Coréia do Sul o 7º lugares. Quanto ao Brasil, teve resultado desastroso, posicionando-se em penúltimo lugar em matemática e ciências, a frente apenas do Peru, e na 37ª colocação em leitura.

Programa. Nele, ao abordar o contexto do ensino fundamental anterior à criação do Fundef, aí incluída a situação e repartição dos recursos para esse segmento educacional, detalha os mecanismos gerais a serem adotados para sua implementação, simulando ainda os efeitos do Programa na educação (NEGRI, 1997).

Talvez a característica mais notável das regras estipuladas para a operacionalização do Fundo seja a de que elas não se restringem tão somente ao repasse de verbas vinculadas constitucionalmente ao ensino fundamental. Isto porque, ao lado de tal vinculação, é também estabelecida uma série de medidas a serem respeitadas e/ou implementadas, a fim de que o dinheiro seja gasto com base na observância de alguns parâmetros considerados imprescindíveis para o bom funcionamento do Programa. Ainda que, na prática, a negligência com alguns desses parâmetros não tenha necessariamente resultado em sanções e/ou restrições para com as redes transgressoras.

Quanto à composição do Fundef, o Programa, em linhas gerais, é constituído por 15% dos seguintes recursos:

- ✓ Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM (Constituição Federal, 05/10/88; Lei nº 5.172, de 25/10/66);
- ✓ da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS devida aos Estados, ao DF e aos Municípios (Constituição Federal, 05/10/88), aí incluído o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, DF e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13/09/96 - LC 87/96, como também de outras compensações, de mesma natureza, que foram ou vierem a ser instituídas, tais como a Lei Complementar 102/00, que passou a incidir sobre a verba do Fundo a partir de agosto de 2000;
- ✓ da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida ao Distrito Federal e aos Estados (Constituição Federal, 05/10/88; Lei Complementar nº 61, de 26/12/89).

O Fundef é de natureza contábil, sendo a distribuição de seus recursos realizada

automaticamente, com base no número de alunos matriculados da 1ª à 8ª séries regulares do ensino fundamental das redes públicas, número este informado pelo Censo Escolar do ano anterior. A verba é depositada, periodicamente, em contas bancárias – geralmente do Banco do Brasil - abertas para esse fim.

À União cabe complementar os recursos do Fundo dos Estados que não conseguirem alcançar o valor mínimo nacional fixado anualmente para o gasto por aluno<sup>114</sup>. Em 1997, tal valor correspondeu a R\$ 300,00, praticado apenas no Estado do Pará, que, como vimos, constituiu-se experiência-piloto. Em 1998, foi aumentado para R\$ 315,00 e mantido no mesmo patamar em 99, a despeito de, para muitos autores, contradizer a própria lógica adotada como base de cálculo do Fundef, conforme veremos adiante.

No ano de 2000, sofreu sua primeira diferenciação no que diz respeito aos dois segmentos do ensino fundamental: R\$ 333,00 por aluno matriculado na primeira etapa (1ª à 4ª série) e R\$ 349,65 para o matriculado na segunda (5ª à 8ª), representando um acréscimo de 5% a favor do último. Em 2001, teve seus valores diferenciados ajustados para R\$ 363,00 e R\$ 381,15, valores estes que, a despeito de inúmeras manifestações contrárias, permaneceram inalterados em 2002.

O acompanhamento e o controle social sobre os recursos do Fundef devem ser realizados por conselhos instituídos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos quais devem fazer parte, no mínimo, seis, sete, cinco e quatro membros, respectivamente. O prazo final para a criação dos Conselhos foi fixado em 30/06/97.

As verbas do Fundo devem ser gastas da seguinte forma:

- ✓ pelo menos 60% no pagamento dos profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades e

---

<sup>114</sup> De acordo com números da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em 1998, o Governo Federal complementou com verbas adicionais os Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí e Pernambuco, gastando R\$ 486,7 milhões; em 1999, o gasto foi de R\$ 579,9 milhões, beneficiando os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, e Piauí; em 2000, R\$ 485,4 milhões, complementando os Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí; em 2001, a União repassou R\$ 391,5 milhões e em 2002, R\$ 431,3 milhões aos Estados da Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Uma discussão mais detalhada do procedimento de complementação de verbas realizado pela União será realizada em item específico.

- ✓ no máximo 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no artigo 70 da Lei nº 9.394.

Vale ressaltar que quando se utiliza a expressão “pelo menos” no gasto com a folha de pagamento daqueles profissionais, isto significa que até a totalidade dos recursos pode ser empregada nessa única rubrica, como de fato ocorre em inúmeras situações, principalmente entre os perdedores do Fundef. Por outro lado, o condicionante “no máximo”, relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, estabelece um teto que não pode ser ultrapassado, cuja não observância sujeita o infrator à glosa das prestações de contas pelos respectivos tribunais de contas.

Questões relativas à carreira e à remuneração do magistério foram também tratadas, de forma ampla, no 9º artigo da Lei do Fundo sendo posteriormente aprofundadas pela Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Educação – CNE, que, em linhas gerais, oferece as seguintes diretrizes quanto aos seus principais aspectos:

- ✓ Férias - Os professores em sala de aula têm 45 dias de férias anuais, distribuídos nos períodos de recesso, conforme o interesse da escola. Outros integrantes do magistério têm direito a recesso anual de 30 dias (MEC, 2002b).
- ✓ Jornada de trabalho - Pode ser de até 40 horas e inclui uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades. Essas horas de atividades devem corresponder a um percentual de 20% a 25% do total da jornada. São consideradas atividades a preparação e avaliação do trabalho didático, a colaboração com a administração da escola, as reuniões pedagógicas, articulação com a comunidade e o aperfeiçoamento profissional (*idem, ibidem*).
- ✓ Progressão - Constituem incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino; o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema; a qualificação em instituições credenciadas; o tempo de serviço na função docente e avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça docência e de conhecimentos pedagógicos (*idem, ibidem*).

No que diz respeito àqueles que seriam os principais “objetivos estratégicos” do Programa, considera-se que estes foram concebidos de forma “bem delineada”, tendo por base a “articulação entre as três esferas de governo, com promoção da participação da sociedade” (BRASIL, 2002, p.5). São eles:

- i) a promoção da justiça social, pela inclusão dos alunos originários dos segmentos mais pobres da população brasileira;
- ii) uma necessária equidade entre o Estado e seus Municípios, e entre os próprios Municípios, a partir do mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros baseado no número de alunos atendidos por cada rede de ensino;
- iii) a redução dos desníveis interestaduais e interregionais, pelo estabelecimento de um valor mínimo nacional a ser assegurado a cada Estado e a cada Município, quando esse limite não for alcançado no âmbito do respectivo Estado;
- iv) uma melhoria qualitativa da educação, decorrente do próprio processo de equidade desencadeado com os efeitos financeiros promovidos pelo Fundo;
- v) condições de assegurar a valorização do magistério, principalmente a partir da melhoria da remuneração e da qualificação dos profissionais em efetivo exercício no magistério, mediante a subvinculação de recursos para essa finalidade;
- vi) o efetivo engajamento da sociedade no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental público, zelando pela regularidade de sua utilização (*idem, ibidem*, p. 5-6)

Apesar de não esgotarem a totalidade dos aspectos relativos ao Fundef, os pontos levantados já servem como referência para que se possa partir para a análise e discussão deste que se constituiu um dos mais festejados programas educacionais dos anos 90 na área social, anunciado por diversos representantes do governo Fernando Henrique Cardoso como possível solução para muitos dos problemas que vêm afligindo a educação brasileira desde os seus primórdios, dentre os quais os baixos salários pagos aos docentes, a enorme defasagem salarial existente entre as diversas regiões do país e a baixa qualidade do ensino oferecido nas redes públicas têm papel de destaque.

### 3.2.3 Fundef: principais abordagens dos estudos disponíveis

Em virtude da importância estratégica do Fundef no contexto das políticas públicas educacionais implementadas nos anos 1990, muito já se disse tanto “oficialmente”

quanto “extra-oficialmente” sobre o Programa<sup>115</sup>. Tal “eloquência” pode ser observada em um sem número de artigos, estudos, análises etc., muitos dos quais disponibilizados nos meios eletrônicos.

Também são muitos os documentos provenientes do poder público, sobretudo do governo federal. Por este motivo, optou-se por uma abordagem que, embora reduzida, fosse capaz de sintetizar o universo que tais documentos representam. Desse modo, foram selecionados quatro textos que, a nosso ver, enquadram-se perfeitamente na categoria de “vozes oficiais” do Programa, uma vez que assinados ou divulgados tanto por figuras proeminentes da administração federal quanto pelos órgãos responsáveis por seu acompanhamento ou implementação.

O primeiro deles refere-se à explanação realizada por Maria Helena Castro (1999) sobre os motivos de criação e as potencialidades do Fundo, já que escrito durante seu processo inicial de implantação, em 1998. Nele, a autora, ressaltando a prioridade conferida ao ensino fundamental pelo governo da União, justifica a criação do Fundef através de emenda constitucional por ser “notório o desperdício de recursos” na área da educação (p. 114). No tocante àquelas que se constituiriam as perspectivas mais promissoras a serem alcançadas a partir de sua implantação, ressalta:

- ✓ transparência nas ações;
- ✓ continuidade das políticas públicas;
- ✓ equidade socioeconômica;
- ✓ promoção do federalismo;
- ✓ gestão compartilhada e maior volume de recursos para os municípios menos ricos (p. 118-121).

Ainda que a totalidade de tais prognósticos merecesse uma análise mais aprofundada, visando o confronto entre as intenções proclamadas por aquela administração federal

---

<sup>115</sup> Ao argumentar a originalidade do estudo de sua autoria “Educação e desigualdade regionais: os impactos fiscais do Fundef”, Vazquez (2002) realiza uma breve análise da enorme gama de estudos por ele encontrada sobre o Programa nos seguintes termos: “Cabe ressaltar que, apesar de o FUNDEF ter sido introduzido recentemente, existem vários estudos diretamente relacionados ao fundo, estes se concentram nos efeitos redistributivos do FUNDEF, no processo de municipalização induzido com a introdução do fundo, impactos sobre outros níveis de ensino. Porém, não foi descoberto nenhum estudo de outros autores, tratando da política de correção das desigualdades interestaduais do FUNDEF” (p. 5).

e as reais conseqüências da implementação do Programa, a gestão compartilhada entre o governo estadual e os municipais não promoveu, como veremos neste estudo, o aumento de recursos para os municípios mais pobres nos 5 anos analisados.

As propostas do segundo, terceiro e quarto documentos estão enunciadas em seus relativos títulos: “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: balanço do primeiro ano do Fundef” (BRASIL, 1999), “MEC – Balanço do Fundef 1998-2000” (BRASIL, 2000) e “Fundef – relatório sintético 1998-2002” (BRASIL, 2002). Nestes, é enumerada uma série de ganhos com a implantação do Fundo tanto em seu primeiro ano quanto nos anos subseqüentes até 2002, ano em que são apenas disponibilizadas projeções, perfazendo um período que coincide com o quinquênio alvo da análise deste estudo.

No que tange aos resultados considerados positivos alcançados através do Fundo, estes são, basicamente, apresentados no primeiro balanço e reforçados nos dois outros posteriores, quase sempre numa proporção crescente e/ou cumulativa. Vale destacar que uma parte de tais indicadores será mais bem aprofundada em capítulo posterior, onde é realizada a análise de alguns números gerais obtidos a partir da implantação do Programa.

De modo geral, tais resultados são assim enumerados:

1. Aumento das verbas do Fundef de 1,5% do PIB, em 98, para 1,7%, em 2001.
2. Acréscimo de recursos para as redes municipais, devido, em sua maior parte, à transferência de verbas dos estados (19%, em 1998; 50%, em 2001, e previsão de 56% para 2002).
3. Beneficiamento dos municípios de regiões mais pobres, principalmente os do Norte e Nordeste. Nesta última região, em 1998, a transferência de recursos para tais municípios foi de 85% e, em 2001, chegou a 111%.
4. Diminuição da distorção no gasto aluno/ano das redes de ensino<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Quanto a este aspecto, diz o documento “Fundef – relatório sintético 1998-2002” (BRASIL, 2002): “A acentuada assimetria existente entre as unidades de governo de cada Estado, no que tange à disponibilidade de recursos para financiamento do ensino fundamental público, passou a ser contornada com a prevalência de um único valor por aluno no âmbito de cada Estado, de forma que o aluno da rede estadual ou municipal passou a ter o mesmo peso ou valor referencial, para efeito de transferência de

5. Crescimento da matrícula, com mais de 95% da população entre 7 e 14 anos na escola, e elevação da taxa de escolarização.
6. Aceleração da municipalização do ensino fundamental.
7. Aumento no salário dos professores, principalmente dos da região Nordeste.
8. Criação de conselhos de acompanhamento e de planos de carreira do magistério.
9. Diminuição do número de professores leigos.
10. Aporte adicional de verbas da União para aqueles sistemas educacionais cujo gasto anual por aluno do ensino fundamental tenha ficado abaixo do mínimo estabelecido pelo governo federal.

Conquanto tais ganhos merecessem análise com maior aprofundamento, em nível nacional, indicadores que contrariam a generalidade postulada por alguns deles podem ser verificados, a partir da observação da realidade do Estado do Rio de Janeiro, como mostramos neste estudo. Entre estes, os relativos ao estabelecimento de valores fixos por unidade da federação, não importando as peculiaridades das diferentes regiões em que são praticados, bem como o volume de verbas adicionais disponibilizado pelo governo federal.

No que concerne àquelas fontes por nós classificadas de “não-oficiais”<sup>117</sup>, ou seja, provenientes de outros estudiosos e instituições, observa-se que a abordagem varia entre os diversos autores e, às vezes, entre os mesmos autores, em virtude de novos aportes que a realidade vem indicando a partir da implementação do Fundef.

Amaral (2001), por exemplo, optou por resgatar as contribuições do educador Anísio Teixeira, na década de 1960, sobre financiamento da educação, incluindo a criação de um fundo que assegurasse os recursos ao então ensino primário. O autor destaca que, entre aquele Fundo e o atual Fundef há semelhanças e importantes diferenças, pelo fato de Anísio Teixeira definir o volume total de recursos a partir do estabelecimento do salário dos professores.

---

recursos à conta do Fundo.” (p. 12). Conforme será visto posteriormente, tal argumentação é aqui contestada, uma vez que, ao se adotar um valor fixo por aluno, desconsidera-se uma série de peculiaridades regionais, tais como, conforme demonstra a situação do Rio de Janeiro, o ensino oferecido por um expressivo número de municípios situados em zonas rurais, entre outros aspectos.

<sup>117</sup> Aí incluídos estudos a propósito da situação de estados e municípios, inclusive os realizados por encomenda de seus respectivos governos.

Passados oito anos da promulgação da Emenda 14/96 que criou o Fundef, Monlevade (2004) mantém-se na defesa da ampliação de recursos para a educação. Nas discussões sobre a criação do Fundeb, esse autor reconhece os êxitos do Fundef a serem assegurados no novo Fundo:

- ✓ Por meio do mecanismo de distribuição dos 15% vinculados pelo critério de matrículas em cada rede, diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os Municípios (que tinham menos arrecadação e mais encargos);
- ✓ Por meio da sub-vinculação de 60% dos recursos gerados pelos alunos para o pagamento de professores em exercício, protegeu o nível de salário do magistério, propiciando, inclusive, grandes aumentos onde as remunerações eram irrisórias e incentivando a prática gerencial de um maior número de alunos por professor em cada sala de aula;
- ✓ Por meio das contas específicas no Banco do Brasil e da formação de Conselhos de Acompanhamento e Controle, aumentou a transparência do financiamento e diminuiu os desvios das verbas vinculadas (MONLEVADE, 2004, p. 1).

Já Mello e Souza (2001), no estudo intitulado “Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência”, conclui que a eficiência social dos gastos pode ser afetada por mecanismos alocativos deficientes, falta de incentivos e controles precários, sendo que os indicadores agregados não seriam suficientes para fornecer uma resposta nítida sobre a realidade educacional de cada município a partir da implementação do Fundef. Mas, o autor avalia que o Fundef promove uma distribuição equânime dos recursos: “Municípios que investiam pouco no ensino fundamental são doadores de recursos para o Fundo; aqueles com grande número de alunos ou mais pobres são os seus beneficiários” (p. 13)

Nas críticas ao Fundef, o “custo-aluno” ocupa lugar de destaque nos estudos pesquisados. O governo adotou, em 1997, primeiro ano do Fundef, o valor de R\$ 300,00, considerado insuficiente por Monlevade e Ferreira (1997, p. 43), por exemplo,

para quem o valor mínimo deveria ser de R\$ 365,75. Em 1998, o governo definiu o custo-aluno em R\$ 315,00, valor também questionado por outros autores, como Davies (1999), para quem este valor deveria situar-se na ordem de R\$ 423,45.

De maneira geral, no bojo das principais críticas dirigidas ao Fundef por Mello e Souza & Costa, 1997; Valle e Costa, 1997; Valle e Outros, 1999; Monlevade, 1997a; Monlevade e Ferreira, 1997b; Arelaro e outros, 1998; Arelaro, 1999; Davies, 1999; Cury, 2000; Peroni, 2000; Frigotto e Ciavatta, 2003; Leher (1999, 2001); Vazquez, 2002, entre outros, depreende-se que o Programa:

1. desresponsabiliza financeiramente a esfera federal com o ensino fundamental, que apenas suplementa a poucos estados com poucas verbas adicionais;
2. em decorrência da característica anterior, não contribui para promover a tão propalada equidade no ensino fundamental, uma vez que os aportes do governo federal, única fonte de recursos adicionais do Fundef, ao invés de aumentarem com o desenvolvimento do Programa, foram minguando com o decorrer dos anos, descumprindo a própria norma estabelecida por aquela esfera de governo;
3. superlota as classes de ensino fundamental, transformando-as em verdadeiros “depósitos de alunos”, em virtude da corrida desenfreada dos sistemas educacionais por um maior aporte de recursos, contrariando metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação;
4. estabelece um custo mínimo aluno/ano insuficiente para o oferecimento de uma educação pública de qualidade;
5. reflete imposições das agências internacionais guardiãs da lógica neoliberal globalizada, que relega os países periféricos à subordinação e ao atraso;
6. ainda que promova o aumento de alguns indicadores quantitativos (sobretudo no que concerne à matrícula da população entre 7 e 14 anos), não tem implicado na melhoria dos indicadores relativos à qualidade do ensino;
7. não implica na dotação de um volume maior de recursos para a educação do que o previsto antes da entrada em vigor do Fundo, circunstância esta agravada pela redução da participação do Governo Federal no ensino fundamental;
8. concede aumento expressivo somente nos salários dos professores de regiões ou municípios em que os vencimentos eram extremamente baixos e que também

- não tinham tradição de investir na formação continuada ou cumprimento de qualquer plano de carreira para os profissionais da educação;
9. é excludente, pois privilegia o ensino fundamental em detrimento dos demais segmentos da educação básica, o que representa retrocesso num dos principais aspectos considerados como avanço na LDB/96;
  10. tem resultados muito mais expressivos na propaganda governamental do que na realidade educacional do país.
  11. Tem frágil controle social, em virtude da presença hegemônica de representantes dos próprios governos que administram os recursos nos conselhos locais.

A questão do financiamento da educação motiva além dos pesquisadores citados vários outros atores sociais. Entre eles, destacamos dois: a União Nacional dos Dirigentes Municipais - Undime e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, em virtude das posições assumidas nos últimos anos sobre o Fundef.

Em 1998, a Undime lançou um documento intitulado “Manifesto por uma educação sem exclusão”, no qual a entidade afirma que, após a implantação do Fundef, “a educação infantil enfrenta uma grave crise e que a diminuição da oferta de vagas nessa etapa decorre da retirada acelerada dos estados e do efeito da não-inclusão da educação infantil no Fundef” (UNDIME, 1998, p.1). O documento cobra, entre outras coisas, a discussão dos mecanismos de financiamento para todos os segmentos e modalidades educacionais, recomendando, em especial, a revisão do papel supletivo da União. Pleiteia, ainda, autonomia municipal sem questionar, entretanto, eventuais desigualdades que o Fundef pudesse estar promovendo naquele momento.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, por sua vez, em 2004, embora considerasse que o Fundef interferiu na redução das diferenças de gasto por aluno dentro de cada unidade da federação, avalia que o Fundo acabou nivelando o financiamento por baixo. Alerta para o fato de o governo federal nunca ter cumprido com a legislação na aplicação correta do custo/aluno, “vendendo uma imagem de universalização e descentralização do Ensino Fundamental, impondo prejuízos à maioria dos níveis e modalidades de ensino. A dívida da União com os Estados e Municípios (...) já seria superior aos R\$ 21 bilhões.” (2004, p. 1).

Até onde foi possível pesquisar, não foram encontrados trabalhos abordando, com maior ênfase e profundidade, os efeitos práticos do Fundef a partir da ótica aqui privilegiada, ou seja, a situação fiscal e educacional dos municípios perdedores. Apenas um único e importante estudo, datado de dezembro de 2003 (BREMAEKER, 2003), sinaliza preocupação com a perda de recursos do FPM sofrida pelos municípios de pequeno porte para o Fundo, em 2002. Entretanto, a análise realizada é de cunho estritamente financeiro e geral, não se detendo nos efeitos dessa perda no âmbito educacional e nem em estados ou municípios específicos.

Outros trabalhos também fazem algumas indicações gerais a propósito da situação de perda provocada pelo Fundef. Monlevade e Ferreira (1997), ao reportarem-se à experiência pioneira do Estado do Pará, em 1997, fazem menção ao fato de que algumas municipalidades da área rural estariam transferindo recursos para o Fundo, o que agravaria as inúmeras dificuldades por elas enfrentadas. Dentre elas, destacam ser praticamente impossível garantir salários “condignos” aos docentes com base na simples proporção professor/aluno, visto ser quase impossível garantir uma média de 25 alunos por professor em áreas rurais. No entanto, ainda que indicativo de uma situação, tal estudo tem claras limitações, sobretudo por se basear no acompanhamento do Programa apenas nos meses iniciais de sua fase experimental.

O confronto entre os estudos oficiais e os não-oficiais evidencia, pelo menos, uma característica comum: ambos tendem a uma certa à polarização quanto aos efeitos do Fundef. Assim, fica a impressão de que, para os primeiros, o Programa só representa ganhos e melhorias para o conjunto da educação brasileira, ao passo que, para a maioria dos outros, ainda que propicie alguns avanços, não estaria comprometido, de fato e pelas razões apresentadas, com a promoção de uma educação cidadã, funcionando mormente como um bem-engendrado artifício de *marketing* governamental.

### 3.2.4 Os municípios contribuintes do Fundef como outsiders

Conforme já assinalado, o foco de nossa atenção está voltado para as dez municipalidades do Rio de Janeiro que, no período entre 1998 e 2002, estiveram na

condição de maiores “contribuintes” do Fundef. Ou o melhor, nosso interesse repousa, prioritária, mas não unicamente, na situação daqueles municípios fluminenses que mais perderam verbas educacionais para o Fundo, em função do critério de redistribuição de recursos preconizado pelo Programa.

Uma análise mais detalhada de alguns dos indicadores socioeconômicos dos municípios que se enquadram nessa situação - cuja relação será apresentada em capítulo posterior - demonstra que se tratam, em sua maioria, das municipalidades mais pobres do Estado. Algumas delas, como as do Noroeste fluminense, ainda que localizadas na região sudeste - a mais rica do país -, ostentam uma situação de penúria comparável a de alguns dos municípios mais miseráveis do nordeste brasileiro (OTÁVIO, 2003).

Quando se volta a atenção para as declarações de representantes do governo Cardoso a propósito das expectativas em torno da implementação do Fundef, observa-se que estas se calcam num suposto poder justiceiro do Programa, que, a exemplo do personagem Robin Hood, retiraria verbas dos municípios mais ricos, ou descomprometidos com a educação, realocando-as naqueles mais pobres, cujo resultado seria, então, a promoção automática da tão proclamada “equidade”.

Os depoimentos abaixo transcritos, escolhidos entre uma infinidade de exemplos disponíveis, ilustram, com bastante propriedade, a figura antes referida:

Sem dúvida, o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) *acabou com distorções* [grifo nosso] na aplicação do dinheiro da educação e [com as] desigualdades regionais - Paulo Renato Souza, Ministro da Educação (SOUZA, 2000).

A principal medida do governo [do presidente Fernando Henrique] para traduzir a prioridade dada ao ensino fundamental foi a criação do Fundef. Embora a Constituição brasileira estabeleça que um mínimo de 25% das receitas tributárias de Estados e municípios deve ser aplicado na educação, era notório o desperdício de recursos, muitas vezes desviados da educação para outras finalidades.(...) Os mecanismos anteriores de redistribuição da arrecadação dos tributos federais e estaduais para Estados e municípios não garantiam equidade, por estarem vinculados a critérios não-educacionais. (...) Espera-se que essa redistribuição de recursos permita a cada unidade da Federação promover ações *que respondam às necessidades de seu sistema de ensino, bem como dar remuneração condigna a seus professores do ensino fundamental* [grifo nosso]. (...) A criação do

Fundef foi importante passo para a implementação de uma política redistributiva, que objetiva corrigir desigualdades regionais e sociais no campo da educação - Maria Helena Guimarães Castro, Presidente do Inep (CASTRO, 1999, p. 114-116).

Pela primeira vez em décadas, concebeu-se um instrumento [Fundef] capaz de induzir transformações onde estão de fato os alunos e professores, *na totalidade das redes de ensino* [grifo nosso], e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede - Ulysses Cidade Semeghini, Diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef do MEC (SEMEGHINI, 2001, p. 43).

De imediato, percebe-se que a associação ao Fundo de expressões e ações tais como “revolução na educação”, “corrigindo distorções históricas”, “promovendo a equidade”, entre uma série de outras de igual teor, é bastante recorrente, o que coloca o Programa, pelo menos no nível do discurso dos representantes do governo anterior, como uma espécie de panacéia para diversos males que há tempos vêm afligindo a área da educação no Brasil.

Por essa mesma linha, também fica clara a sugestão de que até o implemento do Fundef a verba destinada à educação seria repartida de forma desigual, sendo sua aplicação invariavelmente sujeita ao desvio e/ou mau uso - quando não apropriada de forma particular e desonesta – por parte dos administradores públicos das redes estaduais e municipais.

A forma como os responsáveis pela implementação e/ou avaliação do Programa generalizavam suas observações e constatações, tanto do quadro educacional pré-Fundef quanto dos seus efeitos no campo da educação, foi capaz de criar situações de grande constrangimento entre aqueles municípios considerados “contribuintes” do Fundo. Desse modo, não foram raros os momentos em que se constatou, seja em eventos organizados com a finalidade de tratar ou debater a situação financeira dos municípios do Rio de Janeiro, seja nas reuniões do Fórum de Financiamento da Educação, inúmeros depoimentos de representantes de tais municipalidades relatando o quanto se sentiam discriminados e envergonhados por estarem numa situação de perda de recursos educacionais. Isto porque, em razão dos diversos pronunciamentos oficiais enaltecendo tanto os efeitos do Fundef quanto a eficiência das redes que recebiam recursos adicionais, passaram a ser olhados, seja por seus pares de outros municípios, seja pelos

habitantes de suas respectivas municipalidades, como incompetentes, perdulários, corruptos e/ou descompromissados com o ensino fundamental.

Essa forma agressiva e pouco conseqüente de o governo federal fazer o *marketing* de seus programas<sup>118</sup>, arranjando sempre algo ou alguém para servir de bode expiatório caso alguma coisa não funcionasse de acordo com as regras e/ou perspectivas estabelecidas como metas, não repercutiu apenas em relação ao Fundef. Para quase todas as iniciativas do MEC, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, sempre se engendrava uma situação que, ao enaltecer as ações governamentais, estigmatizava *a priori* aqueles que, de algum modo, fossem afetados negativamente por elas, imputando-lhes a culpa pelos percalços a que eram submetidos<sup>119</sup>.

No âmbito do Fundef, os resultados do constrangimento a que eram submetidos, direta ou indiretamente, os municípios perdedores traduziam-se, na maior parte dos casos, no isolamento, na não-participação e/ou no mutismo dessas municipalidades, principalmente em eventos onde as vantagens e os ganhos proporcionados pelo Fundo eram a tônica dominante.

Vale destacar que eventos com essa agenda eram, de forma geral, programados diretamente pela sede do Ministério da Educação, em Brasília. Durante toda a nossa permanência naquela Delegacia, que perdurou por mais de 10 anos, em nenhum momento tivemos conhecimento de iniciativas do MEC no sentido de convocar reuniões visando à avaliação e/ou discussão de seus programas educacionais. Atividades dessa natureza, além da realização de pesquisas, levantamentos e diagnósticos educacionais

---

<sup>118</sup> A administração passada ficou tão conhecida por suas vigorosas campanhas de *marketing* na área da educação a ponto de o Editorial da revista Educação & Sociedade (CAMARGO et al., 2002), onde é realizado um balanço a propósito das políticas educacionais levadas a cabo por aquele governo, ainda que reconheça a amplitude destas, assim se refere àquela estratégia de propaganda governamental: “*Pari passu* a essas modificações [na legislação e nos programas educacionais], sempre acompanhadas de muita pirotecnia jornalística e propagandística, mesclam-se ganhos significativos e retumbantes fracassos, deixando a seus sucessores desafios de larga magnitude.” (p. 2).

<sup>119</sup> Exemplos dessa conduta são relatados no documento “Do discurso à realidade: situação dos programas do MEC no Estado do Rio de Janeiro” (ESTEVES et al., 1996), onde é abordada especificamente a situação dos programas TV Escola, Comunidade Solidária e Dinheiro Direto na Escola, além dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Sobre os efeitos das estratégias de *marketing* governamental adotadas nos primeiros momentos de implantação do Fundef no Estado do Rio de Janeiro, trataremos de forma mais detalhada em item adiante.

no Estado do Rio de Janeiro, eram usualmente promovidos pela própria Demec/RJ, cujos resultados, regularmente divulgados em encontros e congressos educacionais, eram encaminhados ao órgão central, que raramente emitia qualquer parecer ou observação sobre os mesmos.

A constatação de uma situação dicotômica no contexto de implementação do Fundef no Estado do Rio de Janeiro - representada, por um lado, pela marginalização contumaz a que os municípios “contribuintes” foram compulsoriamente relegados e, por outro, pela constante afirmação das “virtudes” e benefícios das municipalidades ganhadoras de receita adicional - remeteu diretamente aos conceitos de “*outsiders*” e “estabelecidos” (tradução do termo inglês *established*), formulados em trabalho pioneiro do sociólogo alemão Norbert Elias (2000).

Em linhas gerais, na obra em tela, Elias analisa a situação da pequena comunidade de Winston Parva, localizada na Inglaterra, cujo núcleo era composto por bairro mais antigo, em cujo redor havia dois outros povoados mais recentes. Seu interesse por tal localidade deu-se em função de os moradores terem-lhe alertado para o fato de um daqueles povoados mais novos possuir um alto índice de delinqüência quando comparado aos demais.

Com o decorrer da pesquisa, e conseqüente aprofundamento da percepção do autor a propósito das relações estabelecidas no interior daquela comunidade, bem como um melhor conhecimento de alguns de seus membros, o foco do estudo deslocou-se de seu objetivo inicial, a delinqüência, passando a centrar-se no tratamento de seus problemas mais gerais. Isto porque se percebeu que tais problemas estavam imbuídos de um “caráter paradigmático”, cuja compreensão era capaz de jogar luz em aspectos muito mais amplos, aplicáveis ao conjunto da sociedade, e não apenas circunscritos aos limites daquela pequena localidade<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup>Por esta via é que um dos mais importantes achados do estudo foi a constatação de que “(...) problemas em pequena escala do desenvolvimento de uma comunidade e os problemas em larga escala do desenvolvimento de um país são inseparáveis”. Desta forma, “(...) não faz muito sentido estudar fenômenos comunitários como se eles ocorressem num vazio sociológico.” (ELIAS, 2000, p. 16).

Outra importante contribuição do estudo foi a enunciação dos conceitos de estabelecidos e *outsiders*, formulados em função de Elias ter também percebido em Winston Parva

(...) uma clara divisão em seu interior entre um grupo estabelecido desde longa data e um grupo mais novo de residentes, cujos moradores eram tratados pelos primeiros como outsiders. O grupo estabelecido cerrava fileiras contra eles e os estigmatizava, de maneira geral, como pessoas de menor valor humano. (...) Os grupos mais poderosos (...) vêem-se [portanto] como pessoas “melhores”, dotadas de uma espécie de carisma grupal, de uma virtude específica que é compartilhada por todos os seus membros e que falta aos outros. Mais ainda, em todos esses casos, os indivíduos “superiores” podem fazer com que os próprios indivíduos inferiores se sintam, eles mesmos, carentes de virtudes – julgando-se humanamente inferiores (ELIAS, 2000, p. 19-20)

Desta forma, e como bem destaca Frederico Neiburg, em nota introdutória à edição brasileira da obra de Elias (2000), o povoado industrial de Winston Parva transformou-se aos olhos da equipe de pesquisadores

Em um verdadeiro laboratório para análise sociológica, revelando as propriedades gerais de toda relação de poder. As categorias estabelecidos e outsiders se definem na relação que as nega e as constitui como identidades sociais. Os indivíduos que fazem parte de ambas estão, ao mesmo tempo, separados e unidos por um laço tenso e desigual de interdependência. Superioridade social e moral, autopercepção e reconhecimento, pertencimento e exclusão são elementos dessa dimensão da vida social que o par estabelecidos-outsiders ilumina exemplarmente: as relações de poder ( p. 7-8).

Ainda que, na obra em tela, os conceitos antes enunciados sejam aplicados para classificar as relações instituídas entre diferentes grupos sociais de um mesmo espaço geográfico, o sentido que orientou a formulação de tais categorias por Elias aproxima-se – e muito – daquele que, em vista das argumentações iniciais deste item, foi apreendido no Rio de Janeiro. Por esta razão, ainda que oriundos de um contexto e situação aparentemente diversos, considera-se pertinente a analogia dos conceitos de estabelecidos e *outsiders* com a realidade observada no Estado, uma vez que estes têm sua base assentada na mesma amálgama que vem caracterizando as relações de poder instituídas entre os municípios do Estado após o processo de implementação do

Fundef<sup>121</sup>, caracterizada pelo estabelecimento de dois blocos: o de “ganhadores” e o de “perdedores” da educação, diferenciação esta sustentada mormente pelo MEC.

Além disso, ainda que a base original de tais conceitos tenha sido a compreensão das relações de poder praticadas entre diferentes grupos sociais, e não entre abstrações político-geográficas, tais como a idéia acerca de município evoca, como bem pontua Italo Calvino (1998), as cidades só adquirem sentido se em seu interior forem estabelecidas relações entre os diferentes grupos sociais que interagem em um mesmo sistema produtivo. Ou seja: só têm concretude se em seu seio também existirem seres humanos interagindo sob a égide de determinados princípios e normas, o que, por sua vez, converge para a mesma noção que guiou Norberto Elias, quando da formulação de tais conceitos.

### **3.3 Aportes metodológicos**

Conforme bem pontua Deslandes (1994), muito além de uma descrição formal dos métodos e técnicas empregados na efetivação de pesquisas, a explicitação do referencial metodológico coloca em evidência “as opções e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico” (p. 43). Em outras palavras, enunciar a metodologia empregada na obtenção, seleção e análise dos dados de uma pesquisa representa, antes de tudo, clarificar os processos e os meios que o pesquisador lançou mão para atribuir determinado(s) sentido(s) à realidade-alvo de seu interesse.

Considerando também que é a própria natureza dos problemas a serem investigados que, em última instância, determina o método, no presente capítulo serão apresentadas as opções realizadas com vistas à definição tanto da forma de abordagem do objeto de análise deste estudo (abordagem esta, que, por diversas ocasiões, lança mão de procedimentos inscritos na área da avaliação de políticas públicas educacionais), quanto do paradigma que orientou a coleta e a interpretação dos dados que o fundamentam.

---

<sup>121</sup> Passa longe de nossa intenção afirmar que somente a partir da implementação do Fundef é que foram estabelecidas relações de poder entre as municipalidades do Estado do Rio de Janeiro. Estas, obviamente, existem muito antes desse marco temporal. Deste modo, vale sempre destacar que o objeto de nosso interesse é pontual, sendo que nossas observações estão restritas ao tempo e à conjuntura específicos do recorte adotado.

### 3.3.1 O papel estratégico da avaliação de políticas públicas

Dentre os fatores apontados como principais responsáveis pela manutenção histórica das desigualdades sociais existentes no Brasil – país que, embora ostente taxas de crescimento e da industrialização comparáveis às das chamadas grandes nações, ao mesmo tempo, possui uma enorme parcela da população que, efetivamente, não participa e nem usufrui desse desenvolvimento (IBGE, 2003a) -, dois deles assumem papel de destaque no âmbito dos debates que vêm sendo travados na sociedade, os quais encontram-se sintetizados no estudo “A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social” (IETS, 2002)

O primeiro diz respeito à constatação de que somente uma pequena parcela dos gastos sociais beneficiariam, efetivamente, as populações mais pobres<sup>122</sup>. Por esta via, parte-se do princípio - bastante controverso, deve-se frisar - de que os míseros resultados alcançados pela política social brasileira não seriam decorrentes da falta de recursos, mas de seu mau uso<sup>123</sup>, visto que o país aplicaria, em média, cerca de R\$ 150 bilhões anuais nessa área:

---

<sup>122</sup> Este diagnóstico foi retomado, com grande repercussão na mídia, em estudo do Ministério da Fazenda, sendo ratificado posteriormente pelo Banco Mundial: “Um estudo feito pelo Ministério da Fazenda fez o próprio governo confirmar a tese dos maiores críticos das políticas sociais no Brasil: os recursos públicos são mal distribuídos. De acordo com a Fazenda, dos R\$ 189,3 bilhões destinados pelo governo federal, em 2002, para saúde, educação e transferências diretas (o que inclui previdência, programas de renda mínima e seguro-desemprego) apenas 4% beneficiaram a fatia dos 10% mais pobres, aqueles com renda até R\$ 50 por mês. Enquanto 40% do dinheiro acabaram servindo aos chamados 10% mais ricos da população. Mas nesta camada estão todos os brasileiros com renda *per capita* a partir de R\$ 856 mensais ou R\$ 2,3 mil de renda familiar. A Fazenda constatou que o Brasil tem um dos mais elevados gastos sociais do mundo mas a quantidade está longe de se transformar em garantia de qualidade e igualdade. E ao fazer coro aos críticos, a Fazenda entrou em confronto com outros ministérios. Embora reconheça que os gastos com saúde até sejam progressivos, com 17% deles chegando aos 10% mais pobres, o documento responsabiliza as grandes distorções nos sistemas de saúde, educação e previdência pela manutenção das desigualdades sociais no país. Segundo o estudo, a Educação favorece aos mais ricos ao destinar recursos para universidades. As regras de transferências diretas de recursos excluem, por exemplo, aqueles que não estão sob a rede de proteção social do governo, entre eles, os informais. Para terminar, a Fazenda sentencia que a Previdência transfere mais recursos para quem ganha mais.” (PARAGUASSÚ e OSWALD, 2003).

<sup>123</sup> Ainda que não seja intenção deste trabalho aprofundar a discussão a propósito do volume de verbas destinadas ou despendidas em programas sociais, é dever destacar, entretanto, que o diagnóstico anterior está longe de constituir consenso no que diz respeito à área da educação. Pelo contrário, observa-se que, dia após dia, avoluma-se o coro daqueles que pensam exatamente o oposto, ou seja, que, na verdade, aplica-se pouco nessa esfera. Exemplos disso são observados tanto dentro da própria base aliada do governo federal como externamente. O posicionamento de Jorge Werthein, representante da Unesco no Brasil desde 1996 - organismo internacional que vem promovendo uma série de estudos comparativos dos gastos internacionais efetivados em educação – exemplifica as críticas externas direcionadas às três

Estima-se que menos de  $\frac{1}{4}$  do gasto social brasileiro beneficie efetivamente a população pobre. É óbvio que se os recursos aplicados não se dirigem prioritariamente aos mais pobres, dificilmente o esforço empregado terá grande incidência sobre o grau de desigualdade (IETS, 2002, p. 47).

O segundo fator apontado como dos principais responsáveis pela ineficiência da política social praticada no Brasil nas últimas décadas diz respeito à inexistência de mecanismos capazes de avaliar o impacto dos vários programas sociais implementados. Deste modo, e ao contrário do que alguns supõem, o problema não estaria na “(...) mediocridade do leque de programas utilizados. Na verdade, conforme reconhecimento inclusive internacional, esse leque é amplo, moderno e, em áreas importantes, extremamente inovador” (*idem, ibidem*, p. 47). Por essa linha de argumentação, considera-se que:

Sem um sistema de cadastramento e monitoramento e a avaliação da influência das diferentes políticas sociais, é impossível identificar quais programas e ações são mais eficazes. De fato, a alocação eficiente dos discursos disponíveis é inviável sem uma avaliação contínua da efetividade relativa dos programas existentes (IETS, 2002, p. 48)<sup>124</sup>.

Embora venha experimentando uma conjuntura de crescente valorização nos últimos tempos, o campo da avaliação de políticas públicas sociais ainda é pouco explorado no país, sobretudo no que concerne à produção acadêmica. Segundo Cano (2003), a escassez de textos em português sobre essa área seria um dos principais motivos que estaria contribuindo, no Brasil, para a permanência de uma concepção de avaliação que a reduziria a uma mera questão de mensuração.

A promoção de estudos avaliativos com objetivos exclusivamente de medição também foi destacada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. De acordo com o primeiro presidente do Instituto na atual gestão

---

esferas de governo, ao assinalar que, paralelo a uma melhor gestão dos recursos, para uma efetiva melhoria da histórica falta de qualidade da educação brasileira, o país precisaria investir algo em torno de 6% de seu PIB nessa área, ao invés do montante atual de apenas 4,4% (TAVES, 2004).

<sup>124</sup> A apropriação de tal recomendação também já foi verificada nas hostes do governo federal. De acordo com matéria veiculada pelo Jornal do Brasil, em 05/01/2003 - ou seja, já no início da atual gestão: “(...) o ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, deixou claro que o país precisa adotar um sistema de avaliação independente da eficiência dos vários programas sociais em vigor. A proposta está lá, detalhada, no documento *A agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Esse é apenas mais um dos sinais da evidência que cerca o trabalho”.

federal, Otavio Helene, mesmo com os resultados de avaliações realizadas recentemente no país, a situação educacional continuaria inalterada, uma vez que nada foi feito no sentido da superação dos problemas detectados, motivo pelo qual estaríamos com uma situação educacional “(...) muito aquém do que seria o desejado, levando-se em conta a realidade cultural, social e econômica brasileira”. Por esta razão, em seu entender, a prioridade deve ser dada à realização de estudos mais analíticos, que, ao detectarem entraves, também sejam capazes de oferecer sugestões para a sua superação: “Queremos que as avaliações gerem informações e indiquem caminhos que levem à correção dos problemas, o que não vinha sendo feito.” (MEC, 2003).

Discorrendo sobre os impactos capazes de serem gerados por estudos avaliatórios, sobretudo na condição de instrumentos de prestação de contas à sociedade das ações implementadas com o subsídio público, Arretche assinala:

Há uma importância política fundamental [em se conhecer os resultados das políticas públicas adotadas no Brasil], que é de ordem democrática. Ao implementar políticas públicas, o governo gasta dinheiro que não é seu, mas do contribuinte. Assim, a avaliação de políticas públicas é a forma pela qual o governo pode prestar contas à sociedade pelo uso de recursos que são públicos. Do ponto de vista do cidadão, a avaliação permite o controle social sobre o uso de recursos que são, em última instância, da sociedade. Em segundo lugar, o emprego mais eficiente de recursos públicos implica, na prática, a maximização de recursos, na medida em que tem como consequência, que um maior número de beneficiários pode ser atingido com um mesmo volume de recursos. Somente avaliações tecnicamente bem feitas podem responder com segurança a questões desta natureza (2002b p. 1)

Diante do exposto, é no contexto anteriormente referido que o presente estudo busca se inscrever, para o que assume como seu principal objetivo - e a despeito de suas limitações - a tentativa de oferecer aportes capazes de contribuir seja para a correção dos rumos até então trilhados por um programa governamental da magnitude e importância assumidas pelo Fundef, seja para o repensar constante das políticas públicas, já implementadas ou em vias de efetivação, por parte das diferentes esferas de governo na área educacional.

### 3.3.2 A opção pelo paradigma teórico-crítico

Mais do que uma simples formalidade, a explicitação do paradigma adotado na atividade de pesquisa é vital para a definição do lugar que o pesquisador se coloca em relação ao seu objeto de interesse. Rubem Alves resume o sentido dessa premissa, ao assinalar que “todo ato de pesquisa é um ato político” (ALVES, *apud* LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 5).

De acordo com Guba (*apud* Alves-Mazzotti e Gewandsznajder, 1999) a noção de paradigma compreende, em linhas gerais, um conjunto básico de crenças que orienta a ação, entendendo-se por ação a investigação disciplinada. Johnson (1997), que também adota como sinônimo para paradigma o termo “perspectiva teórica”, aprofunda um pouco mais o conceito, definindo-o como “um conjunto de suposições sobre a natureza das coisas que estão por trás de perguntas que fazemos e dos tipos de respostas a que, como resultado, chegamos” (p. 175). Continua o autor, ajuntando que os paradigmas são extremamente importantes, uma vez que tal conjunto de suposições “direcionam nossa atenção e proporcionam marcos de referência para interpretarmos o que observamos” (*idem, ibidem*, p. 175).

Dentre as perspectivas teóricas, aquela que melhor traduz a perspectiva de análise adotada neste estudo é, sem dúvida, a denominada “teórico-crítica”. Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999, p. 139-140) destacam no âmbito deste paradigma, que o termo “crítica” possui dois sentidos. O primeiro diz respeito “(...) à crítica interna, isto é, à análise rigorosa da argumentação e do método.” Já o segundo e mais importante sentido da palavra, aquele por nós adotado neste trabalho, tem como referência a “(...) ênfase na análise das condições e regulação social, desigualdade e poder”. Deste modo, os adeptos de tal paradigma “(...) enfatizam o papel da ciência na transformação da sociedade.”

Prosseguem esses autores, afirmando, com base em escritos de Carspecken e Apple, que “(...) A diferença básica entre a teoria crítica e as demais abordagens qualitativas está, portanto, na motivação política dos pesquisadores e nas questões sobre desigualdade e dominação que, em conseqüência, permeiam seus trabalhos.” Por conta disso, tal abordagem é fundamentalmente relacional, visto que

(...) procura-se investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas, tentando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas. Parte-se do pressuposto que nenhum processo social pode ser compreendido de forma isolada, como uma instância neutra acima dos conflitos ideológicos e da sociedade. Ao contrário, esses processos estão sempre profundamente vinculados às desigualdades culturais, econômicas e políticas que

dominam nossa sociedade (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER, 1999, p.139-140).

Pela ênfase dada a seu caráter transformador, o paradigma teórico-crítico vem recebendo algumas críticas ao longo dos anos. A mais contundente é aquela que considera sua pretensão de intervir e transformar a realidade a pressuposição de *uma condição ideal a ser atingida (idem, ibidem)*. Tal crítica, por sua vez, remete à discussão em torno da neutralidade e da objetividade das ciências, em especial as sociais, lugar deste estudo. Apesar de não ser nossa intenção abordar essa discussão mais profundamente, cabe pontuar alguns de seus aspectos inerentes, relacionando-os a campos do conhecimento capazes de contribuir para o melhor esclarecimento da opção paradigmática aqui realizada.

O campo da pesquisa em educação, lugar deste estudo, é de natureza intrinsecamente interdisciplinar, “(...) na medida em que congrega profissionais das diversas ciências sociais, [refletindo, pois,] aspectos básicos pertinentes a todas elas.” (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER, 1999, p. 130). Todavia, conquanto venha lançar mão de pressupostos oriundos de diferentes áreas do conhecimento no sentido de possibilitar uma melhor compreensão, a presente proposta tem seu referencial de conceitos mais recorrentes oriundos de análises e estudos sociológicos.

A opção “teórico-metodológica”, antes referida, ocorreu por ter sido na vertente sociológica onde se encontrou a maior parte do arcabouço conceitual imprescindível para subsidiar a busca de respostas às questões aqui realizadas.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Vale dizer que a leitura de postulados do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos e do francês Pierre Bourdieu foram decisivas neste processo de escolha, razão pela qual se recorrerá, preponderantemente, aos dois autores para explicitá-lo. Dissertando sobre a cientificidade da sociologia, Bourdieu (1984) afirma que esta tem todas as propriedades que caracterizam uma ciência, observando que “(...) o conjunto de sociólogos dignos desse nome admitem um capital comum de aquisições, conceitos, métodos, procedimentos de verificação” (p. 16). Não obstante, e ao contrário de outras ciências, tem o triste “privilegio” de ser constantemente inquirida sobre sua cientificidade, devido ao fato de, quando exercida de forma crítica, ser uma “ciência que perturba”. Isto porque não se exime – e nem poderia se eximir - de criar problemas ao revelar situações ocultas ou reprimidas, “(...) verdades [sempre provisórias] que os tecnocratas, os epistemocratas, isto é, boa parte dos que lêem sociologia e dos que a financiam não gostam de ouvir.” (p.17). Ressalta, todavia, que “se o sociólogo consegue produzir alguma verdade, não é apesar de seu interesse em produzir esta verdade, mas por

O que se pretende, portanto, não é a imparcialidade, condição esta impossível de ser alcançada, não importa a instância em que se procure atingi-la. Até porque, segundo Bourdieu, aquilo que distingue o pesquisador que se apóia na sociologia é ter seu objeto de análise no campo da luta de classes e da luta científica. Desta forma, deve possuir consciência da posição que ocupa em tais lutas,

(...) primeiramente enquanto detentor de um certo capital, econômico e cultural, no campo das classes; em seguida, enquanto pesquisador dotado de um capital específico no campo da produção cultural e, mais precisamente, no subcampo da sociologia. Ele deve ter sempre isto em mente, para tentar dominar tudo aquilo que sua prática, aquilo que ele vê e o que não vê, aquilo que ele faz e o que não faz - por exemplo, os objetos que escolhe para estudar - deve à sua posição social (BOURDIEU, 1984, p. 18).

Ademais, a opção por um eixo de análise centrado na sociologia não implica a adoção de posturas dogmáticas que, ao fazer a crítica, descarte as experiências que possam servir de subsídios para possíveis correções de rumo. O que se persegue é justamente o espírito crítico que vai caracterizar esse campo do conhecimento humano, não raramente capaz de fazer com que os caminhos trilhados pelo pesquisador conduzam-no a patamares não previstos no início de sua jornada e, em alguns casos, contrários às suas próprias convicções tanto em nível individual quanto coletivo:

Na realidade, a sociologia tem mais chances de decepcionar ou de contrariar os poderes quando ela cumpre melhor sua função propriamente científica. Esta função não é a de servir a qualquer coisa, isto é, a alguém. Pedir à sociologia para servir a qualquer coisa é sempre uma forma de lhe pedir para servir ao poder. Enquanto sua função científica é compreender o mundo social, a começar pelo poder. (...) Entre outras razões porque não existe poder que não deva uma parte – e não a menor delas – de sua eficácia ao desconhecimento dos mecanismos que o fundam (BOURDIEU, 1984, p.22).

O compromisso que aqui se explicita encontra eco, portanto, numa tomada de atitude que concorra para nos livrar da situação descrita por Boaventura de Sousa Santos (1997), quando disserta sobre o papel da sociologia num mundo em constante processo

---

causa de seu interesse - o que é exatamente o contrário do discurso um tanto imbecilizante sobre a 'neutralidade'" (*idem, ibidem*).

de mudança. Adverte ele que, não raras vezes, o pesquisador das ciências sociais, ao se deparar com aspectos que se opõem aos seus interesses e crenças, reluta entre manter ou abrir mão da liberdade que deveria sempre repousar na base de sua produção. Ou seja: vacila ao confrontar-se ante a antinomia entre o guiar e o servir, o que pode gerar uma situação capaz de fazer com que a própria sociologia também oscile entre a distância crítica em relação ao poder institucionalizado e o seu comprometimento orgânico com ele. Como possível saída para esse impasse, o autor recomenda:

(...) os desafios que nos são colocados exigem de nós que saiamos deste pêndulo. Nem guiar nem servir. Em vez da distância crítica, a proximidade crítica. Em vez de compromisso orgânico, o envolvimento livre. Em vez de serenidade autocomplacente, a capacidade constante de espanto e de revolta (SANTOS, 1997, p. 19).

### 3.3.3 A base de dados

Como estratégia de busca de respostas para as preocupações que guiam este estudo, optou-se pela demarcação de um período de análise abrangendo indicadores dos cinco primeiros anos de implementação do Fundef em todo o território nacional, isto é, de janeiro de 1998 até dezembro de 2002.

O estudo se viabiliza através da análise da situação dos 10 (dez) municípios do Estado do Rio de Janeiro que, arbitrariamente alçados à situação de contribuintes do Fundef, mais perderam verbas para o Programa no período em tela, em função de terem sido dotados com uma porcentagem de recursos financeiros menor do que sua “contribuição inicial” para o mesmo. Tais municipalidades foram aqui selecionadas com base nas estimativas de contribuição, retorno e perda de recursos do Fundo, divulgadas, até o ano de 2003, pelo Departamento de Acompanhamento do Fundef (órgão vinculado à Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação) para todas as redes estaduais e municipais de educação pública do país.

Como também já sinalizado, a avaliação aqui empreendida se efetiva, prioritariamente, através da análise documental, em que especial ênfase é conferida ao manejo e à análise de informações e estatísticas provenientes de diversas bases de

dados. Deste modo, pode-se afirmar, de acordo com Lakatos (1985), que o eixo metodológico aqui adotado seria, preponderantemente, o estatístico, nos moldes planejados por Quetelet:

Os processos estatísticos permitem obter, de conjuntos complexos, representações simples e constatar se essas verificações simplificadas têm relações entre si. Assim, o método estatístico significa redução de fenômenos sociológicos, políticos, econômicos etc. a termos quantitativos e a manipulação estatística, que permite comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado (LAKATOS, 1985, p. 35).

Prosseguindo, Lakatos, classifica a pesquisa documental (aqui, a exemplo de diversos outros autores, também referida como análise documental) em duas distintas categorias: a que se efetiva através de fontes primárias - arquivos públicos e particulares, censos, estatísticas oficiais, Livro do Tombo etc. - e a que se realizada por meio de fontes secundárias – obras e trabalhos elaborados, revistas, jornais etc. (1985, p. 39).

Ampliando um pouco mais o espectro de tal método de análise, tanto Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999) quanto Lüdke e André (1986), esclarecem que, de uma forma geral, incluem-se na categoria de documentos “(...) leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão, livros, estatísticas e arquivos escolares.” (LÜDKE E ANDRÉ, 1986, p.38).

Lüdke e André (1986) reconhecem que tal recurso metodológico é ainda muito pouco explorado não somente na área da educação, mas em diversos outros campos de ação social, apesar de ele poder representar uma técnica valiosa de abordagem dos dados, quer seja “(...) complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.” (p. 38). Discorrendo sobre esse mesmo assunto, tanto Neto (1994) quanto Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999) também reconhecem que essa dinâmica de investigação é fundamental para qualquer tipo de pesquisa, tanto como complemento quanto como recurso exclusivo. Isto porque, segundo Neto (1994) possibilita a articulação de conceitos e a sistematização da produção já existente acerca de uma determinada área do

conhecimento, criando “(...) novas questões num processo de superação daquilo que já se encontra produzido.” (NETO, 1994, p. 53).

Prossegue Neto (1994), indicando que a análise documental, a qual ele dá o nome de “pesquisa bibliográfica”, é capaz de colocar frente a frente “(...) os desejos do pesquisador e os autores envolvidos em seu horizonte de interesse.”. Por essa linha, assinala, portanto, que,

(...) o esforço em discutir idéias e pressupostos tem como lugar privilegiado de levantamento as bibliotecas, os centros especializados e arquivos. Nesse caso, trata-se de um confronto de natureza teórica que não ocorre diretamente entre pesquisador e atores sociais que estão vivenciando uma realidade peculiar dentro de um contexto histórico-social (NETO, 1994, p. 53)

Citando Caulley, as pesquisadoras Lüdke e André (1986), acrescentam que tal forma de coletar dados visa “(...) identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse.” (p. 38). Avançam as autoras, enumerando a série de vantagens que Guba e Lincoln atribuem à utilização de documentos para a pesquisa e a avaliação educacionais:

Em primeiro lugar pelo fato de que os documentos constituem uma fonte estável e rica. Persistindo ao longo do tempo, os documentos podem ser consultados várias vezes e inclusive servir de base a diferentes estudos, o que dá mais estabilidade aos resultados obtidos.

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas umas fontes de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.

Uma vantagem adicional dos documentos é o seu custo, em geral baixo. Seu uso requer apenas investimento de tempo e atenção por parte do pesquisador para selecionar e analisar os mais relevantes.

Outra vantagem dos documentos é que eles são uma fonte não-reativa, permitindo a obtenção de dados quando o acesso ao sujeito é impraticável (pela sua morte, por exemplo) ou quando a interação com os sujeitos pode alterar seu comportamento ou seus pontos de vista.

Finalmente, como uma técnica exploratória, a análise documental indica problemas que devem ser mais bem explorados através de outros métodos. Além disso, ela pode complementar as informações obtidas por outras técnicas de coleta (GUBA E LINCOLN, *apud* LÜDKE E ANDRÉ, 1986, p. 39).

Ainda citando Guba e Lincoln, Lüdke e André (1986) resumem os postulados dos autores a propósito das vantagens decorrentes da utilização da análise documental afirmando “(...) uma fonte tão repleta de informações sobre a natureza do contexto nunca deve ser ignorada, quaisquer que sejam os outros métodos de investigação escolhidos.” (p. 39).

Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999) advertem ainda que “qualquer que seja a forma de utilização dos documentos, o pesquisador precisa conhecer algumas informações sobre eles, como, por exemplo, por qual instituição ou por quem foram criados, que procedimentos e/ou fontes utilizaram e com que propósitos foram elaborados.” (p. 169).

Com base no exposto, vale frisar que destaque especial é aqui conferido à análise de documentos e/ou informações oriundos das fontes e/ou instituições listadas a seguir, entre outras, cujos propósitos e finalidades serão devidamente discriminados, quando for do interesse deste estudo:

- Ministério da Educação e outros órgãos a ele afetos, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e o Departamento de Acompanhamento do Fundef.
- Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA.
- Banco do Brasil – BB.
- Jornais, revistas e periódicos, entre outras fontes.

Concluindo a exposição dos motivos que concorreram para a escolha dos métodos de pesquisa adotados neste estudo, vale acrescentar que também contribuiu para fortalecer nossa opção pelo exame documental, nos termos aqui definidos, o fato de se haver constatado a existência de um volume bastante significativo de informações e dados (em sua grande maioria, disponibilizados pelas referidas Instituições via *internet*) ainda não explorado (interpretado) a partir tanto do recorte aqui adotado quanto de uma série de

outros, o que aponta a perspectiva de um campo de análise, presente e futura, amplo, de custos reduzidos e da maior importância para a adequação das políticas públicas.

#### **4. ASPECTOS GERAIS DO FUNDEF NOS PRIMEIROS CINCO ANOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NACIONAL**

Neste capítulo são apresentadas e discutidas algumas das principais características do Fundef no contexto geral de sua implantação em todo o território nacional no quinquênio 1998-2002. A escolha de tal período de tempo deu-se em virtude de dois fatores. O primeiro, por conta da existência de uma maior disponibilidade de informações já consolidadas sobre o Programa nas fontes e bancos de dados consultados, e não tão-somente a divulgação de projeções, prognósticos ou números parciais. O segundo, pelo fato de se tratar de um programa cuja criação, implemento e exploração midiática encontram-se intrinsecamente relacionados ao governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a ponto de o mesmo ter sido considerado, como já foi aqui assinalado, a principal medida daquela administração federal no âmbito da educação.

A opção por sistematizar e analisar determinados dados gerais deu-se pelo entendimento de estes serem imprescindíveis para um panorama abrangente sobre o assunto, capaz de ensejar melhor compreensão de outros aspectos específicos do Programa, dentre os quais a situação dos municípios que perderam recursos para o Fundef no Estado do Rio de Janeiro, objetivo deste estudo.

Um aspecto a ressaltar diz respeito à grande variação dos números encontrados sobre um mesmo assunto, muitas vezes provenientes da mesma fonte, o que resultou em inúmeras checagens e constante reorganização dos dados selecionados e/ou elaborados. De todo modo, sempre que foi possível detectar situações de conflito entre os dados, procurou-se fazer a devida ressalva no corpo do texto ou nas notas de rodapé.

Vale acrescentar que a maior parte dos números sistematizados em tabelas ou gráficos neste capítulo provém da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda, mormente do Boletim Fundef, publicação divulgada

mensalmente no endereço eletrônico da Secretaria ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)) visando prestar contas das verbas repassadas a título do Fundo. A priorização de tal fonte de dados deu-se tanto por sua credibilidade quanto para se tentar evitar o desencontro de informações antes referido.

#### **4.1 O Fundef em números gerais**

Com o objetivo de oferecer um panorama mais abrangente da implementação do Fundef, neste item são apresentados alguns dos indicadores numéricos relacionados ao financiamento do Programa em nível nacional.

A tabela 3 oferece uma visão reveladora dos totais disponibilizados pelas diferentes fontes de recursos do Fundo, agrupados por ano do período em tela. Como pode ser visto, a soma de todas as contribuições no quinquênio chegou a R\$ 89 bilhões, o que aponta um investimento médio anual de cerca de R\$ 17,8 bilhões. O incremento médio anual nos valores do Fundo foi de aproximadamente 15%. Comparando os valores disponibilizados em 1998 e os em 2002, observa-se um aumento de 73%, para uma inflação de 42,1%, medida pelo IPCA/IBGE, e uma elevação do PIB em 46% no período (BRASIL, 2003).

As três principais fontes de aporte financeiro - ICMS, FPM e FPE, agrupadas nesta ordem do maior para o menor volume de participação - alcançam juntas o percentual de 93% de toda a verba repassada, apresentando sempre uma evolução progressiva ano após ano, o que atesta um substancial incremento na arrecadação de impostos ocorrido nessa temporada.

Conseqüentemente, o valor do gasto médio por aluno matriculado no ensino fundamental também experimentou aumento significativo no período: de 1998 a 1999, foi de 9,5%; de 1999 a 2000 saltou para 13,3%; de 2000 a 2001 ficou em 14,2% e de 2001 para 2002 cresceu 16,5%. A acumulação do crescimento desse valor, entre 1998 e 2002, chegou a 65,3%.

Outro indicativo bastante evidente na tabela 3 diz respeito à complementação de verbas efetuada pela União. Conforme se observa, o aporte financeiro federal, situado em torno

de R\$ 2.540 bilhões, foi a segunda menor fonte de receitas do Fundo no quinquênio, ficando à frente apenas do montante repassado à guisa de IPI Exportação. Conforme será visto em item adiante, tal situação confirma e exemplifica as inúmeras denúncias a propósito do baixo volume de verbas federais repassadas para o ensino fundamental, num contexto em que tal segmento é proclamado como “prioridade absoluta”...

**Tabela 3 - Total da verba repassada ao Fundef no país entre 1998 e 2002 (em R\$ mil)**

Ano	Composição das verbas						Valor Total	PIB (*)	Valor médio al./ano
	FPE	FPM	IPI-Exp	Complem. da União (*)	LC 87/96	ICMS (**)			
<b>1998</b>	1.638.052,9	1.838.315,1	237.989,3	486.656,4	314.003,4	8.759.030,1	13.274.047,2	914.188.900,0	432,7
<b>1999</b>	1.814.203,4	2.045.907,0	239.878,7	579.989,0	684.776,5	9.886.707,3	15.251.461,9	963.868.500,0	474,0
<b>2000</b>	2.149.845,7	2.238.733,2	264.623,8	485.455,0	565.665,5	11.924.683,1	17.629.006,3	1.086.699.900,0	537,2
<b>2001</b>	2.529.969,2	2.626.914,9	284.702,0	391.558,4	536.004,6	13.519.214,3	19.888.363,4	1.184.768.800,0	613,7
<b>2002</b>	3.131.050,3	3.249.839,4	281.718,0	431.375,0	591.292,1	15.275.094,3	22.960.369,1	1.336.723.000,0	715,1
<b>Total</b>	<b>11.263.121,5</b>	<b>11.999.709,6</b>	<b>1.308.911,8</b>	<b>2.540.300,7</b>	<b>2.691.742,1</b>	<b>59.364.729,1</b>	<b>89.003.247,9</b>	<b>5.486.249.100,0</b>	

Fonte: STN, exceto em (\*), cuja fonte foi o Relatório Sobre a Fixação do Valor Mínimo Nacional por Aluno/ano (BRASIL, 2003).

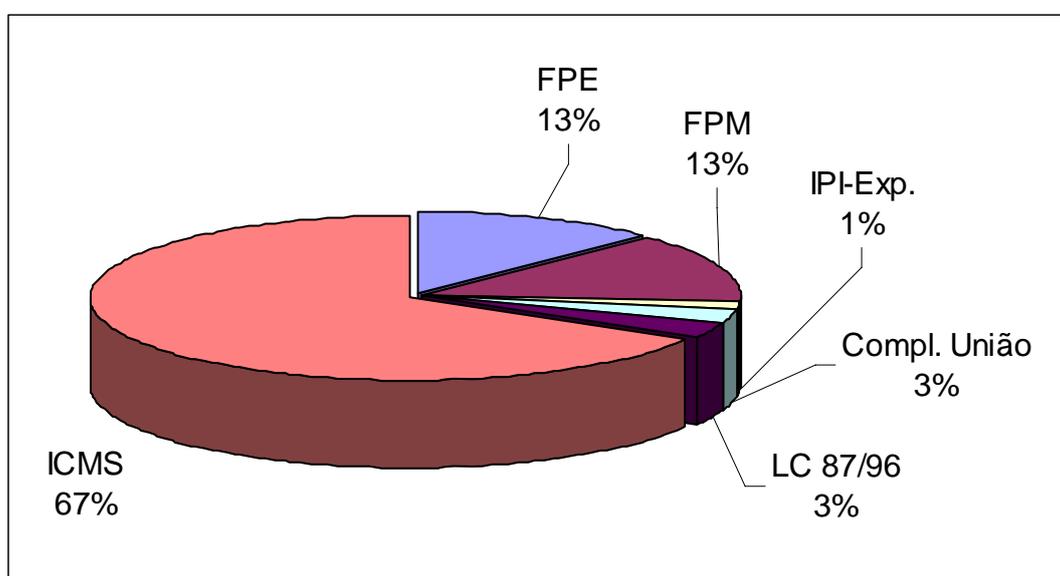
(\*\*) Os valores anuais do ICMS não contam com a participação do DF, que não recolhe o imposto à conta do Fundef.

Elaboração do autor.

Um outro dado interessante mostrado pela tabela anterior diz respeito à participação das verbas do Fundo em relação ao PIB total do país, no período em destaque. Como pode ser aferido, embora bastante discreta, tal participação apresentou sempre uma tendência de alta. Assim, se em 1998 ela representa 1,45%, vai gradativamente se elevando, até atingir, em 2002, 1,72%.

A transposição gráfica do montante médio dos recursos financeiros repassados ao Fundef, por fonte, em todas as unidades federadas, no período de 1998 a 2002, oferece o seguinte quadro:

**Gráfico 1 - Média por fonte das verbas do Fundef no período 1998-2002**



Fonte: STN. Elaboração do autor.

O gráfico anterior evidencia a importância do ICMS para a efetivação das políticas públicas, especialmente as de cunho social. Como fica patente, o imposto abarca, sozinho, 2/3 da soma de todas as outras contribuições do Fundo<sup>125</sup>, porcentagem esta

<sup>125</sup> Tanto é assim, que, no final de 2002, em Brasília, o ex-diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef no MEC, Ulisses Semeghini, compareceu à CPI da Câmara dos Deputados que averigua possíveis irregularidades na aplicação das verbas do Fundo, com o propósito de apelar que a Casa empenhe-se tanto em adotar medidas capazes de inibir os estados a conceder incentivos fiscais envolvendo o ICMS,

que, nos estados onde sua arrecadação é alta - como o Rio de Janeiro, por exemplo - chega a representar 90% do geral.

Os fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) respondem, cada um, por 13% da verba, situando em mais de  $\frac{1}{4}$  o peso, para o Fundef, das transferências realizadas pela União com base na cota-parte dos estados e municípios dos impostos de renda e sobre produtos industrializados.

Assim como a Lei Complementar nº 87 - LC 87/96, de 13/09/96 (que, como já visto, diz respeito ao montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, DF e Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações), a complementação financeira realizada pelo governo federal representou apenas 3% do total da verba repassada ao Fundef.

#### **4.2 Matrículas**

Outro dado merecedor de destaque no contexto geral de implementação do Fundef no período em tela é a trajetória do total nacional de matrículas nas redes públicas de ensino fundamental, que apresentou modificações bastante significativas.

De acordo com os números divulgados pelo MEC (BRASIL, 2002), em anos imediatamente anteriores à entrada em vigor do Fundo, as matrículas apresentaram um crescimento médio anual em torno de 3%.

Todavia, e conforme demonstra a tabela 4, de 1997 para 1998, saltaram para 6%, sem dúvida por conta da expectativa gerada pela iminente implementação do Fundo em nível nacional, uma vez que, de acordo com sua lógica (e como já pontuado anteriormente), aluno em sala de aula representa ganho de verbas para o sistema onde aquele estiver inserido<sup>126</sup>. Tal taxa de incremento, no entanto, teve pouca duração, caindo, já em 1999,

---

componente principal das verbas do Programa, bem como reavaliar as concessões já realizadas, sob pena de graves perdas para a educação.

<sup>126</sup> Vale sempre lembrar que os números relativos à matrícula no ano de 1997 é que, de acordo com as normas estabelecidas pela Lei do Programa, definiram os repasses dos recursos realizados em 1998.

para 1,4%. Em 2000 e 2001, as taxas de matrícula apresentaram os seus primeiros decréscimos, recuando -0,7% e -1,6%, respectivamente, tendência esta que também se repetiu, embora com menor intensidade, no censo escolar de 2002, quando chegou a decair cerca de -0,3%.

**Tabela 4 - Matrículas na rede pública entre 1997 e 2002**

Ano	Matrícula
1997	30.535.072
1998	32.380.024
1999	32.844.682
2000	32.591.935
2001	32.068.774
2002	31.980.507

Fonte: STN. Elaboração do autor.

Como justificativas para esse decréscimo, cuja previsão é de se acentuar no decorrer dos próximos anos<sup>127</sup>, dois motivos são geralmente alegados. O primeiro diz respeito à transição demográfica por que passa o país, cujo efeito mais notável é a queda na taxa de natalidade, que de 23,5 por cada mil habitantes, em 1990, caiu para 19,89, em 2001. Por conta disso, na faixa etária entre 5 e 14 anos houve um decréscimo de 1,7% (de 34,5 milhões, em 1990, para 33,9 milhões, em 2000), apesar de, nesse mesmo período, a população total ter registrado um aumento de 17,7% -, resultando no rebaixamento da participação de crianças no conjunto da população brasileira de 24,2% para 20% (BRASIL, 2002).

Um outro motivo utilizado para justificar a diminuição progressiva de alunos nesse segmento da educação é o fato de o país já ter alcançado 96,5% da cobertura escolar de toda a população entre 7 e 14 anos. Tal taxa, que seria comparável àquelas apresentadas por países desenvolvidos, transformaria o atendimento ao ensino fundamental na

<sup>127</sup> De fato, os resultados preliminares do censo escolar de 2004 confirmaram, mais uma vez, esta tendência de queda na matrícula do ensino fundamental, que apresentou baixa de -1,2% em relação a 2003. Mais: tomando por base a evolução dos números desde 1998, a matrícula nesse segmento apresentou um decréscimo por volta de 4,9% (Weber, 2004c).

“primeira política social universalizada do país”<sup>128</sup>, mérito este cuja responsabilidade se deveria, em grande medida, à implementação do Fundef (*idem, ibidem*, p. 20).

Se no plano geral houve de oscilações positivas a negativas nos números das matrículas desde a entrada em vigor do Fundef, nos sistemas municipais, as taxas verificadas eram positivas, ao contrário daquelas das redes estaduais, que, ano após ano, apresentaram queda, conforme o disposto na tabela 5.

A última coluna da referida tabela oferece uma visão geral da situação das matrículas desde a entrada em vigor do Fundef. Se entre 1997 e 2002 o crescimento médio total destas, foi de cerca de 5%, observa-se que nos sistemas municipais tal média alcançou 42,7% contra -20,8% dos estaduais, o que indica uma migração bastante expressiva de alunos destas últimas redes para as primeiras. Tal indicação é corroborada pela inversão da participação dos sistemas no total de matrículas do país: se em 1997 as redes estaduais detinham 59,3% do número geral de alunos contra 40,7% das redes municipais, em 2002 estas últimas já participavam com 55,3% contra 44,7% dos sistemas estaduais.

Afora isso, o número de municípios que passou a oferecer atendimento a alunos no ensino fundamental também subiu de 5.206, em 1997, para 5.387, em 2001, indicando um crescimento da oferta nessas redes de cerca de 3,5% (BRASIL, 2002).

---

<sup>128</sup>No entanto, vale sempre lembrar que, em números absolutos, estão ainda fora da escola nessa suposta universalização do ensino fundamental mais de 1,1 milhão de crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos, que equivalem aos 3,5% restantes. Deste modo, no momento em que tal população deixa de ser uma simples porcentagem e assume contornos numéricos, onde cada unidade é constituída por um ser humano, fica impossível discordar de Cury (2000) quando este afirma: “Convivemos com milhões de crianças fora da escola ou presentes na escola mas fora da idade apropriada. Avançamos muito nesse campo, mas enquanto houver uma criança sem escola ou fora da idade adequada, o direito de todos e o dever do Estado não terão se consubstanciado” (p. 569).

**Tabela 5 - Evolução percentual das matrículas do ensino fundamental, por região, nos sistemas estaduais e municipais de educação pública, no período de 1997 a 2002**

Regiões	Número de alunos																	
	1998/1997			1999/1998			2000/1999			2001/2000			2002*/2001			2002(1)/1997		
	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total	Est.	Mun.	Total
<b>NO</b>	(11,3)	40,2	7,7	(1,6)	9,3	3,6	(9,5)	7,4	(0,9)	(4,2)	2,8	(0,3)	(2,3)	5,3	2,0	(26,1)	78,3	12,4
<b>NE</b>	(1,3)	22,1	12,1	(0,7)	6,5	3,8	(4,0)	2,5	0,2	(5,9)	2,3	(0,5)	(6,5)	2,3	(0,6)	(17,3)	39,4	15,2
<b>CO</b>	0,3	14,1	4,5	0,4	7,9	2,9	(4,8)	5,0	(1,4)	(5,8)	2,7	(2,6)	(1,1)	5,2	1,3	(10,7)	39,6	4,7
<b>SD</b>	(6,9)	25,5	2,3	(5,6)	9,4	(0,3)	(5,6)	4,5	(1,7)	(6,7)	4,0	(2,3)	(4,7)	3,8	(1,0)	(26,3)	54,9	(3,1)
<b>SUL</b>	(0,5)	4,1	1,5	(3,8)	1,0	(1,7)	(2,2)	1,0	(0,7)	(2,5)	1,1	(0,9)	(2,7)	3,2	0,1	(11,2)	10,8	(1,8)
<b>BR</b>	(4,6)	21,5	6,0	(3,3)	6,9	1,5	(5,0)	3,5	(0,8)	(5,6)	2,7	(1,3)	(4,3)	3,3	(0,3)	(20,8)	42,7	5,0

Fonte: Fundef - Relatório Sintético 1998-2002 (Brasil, 2002).

\* Dados preliminares do censo escolar 2002.

### 4.3 Quantidade x qualidade: alguns indicadores nacionais e internacionais

A prioridade conferida pelo governo Fernando Henrique Cardoso ao ensino fundamental<sup>130</sup> - patente tanto no que diz respeito à vinculação de verbas quanto na implementação de outros programas voltados especificamente para aquele segmento educacional - não foi, contudo, isenta de acirradas críticas. Isto porque, se graças ao Fundo o país alcançou números bastante expressivos no ensino fundamental, em termos de qualidade, entretanto, tais indicadores muito ainda deixam a desejar.

No que concerne aos resultados de pesquisas realizadas por instituições brasileiras sobre o ensino que vem sendo oferecido no país, a persistente exclusão de milhões de pessoas da escola durante o percurso escolar constitui o indicativo revelador de sua face mais cruel. Segundo dados recentes (INEP, 2003; IBGE, 2003c), dos 5,5 milhões de ingressos na 1ª série do ensino fundamental, apenas 1,8 milhão chegam à 3ª série do ensino médio, o que representa uma perda de 3,7 milhões (mais de 2/3 do número inicial) nessa trajetória. Além disso, dos brasileiros com mais de 18 anos, 73,1% não chegaram a concluir o ensino médio. Quanto à situação do ensino fundamental, mais especificamente, é de 41% a porcentagem de jovens que abandonam esse segmento da educação antes de atingir o seu fim (8ª série); mais: a taxa de repetência nesse estrato da população alcança 39%, o que, por sua vez, aponta a existência de um expressivo índice de distorção série/idade nessa faixa etária (*idem, ibidem*).

Outros dados divulgados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (MEC, 2003)<sup>131</sup> também atestam que, na 4ª série do ensino fundamental, 59% dos alunos ainda não sabem ler adequadamente - ou seja, não adquiriram as competências mínimas de leitura - e cerca de 52% têm enormes deficiências em matemática. No estado do Rio de Janeiro, a situação também apresenta estatísticas que preocupam: na mesma 4ª série do ensino fundamental, 45% dos alunos têm desempenho abaixo do nível mínimo exigido em leitura e 49% têm aproveitamento insuficiente em matemática (*idem, ibidem*).

---

<sup>130</sup> Souza Junior (2003) atesta que, pelo menos na Paraíba, estado alvo da análise do autor sobre os efeitos do Fundef, em uma amostra de municípios, durante os três primeiros anos de vigência do Programa, tal discurso parece ter “contaminado” as redes estadual e municipais de educação, demonstrando que aqueles governos, ao concentrarem o investimento das verbas educacionais quase que exclusivamente no ensino fundamental, negligenciaram financeiramente, e muito, os demais segmentos da educação básica sob sua responsabilidade legal.

<sup>131</sup> Dados estes que, por atestarem a baixíssima qualidade do ensino oferecido nos sistemas educacionais, levaram o ex-Ministro da Educação, Cristovam Buarque, a chamar, com grande repercussão nos meios de comunicação, de “trágica” a situação do ensino fundamental (O GLOBO, 10/09/2003).

No que diz respeito ao posto ocupado pelo Brasil no ranking internacional aferido, no ano de 2000, pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa, e, em 2001, pelo chamado Pisa Ampliado<sup>132</sup>, estudos coordenados mundialmente pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, pode-se dizer que a situação também não é das mais animadoras. Aplicados a adolescentes com 15 anos de idade em 41 países, os testes de leitura e matemática realizados no país ratificaram os indicadores de baixa qualidade já verificados internamente. Com base numa escala variando de zero a 800, a amostra de 4800 estudantes brasileiros daquela faixa etária, matriculados nas 7ª e 8ª séries do ensino fundamental e nas 1ª e 2ª séries do ensino médio de escolas públicas e privadas, obteve pontuação de 375 na prova de leitura, posicionando o Brasil em 37º lugar, à frente apenas da Macedônia, Indonésia, Albânia e Peru. Na prova de matemática e de ciências, com médias de 334 e 375, respectivamente, o desempenho brasileiro foi ainda pior, fazendo com que o país descesse para o penúltimo posto em ambas as áreas, numa situação apenas melhor do que a do Peru<sup>133</sup>. No ranking geral, o resultado médio obtido pelo Brasil nas três áreas avaliadas rendeu-lhe também a penúltima posição (MEC, 2003).

Em outro estudo internacional mais recente, intitulado Relatório Mundial de Monitoramento sobre Educação para Todos 2005, também realizado pela Unesco em 127 países, com dados colhidos em 2001 e 2002 – ou seja, os dois últimos anos do governo Fernando Henrique -, são analisados os avanços em torno de quatro metas educacionais: universalização da educação primária; redução de 50% do analfabetismo adulto; evasão após a 5ª série e igualdade de acesso escolar para meninos e meninas (WEBER, 2004d). Embora não permita comparações, visto que o Brasil não participou do estudo anterior, efetivado em 1998, posiciona o país em 72º lugar, atrás inclusive do Peru, que, conforme visto anteriormente, ocupa o último lugar na avaliação realizada pela OCDE.

Também naquele Relatório, a qualidade da educação aparece como o calcanhar de Aquiles do sistema educacional brasileiro. Ainda que o documento ressalte

---

<sup>132</sup> Participam do Pisa em 2000 os seguintes países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Rússia, Suécia e Suíça. No ano seguinte, uma leva de 10 países foi também avaliada, o que além de ampliar os resultados do Pisa 2000, salvou o Brasil da última colocação dentro do cômputo geral: Albânia, Argentina, Chile, Bulgária, Hong Kong - China, Indonésia, Israel, Macedônia, Peru e Tailândia.

<sup>133</sup> Foram detentores das maiores médias na parte de leitura do Pisa a Finlândia (546), o Canadá (534) e a Nova Zelândia (529). Em Matemática, os melhores resultados foram os de Hong Kong – China (560), Japão (557) e Coréia do Sul (547). Também esses três países obtiveram desempenho mais elevado em Ciências: Coréia do Sul (552), Japão (550) e Hong Kong – China (541).

positivamente o aumento do número de alunos matriculados no período, o que coloca o Brasil na 32ª colocação nesse quesito, atesta que, mesmo com mais crianças indo à escola, estas pouco aprendem em seu interior. Para tanto, apresenta uma série de outros dados que corrobora tal afirmação. Por este caminho, indica que uma boa parte dessas crianças não chega mesmo a ultrapassar a 5ª série, item que posiciona o país em 87º lugar. No tópico relativo ao analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais - percentual que, em 2002, afetaria a nada menos que 11,8% da população brasileira -, ocupa a 67ª colocação. No que tange à igualdade de acesso escolar para meninos e meninas, fica no 66º posto, no qual a presença feminina se constitui a maioria.

Entretanto, a crítica mais significativa, uma vez que proveniente do público para quem, em teoria, as políticas públicas deveriam ser pensadas, é feita pelos alunos do ensino médio das redes públicas brasileiras. Em trabalho onde são analisados os conteúdos de 1777 cartas escritas por estudantes desse segmento, em 13 capitais brasileiras, em 2002 (ESTEVEZ et al., 2005), centenas de jovens, desafiados a dissertar sobre a escola que possuem e sobre aquela com que sonham, não pouparam críticas à opção daquele governo em priorizar o ensino fundamental. O resultado seria a geração de um forte sentimento de abandono por parte do alunado do segmento médio (p.55), ao qual estaria sendo oferecido um tipo de ensino, tal como expresso por um aluno da rede pública do Paraná, “pela metade” (p. 76-77)<sup>134</sup>.

#### Quadro 5 – Carta de jovem do ensino médio

##### Ensino médio, o ensino pela metade

Olá como vai você? Eu estou bem. Mudei de colégio e esse novo é bem “legal”. Sim isso mesmo você precisa ver como as paredes são cinzas, e os banheiros todos quebrados e mau cuidados, os vidros são quebrados, as carteiras também, as paredes estão pixadas e pelo tipo não são pintadas há anos, mas isso é só detalhe. Mas você precisa conhecer os professores, são tão bons coitados! Eles quase não sabem se expressar em sala de aula. Mas tem sempre uma vantagem; todos os dias falta pelo menos um professor, tem dia que venho até “isso aqui” para assistir apenas uma aula, porque todos resolveram pegar licença juntos. Mas você acha que eu volto para casa? Não, eu fico é pras ruas, não tenho nada mesmo o que fazer.

Mas você acha que eu gosto disso? Eu odeio! Acho isso uma vergonha, querem mais “massa de manobra” é isso? Na verdade querem um povo incapacitado. E o que nos ensinam? E como nos ensinam? E certas coisas pra quê nos ensinam? Para que não possamos incomodar ninguém que acha que é melhor do que os outros que se encontram nessa nação miserável e desgraçada que infelizmente tornou-se o Brasil. Depois reclamam que os jovens não querem aprender, mas isso é

<sup>134</sup> Vale destacar que os autores optaram por preservar a sintaxe original, tal como utilizada pelo jovem aluno, por reconhecerem no manejo da língua por parte desses estudantes um importante indicador da qualidade do ensino que lhes é oferecido.

lógico, quem é que quer aprender com professores despreparados? Mas isso já vem do nome do ensino (Ensino Médio) é tudo pela metade, nossa média é 50 (metade de 100). O que nos ensinam aqui é a metade do que ensinam em colégios pagos, assim eles querem, homens e mulheres pela metade também, um povo dividido; apenas a ignorância querem que seja integral.

Sou a favor de uma 3ª guerra que detone com tudo, não tenho nada além da minha revolta, não sou nem cidadão. Quero que esse ensino pela metade se exploda. Isso não é só.

Escreva-me também, mas se seu colégio é público... não precisa nem dizer como ele deve ser. Eu já imagino.

*(Aluno, escola pública, PR)*

Fonte: Esteves et al., 2005.

Com base na argumentação aqui exposta, pode-se dizer que o depoimento mesclado de revolta e sarcasmo desse jovem aluno a propósito tanto da qualidade do ensino quanto das condições materiais de seu oferecimento, ainda que proveniente de uma das mais abastadas regiões do país, não se limita nem ao segmento em que o referido estudante encontra-se inserido, o médio, nem a um momento pontual da história da educação brasileira. Na verdade, ilustra, de forma exemplar e circunstanciada, a situação de descaso histórico da maior parte das escolas públicas do país.

Pelas razões anteriores, é que, em artigo datado de julho de 2003, no qual analisa os resultados anteriores, apresentados no Brasil pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, o ex-ministro da Educação daquele período, Cristovam Buarque, ao explicitar alguns detalhes da metodologia empregada na coleta dos dados que embasaram aqueles estudos internacionais, aprofunda a crítica à persistência da situação de penúria que historicamente vem caracterizando a educação no Brasil. Como uma das possíveis saídas para a reversão de tal quadro, e na contramão dos estudos que argumentam que o problema na área educacional não é decorrente da falta de recursos, mas de seu mau-uso, propõe a dotação de mais verbas para a educação, fazendo as seguintes observações:

O Brasil ficou chocado ao ser classificado como um dos piores, entre 41 outros países, na área de educação. A tristeza e a vergonha que esse resultado nos passa são ainda piores se considerarmos três fatos. Primeiro, a análise da Unesco leva em conta apenas crianças e jovens que estão na escola; não considerou os milhões que nem sequer freqüentam as aulas. Este ano, a escola pública brasileira tem 5,6 milhões na primeira série do ensino fundamental e somente 1,8 milhão na última do ensino médio. Isso indica que cerca de 30% das nossas

crianças entre 6 e 17 anos de idade estão fora da escola. Nem ao menos entraram no relatório da Unesco e, se tivessem entrado, nossa situação seria muito pior. Segundo, somos o pior de todos, se considerarmos nossa riqueza, nossa renda, nossa organização social e a força do setor público brasileiro. Os países que ocupam posições parecidas com a nossa são mais pobres, com governos sem renda e sem universidades no patamar das brasileiras. Terceiro, ao analisarmos a vergonha de estarmos entre os piores países do mundo em educação, esquecemos de analisar aqueles que estão entre os primeiros. Entre os países que apresentaram bons resultados, pelo menos três estavam em situação parecida com a brasileira três décadas atrás. Não fizemos o mesmo porque preferimos outras prioridades. (...) A diferença é que [tais países] contaram com uma coalizão suprapartidária capaz de construir a vontade política necessária para definir a prioridade nacional. Como a que o Brasil teve, desde os anos 1950, em favor da industrialização e da construção de uma poderosa infra-estrutura. Seria preciso pouco para que o Brasil, ao longo dos próximos 30 anos, se transformasse num líder mundial em educação. Primeiro, precisa acabar com o fingimento de que está educando, apenas porque consegue matricular um pouco mais de crianças. Educação é tão importante que nenhum governo tem o direito de manipular os dados para dar impressão de que as coisas vão bem. Segundo, é preciso deixar de se vangloriar da vergonha, ufanando-se de ter 95% das crianças matriculadas, no lugar de pedir desculpas porque, em pleno século 21, tem 5% que nunca foram à escola. Isto é, definir a meta de matricular 100% das crianças e garantir sua permanência na escola até o final do ensino médio, o que hoje não ocorre para um terço das crianças e dos jovens que vão abandonando a escola ao longo do processo. Terceiro, precisa garantir que as crianças não apenas fiquem na escola, mas aprendam, e o principal caminho para isso, além de investimentos em equipamentos, é o professor. É preciso fazer com que o professor seja um profissional bem remunerado, bem preparado e dedicado, investir na cabeça, no coração e no bolso do professor. Isso custaria muitas vezes menos que o que foi gasto para criar a infra-estrutura econômica; não custaria mais, em 15 anos, do que o equivalente a duas Itaipus. Sobretudo, custaria muito menos do que o que será preciso gastar daqui a 20 ou 30 anos para corrigir os desastres decorrentes da falta de educação. (BUARQUE, 2003, p. 11).

#### **4.4 Gasto aluno/ano no Fundef: mínimo ou omissão?**

Como já destacado, o valor mínimo fixado anualmente pelo governo federal para ser gasto por aluno/ano do ensino fundamental foi uma das maiores – se não a maior – controvérsias despertadas pelo Fundef desde sua criação. Sem medo de exagero, pode-se dizer que o embate sobre o tema (travado entre, de um lado, educadores, economistas, políticos etc., e, de outro, representantes do governo federal) vem

constituindo um dos motivos que mais concorrem para fortalecer os movimentos em prol da extinção ou modificação das regras do Fundo, tal a recorrência e a ferocidade que caracterizaram as discussões.

Isto porque o processo de cálculo para a fixação do valor mínimo aluno/ano apresentou, antes mesmo da implementação nacional do Fundef, uma grave distorção, que veio a ser considerada por Monlevade e Ferreira, em trabalho no qual enumeram quais seriam os pecados capitais do Fundef, como o seu “pecado capital definitivo” (p. 67, 1997).

#### 4.4.1 Custo aluno x gasto aluno: subsídios para a discussão

Mais do que um simples debate semântico, a discussão em torno do se constituiria o custo ou o gasto por aluno no Brasil envolve aspectos que, situando-se para além do campo estritamente educacional, não raramente encontram melhores respostas nas instancias econômica e política.

Por esta via, tal discussão parece ficar mais clara quando se consideram questões relativas a quanto se dispõe e/ou a quanto se está disposto a pagar pela prestação de serviços educacionais, bem como a que tipo de educação se pretende financiar e quais os objetivos a serem com ela e por ela alcançados.

Assim, visando aprofundar a compreensão de alguns aspectos intrinsecamente relacionados ao Fundef, será realizada uma breve discussão sobre o significado que tais termos aqui assumem.



Quem transita pela área do financiamento educacional não raramente encontra em artigos, textos para discussão, notícias de jornais etc., o emprego do termo “custo Brasil em educação”, sem que, no entanto, sejam oferecidos maiores esclarecimentos sobre o assunto. Na busca de subsídios capazes de jogar luz sobre o tema, encontramos artigo elaborado por Roberto Costa (1997), que oferece alguns indicadores significativos a propósito do tema.

Propondo-se a fazer uma análise da origem e do emprego atual que se faz do referido termo, o autor destaca que ele se constitui um dos mais recentes modismos intelectuais que rondam o “reduzido universo dos estudos tupiniquins ainda dedicados a pensar seriamente nossa educação” (p. 209).

Esclarece que a expressão “custo Brasil” originou-se nas áreas da economia e da administração de empresas, visando traduzir um conjunto de preocupações voltadas para tornar os produtos brasileiros competitivos face aos similares produzidos em outros países. Dentre essas preocupações, destaca-se a adoção de uma série de medidas a fim de assegurar competitividade em nível internacional.

Aplicado à educação, tal conceito vem sendo comumente utilizado para que se possam fazer comparações entre o sistema educacional brasileiro com o de outros países, através do relacionamento mecânico entre quanto foi despendido com os resultados alcançados, sem que sejam abordados os benefícios decorrentes dessa relação.

Prosseguindo seu raciocínio, em contraposição ao uso vigente do termo “custo Brasil em educação”, o autor oferece a sua própria concepção sobre o assunto, conceito este com o qual fazemos coro. Assim, argumenta que para uma avaliação mais adequada do rendimento de um determinado sistema educacional, esta deve basear-se num processo que conjugue a análise dos custos globais - aí incluídos os chamados custos de oportunidade<sup>135</sup> - aos benefícios deles resultantes.

---

<sup>135</sup> O custo de oportunidade é definido por Costa (1997) como sendo “(...) o total do que os usuários atuais dos fatores perdem, quando estes fatores são deslocados para suas novas atividades, se o referencial é a sociedade como um todo. No Brasil, o custo de oportunidade da educação seria o valor total do que esses fatores estavam produzindo quando foram deslocados de seus empregos diversos para atender à educação” (p. 210). Tal noção é corroborada por Marques (1995), só que expressa em termos bem mais simples: “No caso de um jovem que deixou de trabalhar à noite para estudar, o custo de oportunidade é a renda sacrificada, ou seja, a renda que ele sacrificou para poder estudar.” (p. 356).

No entanto, tal análise tem, obrigatoriamente, que partir de “uma série de definições sobre que educação a sociedade precisa e deseja num determinado momento” (p. 219), definições estas que só têm legitimidade quando emanadas pelo conjunto do corpo social, através de suas representações. Em outras palavras:

O conceito de custo Brasil em educação pode ser entendido como a preocupação de obter, do sistema educacional brasileiro, um máximo de benefícios sociais, sob a forma de resultados educacionais, em relação ao montante de recursos que a sociedade puder e decidir gastar (o que deve levar em conta o seu custo de oportunidade), considerando todas as demais aplicações alternativas possíveis para esses mesmos recursos (p.220).

Com base no enunciado pelo autor, depreende-se que a noção de “custo Brasil na área da educação” estaria muito mais afeta a decisões de ordem política - as quais envolveriam, obrigatoriamente, entre outros aspectos, a consideração tanto de determinados padrões de qualidade quanto dos objetivos a serem alcançados a partir do implemento das ações educacionais - do que ao cálculo matemático puro e simples, que condicionaria a execução de propostas educativas exclusivamente à disponibilidade de caixa.

Tais definições, por sua vez, aproximam-se bastante daquilo que é considerado custo e o que se define como gasto por aluno no campo da educação, outro ponto bastante controverso nas discussões envolvendo o financiamento educacional, cuja falta de clareza faz, muitas vezes, com que os dois conceitos sejam utilizados como sinônimos, quando, na verdade, expressam idéias bastante distintas. Ou seja: enquanto o primeiro é a expressão de um projeto político-pedagógico mais amplo, envolvendo a observação de uma série de variáveis consideradas de fundamental importância para a consecução das ações educacionais, o segundo denuncia, prioritariamente, uma preocupação em se adequar determinadas propostas educativas – quando existem – ao montante de recursos disponível, num contexto em que a consideração de outros aspectos, que não os orçamentários, assume um papel totalmente secundário.

Conforme já pontuado, a opção do governo Cardoso pelo ensino fundamental, representada, entre outras medidas, pela instituição do Fundef, ainda que aparentemente tenha vindo ao encontro de uma necessidade histórica de efetiva ingerência nesse

segmento educacional - conforme destacam Silva e Davis (1992), Mello e Souza & Costa (1997), entre diversos outros autores -, em nenhum momento privilegiou ou se pautou, até onde foi possível acompanhar, pelo estabelecimento de quaisquer discussões abertas à participação dos segmentos interessados, no sentido de adequar a série de programas efetivada por aquela administração federal aos anseios da sociedade na área da educação.

Ao contrário, e como atestam estudos realizados no Estado do Rio de Janeiro (ESTEVEZ, 1996; DEMEC/RJ, 1997), o processo de elaboração e implemento de tais programas deu-se de maneira centralizada e com pouquíssima – ou nenhuma - margem de flexibilidade para ajustes e/ou correções de rumo, basicamente fechado, portanto, à participação e colaboração de outros segmentos sociais envolvidos com a área da educação<sup>136</sup>.

Com o Fundef, tal processo foi conduzido de maneira análoga. Assim, pode-se dizer que a principal característica da série de procedimentos adotada para a elaboração do Programa é de a mesma ter se dado, até onde sabemos, de maneira bastante fechada, com pouquíssima margem de participação e ingerência externas. Do mesmo modo, o procedimento de fixação do valor mínimo anual de gasto por aluno matriculado no ensino fundamental, ocorrido sempre através de decreto presidencial, teve como principal elemento de consideração, conforme veremos a seguir, descomprometer progressivamente a União no que diz respeito ao aporte de verbas federais para aquele segmento.

Pelas razões anteriormente expostas, é que neste trabalho considera-se que, durante o governo Cardoso, a série de medidas implementadas no campo da educação, antes de privilegiarem aspectos relativos à qualidade, pertinência e adequação dos serviços educacionais propostos ou, como no caso do Fundef, impostos à sociedade, tiveram como prioridade o ajuste das ações educativas às determinações estabelecidas pela

---

<sup>136</sup> Algumas situações pontuais contaram com uma limitada participação externa, ou seja, com determinadas pessoas além dos consultores usualmente contratados pelo Ministério da Educação para a elaboração e/ou fundamentação dos programas, como, por exemplo, quando da preparação dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs. Nessa ocasião, alguns especialistas foram direta e nominalmente convidados pelo MEC para atuar como “pareceristas”, mediante remuneração, sem quaisquer garantias, no entanto, de terem suas respectivas sugestões incorporadas ao documento final, como de fato ocorreu em algumas circunstâncias.

política econômica adotada, profundamente vinculada, como vimos, aos desmandos do capital financeiro internacional.

Desta forma, e com base nas definições conceituais explicitadas, depreende-se que os procedimentos adotados por aquele governo para o financiamento educacional tiveram como eixo norteador, no que diz respeito à fixação dos valores efetivamente disponibilizados, a preocupação precípua em adaptar tais programas exclusivamente à folga orçamentária disponível, sem, portanto, perseguir ou referendar-se num projeto educacional calcado em parâmetros de qualidade. Por conta disso, será então a partir da noção de gasto por aluno que as análises seguintes se fundamentam.

#### 4.4.2 Gasto mínimo por aluno do ensino fundamental: entre proclamado e o efetivamente realizado

De acordo com a regra ditada pelo próprio governo federal<sup>137</sup>, o cálculo do gasto mínimo por aluno matriculado no ensino fundamental deveria realizar-se tendo por base a projeção, para o ano seguinte, do recolhimento **nacional** de 15% dos impostos e transferências que compõem o Fundef, dividida pelo número de alunos matriculados naquele segmento da rede pública regular<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup>Lei 9424/96: Art. 6º - A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. § 1º - O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e 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, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I.

<sup>138</sup>Arelaro et al. (1998) fazem uma análise interessante dessa regra, para definir quem seriam os “excluídos do Fundef”: “Essa opção de sistemática de cálculo já manifesta que deixaria de ser preocupação nacional a obrigatoriedade de oferta de cursos de ensino fundamental para brasileiros fora da ‘idade certa’, não só porque os alunos matriculados em cursos de suplência não foram incluídos nesta somatória de ‘matriculados’, mas também, pela não previsão de inclusão dos 4 milhões de crianças na

aferido no censo escolar do ano anterior, acrescido da previsão de novas matrículas.

Em Nota Técnica sobre o tema, a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (2002) simplifica o procedimento de aferição do valor mínimo aluno/ano, através da sistematização da seguinte fórmula:

$$\text{Valor Mínimo} = (\text{Previsão da receita total do Fundo}) / (\text{Número de alunos} + \text{estimativas de novos alunos})$$

Como será visto, se a fórmula anterior fosse cumprida conforme preconiza a lei, o governo federal seria obrigado a complementar o Fundef com quantias bastante superiores àquelas efetivamente pagas, o que iria requerer o aporte financeiro de muito mais verbas para bem mais unidades da federação, a fim de complementar aquelas que não conseguissem alcançar os patamares de fato devidos.

A tabela de número 6, transposta do documento “Fundef - Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano – 2003” (BRASIL, 2003), dá uma panorâmica dessa situação. Caso a lei fosse observada, o valor da complementação devida pelo governo federal aos estados chegaria, no período de 1998 a 2002, a cerca de R\$ 15,2 bilhões. Entretanto, o efetivamente investido não chegou a R\$ 2,4 bilhões (apenas 15,6% do total), o que faz com que a soma total dos calotes dados pela União gire em torno de R\$ 12,8 bilhões.

Para que se possa ter uma idéia do que tal redução de verbas representou para a educação, ela supera em mais de R\$ 670 milhões a soma de todo o dinheiro repassado ao Fundef dos 9 estados da região nordeste do Brasil, nos anos de 1999, 2000 e 2001, valor este já acrescido com a complementação paga pela União a 7 unidades federadas da região, cujas cifras ficaram em torno de R\$ 12,1 bilhões (BRASIL, 2002).

Vale sempre lembrar que a Região Nordeste é a que, historicamente, apresenta os piores indicadores

---

faixa etária de 7 a 14 anos de idade que estão fora da escola, como também, algum percentual de inclusão anual dos 74 milhões de brasileiros maiores de 15 anos que não completaram o ensino obrigatório (IBGE, 1997; Brasil, 1996). Ou seja, os dados que sustentam a definição de valores do Fundef se basearam no número de alunos matriculados nos diferentes sistemas de ensino fundamental regular e não no de um Censo Escolar que determinaria o total da população a ser atendida, a fim de se garantir a universalização do acesso ao ensino fundamental.” (p. 10).

nacionais na área da educação, entre outras características perversas. A precariedade da situação educacional nordestina pode ser avaliada quanto ao seu financiamento, através dos seguintes indicadores, entre outros: dos nove estados que dela fazem parte, apenas o do Rio Grande do Norte e o de Sergipe não receberam verbas a título de complementação do gasto mínimo nacional fixado pelo governo federal; dentre os 10 estados com menor média de gasto aluno/ano entre 1998 e 2002, oito são nordestinos; também nesse período, o Estado do Maranhão foi o que apresentou, na média, o mais baixo gasto aluno/ano do país.

**Tabela 6 - Comparativo entre o valor mínimo nacional do Fundef  
(valor médio x valor praticado)**

ANO	VALOR MÍNIMO NACIONAL (R\$)						COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (R\$ milhões)			
	Média nacional			Praticado			Com base no valor médio nacional (A)	Com base no valor praticado (B) (*)	Diferença	
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Esp.	Nº de estados que a União deveria complementar	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Esp.	Nº de estados complementados pela União (*)			(A -B)	% (B/A)
<b>1998</b>	418,78	418,78	17	315,00	315,00	6	2.060,6	486,7	1.573,9	23,6
<b>1999</b>	453,10	453,10	15	315,00	315,00	8	2.590,7	580,0	2.010,7	22,4
<b>2000</b>	511,35	536,91	14	333,00	349,65	5	3.128,0	485,5	2.642,5	15,5
<b>2001</b>	585,38	614,65	15	363,00	381,15	4	3.507,6	391,6	3.116,0	11,2
<b>2002</b>	685,66	719,95	12	418,00	438,90	4	3.913,5	431,4	3.482,1	11,0
<b>TOTAL</b>							<b>15.200,4</b>	<b>2.375,2</b>	<b>12.825,2</b>	<b>15,6</b>

Fonte: Fundef - Relatório obre a fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano – 2003 (BRASIL, 2003)

(\*) 1998/2001 - Nº de Estados e Valor da Complementação da União, com base nos dados de ajustes de contas anuais (Portarias/MF nºs 317/1999; 353/2000; 312/2001 e 239/2002), e 2002: Execução Orçamentária/FNDE<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> O valor relativo à complementação da União ao Fundef no ano de 2002, constante na tabela original, era de R\$ 496,2 milhões. No entanto, por tratar-se de uma estimativa (Portaria MF nº 27/2002), o autor optou por substituí-lo pelo valor apresentado na referida tabela, também oriundo da mesma fonte, visto ser este último resultado de efetiva execução orçamentária.

Outro dado impactante da tabela 6 relaciona-se ao número dos estados brasileiros que, devido à não observância da lei, foram excluídos do recebimento de verbas complementares do governo federal. No primeiro ano do Fundef, tal número seria de 17 estados, quando apenas seis deles foram beneficiados: BA, CE, MA, PA, PE e PI; em 1999, 15 estados, mas apenas oito tiveram complementação: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI; no ano de 2000, seriam complementadas 14 unidades federadas, mas apenas cinco receberam verbas: BA, CE, MA, PA e PI; em 2001 e 2002, 15 e 14 estados, respectivamente, no entanto, apenas 4 deles foram beneficiados: BA, MA, PA e PI<sup>140</sup>.

Percebe-se, também, uma diminuição progressiva dos valores fixados por decreto presidencial em relação aos efetivamente devidos, ou legais. Assim, em 1998, o valor oficial representava 75,2% do valor devido; em 1999, desceu para 69,5%; no ano de 2000, chegou a 65,1%; em 2001 e 2002, tais valores oficiais caem ainda mais, descendo para 62% e 61%, respectivamente.

Da mesma forma, as diferenças aferidas entre os montantes repassados a título de complementação e aqueles de fato devidos, além de bastante significativas, caracterizaram-se pela progressiva desoneração do governo federal, muito embora, como vimos na tabela 3, todas as fontes de arrecadação que compõem o Fundef tenham apresentado um crescimento expressivo no quinquênio. Deste modo, se em 1998 representavam apenas 23,6% dos valores legais, chegam a 2002 atingindo sua porcentagem mais baixa, ou seja, 11%.

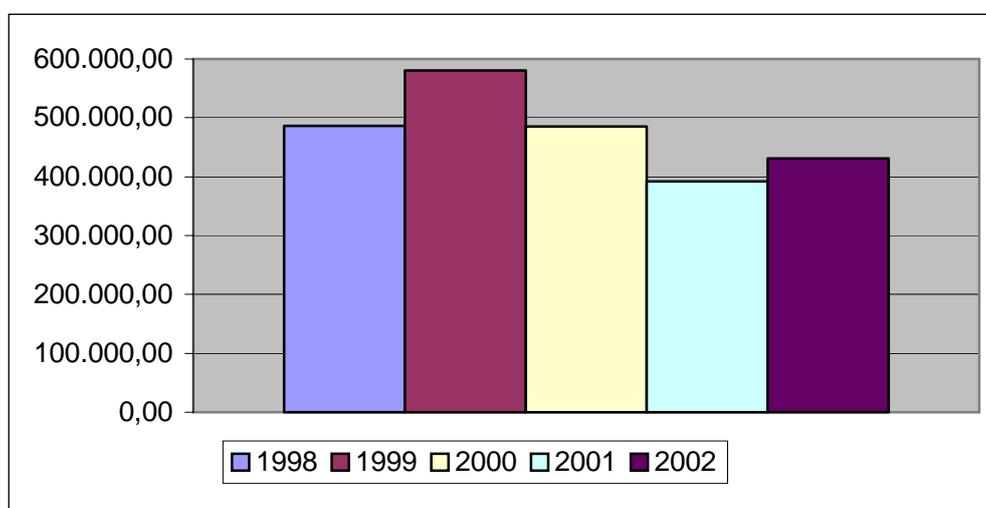
Ao confrontar o valor total do calote dado pela União com a quantia efetivamente repassada ao Fundo (conforme ilustrado na tabela 3), quantia esta informada nos boletins mensais da Secretaria do Tesouro Federal – STN no período de 1998 a 2002, vemos que o montante que deixou de ser aplicado no ensino fundamental representou nada menos do que 14,4% do valor total de R\$ 89 bilhões, repassados entre os anos de 1998 e 2002.

---

<sup>140</sup> O documento de onde a tabela em pauta foi transposta dá o número mas não especifica quais os 17 estados que deveriam ser complementados, em algum momento, pela União, nem tampouco quais dos 8 foram efetivamente beneficiados. A título de ilustração, estudo similar realizado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (2002), embora diverja quanto ao número e à frequência das unidades federadas que estariam aptas a receber tal complemento ano após ano, faz uma listagem tanto dos 17 estados negligenciados em algum momento desse período quanto daqueles 8 que, de fato, receberam verbas do governo federal, os quais encontram-se sublinhados. São eles: AL, AM, BA, CE, GO, MA, MS, MG, PA, PB, PR, PE, PI, RN, RO, SE e TO.

A análise, em separado, da evolução dos valores efetivados a título de complementação federal, aferidos com base nos montantes apresentados na tabela 3, ratifica as denúncias de uma relativa desobrigação financeira da União para com o ensino fundamental. Deste modo, e com base no gráfico seguinte, observa-se que, se de 1998 para 1999 tais valores tiveram um salto positivo de 19,1%, nos dois anos subsequentes decresceram: -16,3% de 1999 para 2000 e -19,3% de 2000 para 2001; de 2001 para 2002, experimentou um acréscimo de 10,2%.

**Gráfico 2 - Complementação da União ao Fundef  
1998/2002**



Fonte: STN. Elaboração do autor

Não há dúvida de que a desobrigação da União para com o ensino fundamental só foi possível a partir da aprovação da Emenda Constitucional 14/96. Esta, ao modificar o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1998, isentando o governo federal da aplicação de 50% de seus recursos educacionais na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, não estabelece qualquer percentual de gasto para essa esfera de governo, deixando-a ao sabor de suas próprias conveniências e decisões.

Deste modo, confirma-se a previsão de Melquior (1997), quando o autor, em nome da prudência decorrente da observação dos resultados de manobras políticas realizadas em situações similares, defende a fixação de uma porcentagem mínima de gasto do governo

federal para com o ensino fundamental, caso contrário, este, por si mesmo, tenderia a desobrigar-se progressivamente.

#### 4.4.3 Os argumentos do governo federal

Algumas justificativas foram dadas pelo governo federal para o descumprimento das normas por ele estabelecidas visando à fixação do gasto mínimo aluno/ano no ensino fundamental, tanto no campo econômico quanto no da retórica.

Já de início, deve-se frisar que, embora a União descumpra as regras de fixação do valor mínimo desde a implantação do Fundo, sua preocupação em oferecer justificativas à sociedade para tal procedimento, através da mídia (em especial, a imprensa), foi mais recorrente nos dois primeiros anos do Programa, ou seja, 1998 e 1999, conforme comprova a vasta documentação coletada para subsidiar a discussão aqui realizada. A partir de então, ainda que veiculados na imprensa, tais anúncios não mais suscitaram polêmicas e/ou suítes jornalísticas com o mesmo volume de outrora, o que pode ser atribuído ao desgaste do assunto, embora os valores sonogados pela União aos estados a título de complementação tenham aumentado de forma progressiva nos anos subseqüentes.

Quanto à justificativa econômica, alegou-se a falta de recursos para “maiores investimentos educacionais”, carência esta decorrente da série de ajustes e cortes financeiros que o país vem experimentando, no sentido de tentar compatibilizar as contas públicas com o modelo econômico neoliberal adotado.

Todavia não se pode falar “em recursos para maiores investimentos” quando o que a realidade evidenciou foi uma desobrigação explícita, por parte da União, para com o ensino fundamental, traduzida por uma progressiva sonegação e/ou encolhimento de suas verbas para o Fundef, como demonstrado anteriormente. E isto apesar de inúmeras declarações governamentais assegurando a preservação da área educacional nos cortes fiscais promovidos pelo governo federal, especialmente no ocorrido em fins de 1998, considerado por muitos economistas como dos mais drásticos da história recente do país, que fez o câmbio do dólar disparar em torno de 50% somente no ano de 1999 (FIGUEIREDO, 1999).

A retração e o encolhimento das verbas federais podem ser verificados tanto por via direta, como, por exemplo, o não cumprimento da lei do Fundo e de outros dispositivos legais voltados para a educação, quanto - e principalmente - por caminhos indiretos, representados pela fixação de altos juros financeiros, concessão de isenções e/ou vantagens fiscais abusivas a empresas nacionais e sobretudo multinacionais, lassidão no cumprimento de leis fiscais, entre outros “mecanismos”. Além, é claro, das constantes denúncias de fraudes na arrecadação de impostos envolvendo órgãos (leia-se funcionários) federais.

São justamente os cortes na área econômica os responsáveis pela justificativa utilizada para o não cumprimento da lei do Fundo, que, segundo o ministro da Educação da época, Paulo Renato Souza, seria passível de múltiplas interpretações por conta da forma como foi redigida. Isto porque, segundo o governo federal, o Fundef não se constituiria um único fundo nacional, mas diversos fundos administrados pelos diferentes estados do país. Deste modo, caberia à União tão-somente complementar aquelas unidades estaduais cujos recursos destinados se mostrassem insuficientes para o atendimento das “médias mínimas” por alunos, estabelecidas anualmente (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002).

Entretanto é o próprio ex-Ministro que reconhece que tal interpretação teria sido motivada por razões econômicas, já que, segundo ele, “O problema é compatibilizar o Fundef com a realidade do país. Seria muito difícil convencer a área econômica a gastar R\$ 3 bilhões, porque o dinheiro teria que ser retirado de outro programa social” (TAVES, 01/08/98).

A esse favor, também argumenta o ex-Diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef no MEC, Ulisses Semeghini, quando, em contradição com o que afirmara algum tempo antes<sup>141</sup>, destaca que, considerando ser o Fundo estadual, o valor mínimo nacional estipulado pela lei referia-se ao fato de este jamais poder ser inferior “ao menor valor/aluno” entre os estados, preceito que sempre teria sido cumprido pela União (MEC, 2002a).

Observa ainda o ex-Diretor que o total nacional dos recursos do Fundo dividido pelo total das matrículas levaria, não a um valor mínimo nacional, mas a um valor médio, sendo que “transformar mínimo em médio, além de agredir a lógica, traz conseqüências que devem ser bem entendidas, de forma que as decisões possam ser tomadas com consciência” (idem, ibidem). Tal compreensão, no caso, seria decidir de onde sairiam os R\$ 4 bilhões necessários à complementação do Fundef - segundo suas estimativas - para o aporte de mais recursos financeiros do governo federal para a educação, para o que apresenta como únicas alternativas, e a exemplo do ex-ministro, o desfalque de outros programas educacionais (tais como o Bolsa-Escola, Merenda Escolar e Livro Didático) ou sociais.

---

<sup>141</sup> Em matéria publicada pelo jornal O Globo (TAVES, 01/08/98), Semeghini admite que se o próprio governo federal levasse “as contas a sério”, o valor para o próximo ano, na época, o de 1999, deveria situar-se em torno de R\$ 430 por aluno.

#### 4.4.4 A síntese entre o ponto e o contraponto

Feitas as observações anteriores, procede-se agora a uma breve discussão sobre o processo de fixação do gasto mínimo por aluno matriculado no ensino fundamental, tomando como base as análises encontradas em alguns autores/documentos versando sobre o assunto.

Em artigo avaliando a visão de “diferentes atores” sobre alguns aspectos que caracterizaram o primeiro ano de implantação do Fundef, Silva, Gil e Di Pierro (1999) contrapõem a versão otimista do governo federal, contida no documento “Balanço do primeiro ano do Fundef” (BRASIL, 1999), com a de outras entidades envolvidas de forma direta nesse processo, quais sejam o Conselho de Secretários de Educação dos Estados – Consede, a União dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE. No que tange à fixação do valor mínimo aluno/ano, advertem:

Um ponto de consenso das diversas entidades é a necessidade da determinação de um custo aluno mínimo com base em critérios de qualidade educacional. O critério usado hoje é excessivamente **arbitrário** [grifo nosso], partindo do volume de recursos que se pretende destinar e não do que seria necessário (SILVA, GIL e DI PIERRO, 1999. p. 170).

Passados alguns anos desde a implementação do Fundef, já se pode perceber que a fixação do gasto mínimo aluno/ano durante os anos do governo Fernando Henrique não foi tão arbitrária quanto se supunha, muito embora não se tenha encontrado, até onde foi possível pesquisar, qualquer comunicado ou declaração oficial que a justificasse. Estudo encomendado pelo governo Lula a grupo especialmente formado visando apresentar propostas para a fixação do valor mínimo nacional do Fundef para 2003 verifica que a atualização de tal valor, entre 1998 e 2002, obedeceu apenas à reposição da inflação do período, medida pelo IPCA/IBGE em 42,1% (BRASIL, 2003).

Conforme veremos adiante, se o valor fosse estipulado com base na relação entre a receita do Fundef e o número de alunos do ensino fundamental, conforme os parâmetros ditados por lei, tal correção deveria situar-se em torno

de 68% (*idem, ibidem*), já que as fontes do Programa apresentaram crescimento real, e não apenas limitar-se à correção inflacionária.

As conseqüências decorrentes do hiato existente entre que preconiza a lei e o efetivamente realizado também não passaram despercebidas ao Tribunal de Contas da União - TCU, órgão a quem compete a fiscalização dos gastos do governo federal. Em relatório sobre as contas apresentadas pela União no ano de 2000, o TCU constata que, em razão da não observância da lei quanto à fixação do valor mínimo, ao contrário do que afirma o governo federal, estaria ocorrendo uma iniquidade entre as diversas regiões do país, ao sublinhar:

Assim, quando da fixação do valor mínimo por aluno, se fosse observado estritamente o que dispõe o referido artigo e seu parágrafo 1º, estar-se-ia obtendo maior equidade na alocação dos recursos do Fundef e propiciando a diminuição das diferenças na área de educação, entre as regiões do País (*apud* CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 4)<sup>142</sup>.

**Também no entender da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (2002), do modo como vem sendo fixada pelo Executivo, a complementação do governo federal para o Fundef “(...) se aproxima mais de um auxílio ou reforço para o Fundo, como uma equalização parcial” (p.7). Desta forma, infere que exista uma “(...) restrição orçamentária, estabelecida pelo governo federal, que não**

---

<sup>142</sup> O voto do Ministro Ubiratan Aguiar demonstra que, também no TCU, a discussão sobre o valor mínimo não era nova: “Esse assunto foi motivo de preocupação deste Tribunal já nas contas do Governo relativas ao exercício de 1999 quando, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo, alertou o Congresso Nacional para a necessidade de recomendar ao Poder Executivo que estabelecesse nova definição na forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno para destinação dos recursos vinculados ao FUNDEF, com vistas a alcançar a equidade na distribuição dos recursos. Essa equidade pretendida pelo Tribunal seria atendida com o simples cumprimento das disposições contidas no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.424/96, que já prevê que o valor mínimo, por aluno, deve resultar da 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” (*idem, ibidem*).

**permite a alocação dos recursos necessários para a complementação do Fundef” (*idem, ibidem*, p. 7).**

**Analisando o arcabouço legal do Fundo, Davies (1999) assinala que a melhor tradução para o termo “valor mínimo” seria “disponibilidade contábil”, já que “não há nenhuma garantia de que o valor efetivamente beneficie o aluno ou seja aplicado” (p.7). Também considera inadequada a utilização da palavra “aluno”, visto que, em seu entender, “o correto seria dizer ‘matrícula’, devido à falsificação de matrículas que vem acontecendo e que vai se acentuar por causa da lógica do Fundef” (*idem, ibidem*), previsão esta que vem sendo confirmada, cujas conseqüências são as constantes glosas e auditagens, por parte dos tribunais de contas dos estados, das prestações de contas de diversos municípios.**

De nossa parte, e com base nas argumentações apresentadas anteriormente, concordamos com Davies quanto à ressignificação daqueles termos, ampliando um pouco mais o alcance do relativo à “disponibilidade orçamentária”. Isto porque, na ausência de explicações sobre os critérios utilizados para a fixação dos valores mínimos aluno/ano que ultrapassem a mera reposição inflacionária, somente podemos entender tal procedimento como simples alocação de verbas disponíveis, não envolvendo qualquer discussão a propósito do tipo de educação que se pretende e nem de critérios mínimos de qualidade a serem perseguidos.

Com base nos dados e informações apresentados, dá-se razão a Mello e Souza & Costa (1997), quando fazem a seguinte advertência: “O chamariz de regras nacionais é a facilidade na definição das políticas e a sua validade automática, através de lei. A ilusão é achar que, definidas, as regras serão cumpridas e, se cumpridas, terão o impacto desejável.” (p. 36).

Assim, também com o Fundef constata-se a permanência de uma prática já velha conhecida de quem transita na área da educação, ou seja, a proclamação de leis visando muito mais os chamados “efeitos de anúncio”, conforme termo utilizado por Bourdieu (1998), do que a constituição de parâmetros legais a serem observados na implementação de políticas públicas.

## **5. O FUNDEF NO RIO DE JANEIRO: BREVE RETRATO DO ESTADO ANTES E DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA**

Com o objetivo de nos aproximarmos um pouco mais do objeto-alvo da análise deste estudo, no presente item é traçado um rápido panorama do Estado do Rio de Janeiro em duas diferentes esferas. A primeira compreende o período anterior e imediatamente posterior à implantação automática do Fundef em todo o país, ou seja, entre 1997 e fins de 1999. A segunda diz respeito à apresentação dos números relativos aos repasses financeiros realizados a título do Fundo no Estado nos cinco primeiros anos de sua vigência.

No primeiro caso, são apresentadas informações, ainda hoje inéditas, a propósito tanto dos procedimentos adotados, por parte das municipalidades fluminenses, para a entrada em vigor do Programa, em 1º de janeiro de 1998, como do conhecimento destas sobre seus objetivos e finalidades, em sua fase inicial de implementação. Tais informações têm sua origem em duas fontes, cujos dados foram obtidos através de procedimentos distintos, mas complementares:

- ✓ nas respostas contidas nos formulários enviados pela Demec/RJ a todos os municípios do Estado, e devolvidos por 62 deles até dezembro de 1997, com o propósito de levantar quais medidas estariam sendo tomadas pelos mesmos para a adequada operacionalização do Fundef<sup>143</sup>, a partir da observância de uma série de recomendações emanadas pelo Ministério da Educação naquela ocasião,
- ✓ e nas atas das reuniões e em observações recolhidas durante o período de vigência do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro – Forfin (dezembro de 1998 a dezembro de 1999).

No segundo caso, e seguindo o eixo adotado nos itens precedentes, realiza-se a sistematização e a análise dos números divulgados pela STN, decorrentes de sua efetivação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1998 a 2002.

---

<sup>143</sup> Coordenado pelo autor deste estudo, a realização do levantamento em apreço contou com o apoio diligente dos seguintes servidores da extinta Demec/RJ: Helena Ponce Maranhão, Marcelo Macedo, Maria Inês do Rego Monteiro Bomfim, Maria Rosa Esteves de Souza e Yolanda Cócáro Calafange.

Cumprir destacar que a opção de se fazer o resgate de informações oriundas do período anterior à implantação do Fundo deu-se por se considerar que as mesmas servem de parâmetro para exemplificar, de forma precisa, não apenas o modo como este Programa, em particular, foi conduzido e operacionalizado no Estado do Rio pela administração federal dos anos 1990, mas todo o conjunto de medidas adotadas por aquele governo na área da educação.

### **5.1 Fundef no Rio de Janeiro: panorama preliminar**

Conforme anteriormente relatado, o exercício, durante toda a década de 1990, de nossas atividades no âmbito da Delegacia do MEC do Rio de Janeiro propiciou-nos uma vivência excepcional, em termos acadêmicos e profissionais, principalmente no que diz respeito à possibilidade de acompanhar, de modo sistemático, as variadas formas e estratégias adotadas pelas secretarias municipais de educação do Estado com vistas ao desempenho de suas atribuições.

Tal experiência assume maior expressão quando leva em conta o período histórico em que se desenrolou, marcado, como já visto, por uma conjuntura onde o processo de municipalização se apresenta como imperativo e inevitável (após séculos de uma prática política extremamente centralizada), no bojo do qual um volume de programas e propostas educacionais sem precedentes é anunciado ou posto em prática, de forma autoritária pelo governo federal.

Cientes da fragilidade das esferas municipais no que diz respeito à assunção de uma descentralização inexorável e acelerada - considerando se tratar, a nosso ver, de um movimento de cunho exógeno em sua origem, com vistas a legitimar a adoção de medidas mais afeitas aos interesses daquela administração federal, estas sim em consonância com diretrizes emanadas por organismos atrelados ao capital financeiro internacional -, uma de nossas principais preocupações foi sempre a de procurar dar o apoio possível a essas instâncias. Por esta razão, algumas medidas foram por nós engendradas, tanto no sentido de tentar minimizar os efeitos do despreparo percebido da parte das secretarias municipais de educação do Rio de Janeiro quanto no de melhor encaminhar suas expectativas e reivindicações nessa área.

No que diz respeito ao Fundef, em particular, o ano de 1997 (quando já se encontrava em andamento uma experiência-piloto no Estado do Pará), veio a se constituir uma espécie de marco temporal no sentido de as discussões em torno de sua implementação iminente ganharem vulto no país. Data, portanto, desse período, uma série de recomendações - emanadas pelo governo federal aos órgãos estaduais e municipais de educação - visando à “adequada recepção do Programa”. Dentre as principais indicações dirigidas pelo MEC àquelas esferas da administração pública, destacavam-se as seguintes:

- ✓ Criação do conselho responsável pelo acompanhamento e controle social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef;
- ✓ Elaboração de novo plano de carreira e remuneração do magistério;
- ✓ Celebração de convênios entre o estado e os municípios para a transferência de alunos, recursos humanos e materiais, instalações ou encargos financeiros;
- ✓ Inclusão do Fundo no orçamento municipal de 1998.

Diante desse quadro, elaborou-se um instrumento, enviado por correio a todas as unidades no início do mês de novembro de 1997, com o propósito de, entre outros objetivos, traçar um painel da situação do Estado, identificando as facilidades e/ou os principais entraves experimentados pelos municípios fluminenses no atendimento àquelas recomendações. O prazo final de devolução foi fixado em 8 de dezembro daquele ano, ou seja, menos de um mês antes da entrada em vigor do Fundef em todo o território nacional.

Ainda que a volta dos questionários não fosse obrigatória, e propositalmente não tivesse havido cobrança sistemática no sentido de sua devolução, dos 91 municípios existentes naquele ano no Estado, 62 (68,1%) devolveram os questionários total ou parcialmente preenchidos<sup>144</sup>. Desse número, 39 (63%) foram respondidos pelos próprios secretários municipais de educação.

---

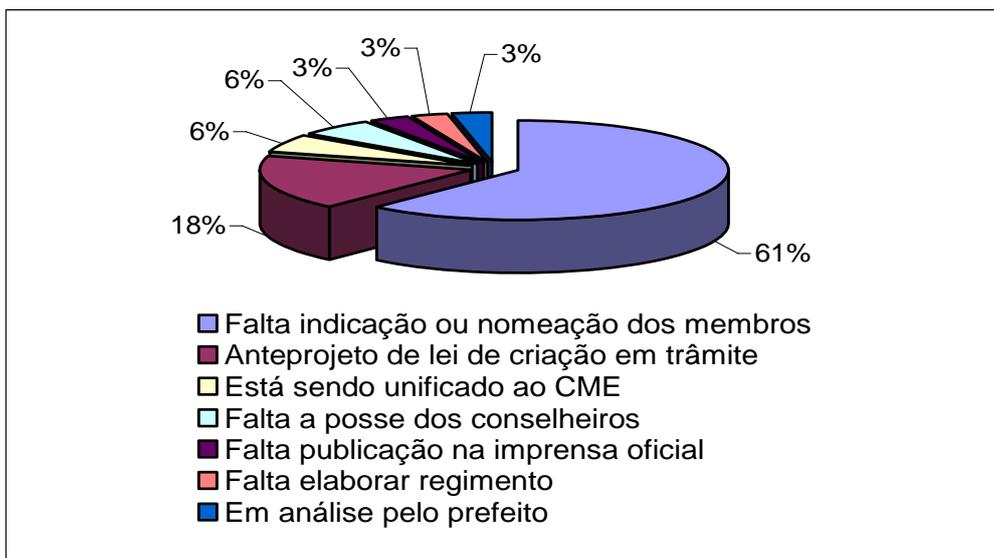
<sup>144</sup> Responderam ao questionário os seguintes municípios: Angra dos Reis, Areal, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Barra do Pirai, Barra Mansa, Belford Roxo, Bom Jesus do Itabapoana, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Comendador Levy Gasparian, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Iguaba Grande, Itaboraí, Italva, Itaperuna, Japeri, Laje do Muriaé, Macaé, Macuco, Mangaratiba, Miguel Pereira, Natividade, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Paraty, Paty do Alferes, Pinheiral, Pirai, Porciúncula, Porto Real, Queimados, Quissamã, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Flores, Rio das Ostras, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Gonçalo, São João de Meriti, São José do Vale do Rio Preto, São Pedro d’Aldeia, São Sebastião do Alto, Sapucaia, Squarema, Seropédica, Sumidouro, Tanguá, Teresópolis, Trajano de Moraes, Valença e Varre-Sai. Municípios não-respondentes: Aperibé, Araruama, Bom Jardim, Cambuci, Cantagalo, Carapebus, Cardoso Moreira, Carmo, Itaguaí, Itaocara, Itatiaia, Magé, Maricá, Mendes, Miracema, Nilópolis, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Petrópolis, Quatis, Resende, Rio de Janeiro, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá, Silva Jardim, Três Rios, Vassouras e Volta Redonda.

Uma análise mais geral dos dados obtidos revela que, apesar das recomendações do governo federal, a maior parte dos municípios fluminenses pouco havia realizado no sentido de preparar-se para a iminente implementação do Fundef no âmbito estadual.

No que concerne ao conselho responsável pelo acompanhamento e controle social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef, dos respondentes, somente 28 (45,2%) declararam já tê-lo criado; os 34 restantes (54,8%) assinalaram sua criação apenas “em parte”.

Como visualizado no gráfico de número 3, dentre os principais motivos alegados para a não criação dessas entidades, destacam-se a falta de indicação ou nomeação dos conselheiros (61%) e o fato de o anteprojeto ainda se encontrar em trâmite (18%). Note-se a incongruência de 6% dos municípios respondentes, que assinalaram que o mesmo se encontrava em fase de unificação com o conselho municipal de educação, quando deveriam se constituir entidades distintas, e 3% que alegaram que o mesmo ainda estaria sendo alvo da análise do prefeito, quando deveria ser constituído de forma independente ao poder executivo.

**Gráfico 3 - Razões da não-criação dos conselhos de acompanhamento do Fundef**



Fonte: Demec/RJ, 1997. Elaboração do autor.

No mais, vale destacar que, embora naquela altura uma também significativa parcela dos municípios já tivesse formalmente instituído conselhos para o acompanhamento e controle social das verbas do Fundo (45,2%), através, entre outras medidas, da nomeação de seus respectivos componentes, pode-se dizer tais entidades foram constituídas de forma pouco representativa, visando apenas o cumprimento mecânico de recomendações superiores. Os contatos por nós estabelecidos com diversos representantes municipais, no sentido de levantar o processo de formação desses conselhos, sugeriam que pouca ênfase foi dada visando garantir a competência técnica de seus membros, responsáveis, em última instância, por fiscalizar a correta aplicação das verbas do Fundo.

No que toca à elaboração ou reformulação do plano de carreira e remuneração do magistério, apenas nove municípios (14,5%) declararam já ter cumprido com essa etapa e quatro (6,4%) negaram sua realização. A grande maioria (49, ou seja, 79,1%), entretanto, alegou tê-lo elaborado apenas “em parte”. Destes últimos, mais da metade (27, ou 55,1%) justificou a elaboração parcial do novo plano por conta de o mesmo se encontrar em processo de discussão e/ou elaboração; dez municípios (20,4%) também alegaram que este encontrava-se ou em análise, no aguardo de um parecer legal ou no processo de envio/votação para câmara municipal e/ou prefeito.

Por sua vez, e com base nos contatos mantidos com as lideranças municipais de então, também o processo de criação e/ou reformulação dos planos de carreira para o magistério, nesses 62 municípios, pareceu ter objetivado apenas o cumprimento formal das recomendações emanadas pelo MEC, em especial aquelas de cunho mais burocrático. Isto porque, em muitas ocasiões, a elaboração desses planos, ao invés de contemplar a participação dos profissionais da educação, através de suas representações, na discussão

para o estabelecimento de metas para a classe, deu-se em um âmbito mais "de gabinete", muitas vezes, nos gabinetes das secretarias municipais de planejamento e fazenda dos municípios.

Além do mais, o não estabelecimento, pelo MEC, de valores médios que orientassem a progressão salarial desses profissionais em cada unidade da Federação originou uma série de problemas e lacunas, traduzidos, entre outras coisas, pela não especificação dos números relativos aos salários e gratificações a serem pagos a esses profissionais em vários dos planos de carreira a que tivemos acesso naquela oportunidade.

Um outro fator que objetivamente concorreu para desobrigar a elaboração dos planos de cargos e salários foi a suspensão do período estabelecido pelo *caput* do artigo 9º da Lei 9.424, que determinava o prazo de seis meses de vigência da Lei - ou seja, 30/06/97 - para a criação desses planos, em função de inúmeros recursos impetrados pelos governos municipais de todo o país<sup>145</sup>. Deste modo, desobrigadas que estavam de apresentar planos compatíveis com a realidade financeira delineada pelo Fundef, várias administrações municipais fluminenses, diante da obrigatoriedade de pagar, no mínimo, 60% da verba do Fundo ao magistério em efetivo exercício, adotaram a prática indiscriminada da concessão de abonos. O grande problema é que, como bem se sabe, **abono não é salário**. Assim, representa tão-somente um adendo que pode ser revogado a qualquer tempo, não compoendo, inclusive, o montante que serve de base para o cálculo da aposentadoria.

Quanto ao movimento de celebração de convênios entre a esfera estadual e as instâncias municipais visando à transferência de alunos, recursos humanos e materiais, instalações ou encargos financeiros, até o mês de dezembro de 1997, a situação traçada pelos instrumentos denuncia algumas particularidades.

De acordo com as respostas obtidas, era bastante alta a porcentagem de municípios que, até aquele ano, vinha celebrando um ou mais convênios com o governo do Rio de Janeiro na área do ensino fundamental: 87% deles alegaram estar conveniados com a administração estadual, contra apenas 10% que não haviam feito acordos e 3% que não forneceram resposta. Entretanto, com base em nossa experiência, pode-se dizer que tal movimento é bastante anterior às recomendações emanadas pelo MEC acerca do Fundef, não tendo qualquer vínculo com as mesmas. Isto porque desde a década de 80, o governo do Estado do Rio vinha empreendendo um amplo processo de municipalização de suas escolas, cuja base, na maior parte dos casos, envolvia o repasse aos municípios da 1ª etapa do ensino fundamental (ou seja, da 1ª à 4ª séries) e a assunção, pelo Estado, da 2ª fase desse segmento (da 5ª à 8ª séries).

---

<sup>145</sup> Tal situação persiste em nosso Estado. Segundo Valle (2003), com base em pesquisa realizada no Rio de Janeiro (VALLE et al., 2002), apenas alguns poucos municípios possuem, atualmente, planos de cargos e salários atualizados, ou seja, elaborados conforme as determinações legais. Em nível mais amplo, e de acordo com dados oficiais (Brasil, 1999), até 1998 apenas 26,8% dos municípios haviam elaborado novos planos de carreira na Região Sudeste.

A celebração de tais convênios, por sua vez, era alvo constante da crítica dos municípios que a eles aderiam, por conta de as administrações estaduais da época não observarem as condições estabelecidas para a sua efetivação (Demec/RJ, 1997). Assim, em diversas situações, os convênios respeitavam apenas o repasse aos municípios das matrículas e dos prédios escolares, negligenciando o remanejamento dos recursos destinados ao pagamento dos salários dos profissionais da educação.

Por sua vez, tão logo ocorreu a implantação nacional do Fundef, quem teve a oportunidade de acompanhar pela imprensa a dinâmica do processo no Rio de Janeiro pôde constatar que em nenhum outro Estado do país houve (e, em algumas situações, ainda há) tanta controvérsia em torno do mesmo (O GLOBO, 06/03/99, entre outros). Tal situação é especialmente representada pelos embates travados entre os governos estadual e os municipais - notadamente o do Município do Rio de Janeiro, que alega possuir a maior rede escolar municipalizada da América Latina. Isto porque, como já foi explanado, pela lei do Fundo recebem mais dinheiro aquelas redes que aglutinam o maior número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Ora, se pela lógica do Fundef, têm direito a mais verbas aquelas redes com maior número de alunos, independente do fato de sua “contribuição” inicial<sup>146</sup> ter sido **menor** ou **maior** do que a verba que lhes é posteriormente destinada, aí se localiza o calcanhar de Aquiles tanto do governo estadual quanto de cerca de 40% dos governos municipais do Rio de Janeiro (situação que será mais bem detalhada em item posterior), os quais, por terem um quantitativo de matrículas no ensino fundamental incompatível com os valores com que são obrigados a “contribuir” para o Programa, perdem dinheiro.

Para uma idéia mais objetiva do volume da perda estadual das verbas originariamente destinadas ao Fundo, foi montada a tabela 7, com base nos valores divulgados anualmente nas estimativas de perda e ganho realizadas pelo Departamento de Acompanhamento do Fundef do MEC.

**Tabela 7 - Perda estimada do Estado do RJ para o Fundef  
1998-2002 (em R\$)**

<b>Ano</b>	<b>Contribuição ao Fundef</b>	<b>Receita</b>	<b>Perda</b>	<b>Porcentagem da perda</b>
1998	766.267.602,00	375.596.599,00	(390.671.003,00)	(50,98)
1999	853.649.875,00	435.174.679,00	(418.475.196,00)	(49,02)
2000	986.280.130,00	472.311.008,00	(513.969.122,00)	(52,11)
2001	1.130.002.552,00	526.734.233,00	(603.268.319,00)	(53,39)
2002	1.271.124.811,80	573.081.664,46	(698.043.147,34)	(54,92)

<sup>146</sup> Nas palavras de Monlevade e Ferreira, “contribuição” é um termo ameno, usado estrategicamente para designar aquilo que ele considera um verdadeiro seqüestro (1997).

Fonte: Departamento de Acompanhamento do Fundef/MEC. Elaboração do autor

Como evidenciado pela tabela anterior, o prejuízo do Governo do Estado com o Fundef é bastante expressivo, situando-se numa média que ultrapassa os 52% somente no quinquênio em tela. Atente-se para o fato de que, com exceção de 1999, pelos motivos a serem explanados adiante, tal perda, a exemplo da arrecadação, apresentou tendência de expansão, saltando de cerca de R\$ 390 milhões (50,98%), em 1998, para quase R\$ 700 milhões (54,92%), no ano de 2002. Ao se fazer a comparação do que representou a perda, pelo governo estadual do Rio de Janeiro, em relação ao total da verba repassada ao Fundef ao conjunto do Estado no período em análise (ou seja, cerca de R\$ 6,9 bilhões), observa-se que ela ultrapassa os 38%!

Deste modo, face à magnitude da perda de recursos experimentada já no primeiro ano de funcionamento do Programa, a reação do governo estadual de então foi a de imediatamente interromper os convênios de repasse de sua respectiva rede de ensino fundamental aos municípios, tentando, assim, recuperar ao menos parte das matrículas perdidas. Tal movimento pode ser comprovado no aumento significativo, em 1998, do número de alunos matriculados naquele segmento da rede estadual (12,8%), após um período de declínio.

**Tabela 8 - Estado do Rio de Janeiro: matrícula no ensino fundamental na rede estadual e municipal – 1997/2002**

Rede	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estadual	609.344	607.111	684.982	676.980	666.327	641.871	633.773
Municipal	1.096.822	1.121.890	1.190.540	1.303.228	1.334.163	1.358.549	1.368.209

Fonte: Censo Escolar – INEP/MEC. Elaboração do autor.

Vale notar que o incremento referido foi pontual, ou seja, restrito ao ano de 1998, visto que a matrícula estadual voltou a apresentar, nos anos subsequentes, tendência de queda. As redes municipais, ao contrário, experimentaram, no período, ampliação de seu quantitativo.

Tal fator certamente pode ser atribuído, como já foi ressaltado, tanto à expansão do processo de municipalização posto em curso sobretudo após a década de 1990 como também à corrida desenfreada, empreendida pelos sistemas educacionais, na caça de alunos visando aumentar o seu quantitativo de matrículas no ensino fundamental<sup>147</sup>. Isto porque estes, como já foi visto, após a instituição do Fundef,

<sup>147</sup> Essa situação chegou a um nível de exorbitância tal, que se tornaram bastante corriqueiras, as denúncias, na média, de todo o tipo de fraudes envolvendo o aumento fictício da matrícula de alunos do ensino fundamental, nos mais diferentes pontos do país. Outro artifício notório para a obtenção das verbas do Fundef foi a inclusão das classes de alfabetização ao ensino fundamental. É sabido que o Estado do Rio possuía um número bastante expressivo dessas turmas, geralmente freqüentadas por crianças com 6 anos de idade, sendo que seu quantitativo de alunos não conta para o Fundo, consideradas que são como parte da educação infantil. No entanto, as brechas abertas pela combinação dos artigos 23 e 32 com o

antes de cidadãos a quem o acesso ao ensino fundamental constituiria um direito subjetivo, passaram a ser mais bem interpretados como meros objetos capazes de agregar valor às respectivas redes onde se encontram matriculados. Desta forma, observa-se na esfera pública educacional brasileira a replicação da mesma e perversa lógica mercantil, característica das sociedades neoliberais, em que educação, ao invés de ser vista como um bem em si mesma, é reduzida a um simples “meio” para a economia.

A conjuntura relatada remete de imediato às palavras de Cristovam Buarque (2005), quando afirma que o Brasil não prioriza de fato a educação, o que faz dessa área um “capital esquecido”. Dentre os vários motivos apresentados para exemplificar esse descaso, a partir de uma polêmica discussão travada nacionalmente sobre a falta de contêineres para viabilizar as exportações, argumenta:

Ultimamente, o Brasil tem discutido mais a falta de contêineres para facilitar as exportações do que a falta de escolas para a formação de nossa população. Quando não são contêineres, são estradas, hidrelétricas, portos e aeroportos. Chega-se até a falar em escolas técnicas e universidades, mas raramente. Quase nunca na história de nosso País a educação básica é vista com o cuidado de que o Brasil precisa. A primeira razão que nos faz deixar de lado a preocupação com a educação é que o Brasil, um país que nasceu da exportação e cresceu pela economia, não tem a educação de seu povo como um valor cultural. Diferentemente de outros povos, que consideram a educação como um valor em si, no Brasil a educação é apenas um meio, seja para aumentar o salário, seja para criar produtividade, mas nunca porque ser educado é uma riqueza em si. No Brasil, a educação é meio para a economia, da mesma forma como os contêineres são meio para a exportação. (p. 1).

Último item do questionário, a inclusão do Fundef no orçamento municipal para o ano de 1998 apresentou um quadro de uma aparente eficiência por parte das redes de ensino dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Da totalidade das respostas obtidas, 56 delas, ou 91% do total, disseram já ter realizado tal inclusão. Apenas quatro, representando 6%, ainda não haviam incluído o Fundef no orçamento municipal e 2 (3%) não deram resposta à questão.

Entretanto, ao se fazer uma análise mais detalhada das respostas obtidas, através da verificação das planilhas enviadas anexas aos instrumentos, esta se mostrou, sem dúvida, uma questão preocupante, em decorrência dos números apresentados, quase sempre obtidos a partir de procedimentos equivocados, dentre os quais destacam-se como os mais freqüentes:

---

inciso I, parágrafo 3º, do artigo 87 da LDB/96, facultaram às redes de ensino uma “rearrumação” do ensino fundamental, permitindo, inclusive, a matrícula de crianças a partir dos 6 anos. Deste modo, vários municípios fluminenses não perderam tempo em “reorganizar” tanto sua proposta pedagógica quanto sua respectiva rede desse segmento (O GLOBO, 16/11/98). Tal reformulação, claramente pecuniária na maioria deles, resultou, de maneira geral, no aumento mecânico de oito para nove anos o tempo a ser cumprido no ensino fundamental, através da incorporação das classes de alfabetização, de sua clientela e, obviamente, da verba que passou a ser a ela destinada...

- o repasse ao Fundo do total de 60% de todas as fontes que compõem os 25% devidos à educação, e não apenas daquelas legalmente destinadas (FPM, ICMS, IPI/Exportação e IOF/Ouro);
- não especificação das fontes de diversos recursos agregados àqueles destinados ao Programa e/ou à área da educação;
- destinação das verbas em desacordo com os critérios estabelecidos pela LDB/96, em seu Artigo 70.

De modo geral, foram estas as principais contribuições trazidas pelos instrumentos devolvidos pelos 62 municípios do Rio de Janeiro à Demec/RJ, até dezembro de 1997, visando mapear as medidas que estariam sendo tomadas para a recepção do Fundef. Com o objetivo de aprofundar um pouco mais a trilha aqui aberta, no próximo subitem, centrar-se-á o foco nas atas das reuniões do Fórum de Financiamento da Educação do Rio de Janeiro.

#### 5.1.1 Panorama inicial: questões trazidas pelo Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro

Como já destacado, outra importante fonte de informação sobre a familiaridade que os municípios do Estado possuíam com o Fundef, neste caso não tão-somente em sua etapa preliminar, mas já nos primeiros tempos de sua implementação nacional, pode ser apreendida a partir tanto da análise das atas quanto do resgate de observações sistematicamente registradas durante a realização das reuniões do extinto Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro - Forfín.

Tendo em vista a escassez de informações disponíveis sobre essa entidade de caráter não-formal, mas que durante exatos treze meses funcionou - de acordo com as próprias palavras de seus participantes - como verdadeira fonte de dados e de capacitação no Estado do Rio, vale aqui traçar um breve painel de sua trajetória, uma vez que tal resgate pode se constituir em subsídios para a efetivação de iniciativas semelhantes.

Com o propósito de traçar estratégias que favorecessem um fluxo contínuo de informações sobre questões relativas ao financiamento da educação – que, como já foi ressaltado, no período em torno da implantação do Fundef apresentavam-se como indispensáveis para o próprio funcionamento das redes de ensino do Rio de Janeiro -, em 8 de outubro de 1998, foi tomada a iniciativa, através da Demec/RJ, em parceria com uma série de outras instituições<sup>148</sup>, de se realizar um grande encontro estadual. Neste, estiveram presentes

---

<sup>148</sup> Quais sejam: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, Associação de Pais e Alunos do Estado do Rio de Janeiro – APAERJ, Banco do Brasil – BB, Núcleo Superior de Estudos

mais de 300 participantes, com representações que abrangiam desde 84 dos 91 municípios existentes no Estado, naquela ocasião (entre prefeitos, secretários municipais etc.), até organismos nacionais e internacionais governamentais e não-governamentais, universidades públicas e privadas, estudantes, educadores etc.

Tendo como mote discutir a gestão dos recursos do Fundef, tal encontro também incluiu em sua pauta a criação do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro, que foi então instalado e que teve duração ininterrupta até dezembro de 1999. Ainda que secretariado pela Demec/RJ MEC, tal Fórum - a exemplo de outros que se encontravam e de outros que ainda se encontram em pleno funcionamento, como os Fóruns de Educação de Jovens e Adultos e de Educação Infantil - não era vinculado diretamente a qualquer instituição.

Sua primeira reunião ocorreu em 9 de dezembro de 1998, quando compareceram cerca de 200 representantes de mais de 60 municípios fluminenses, além de universidades, sindicatos, estudantes e educadores em geral. Nesse encontro, definiu-se como objetivo central do Fórum o resgate do controle social efetivo das verbas públicas da educação, a ser viabilizado, entre outros procedimentos, por meio da apresentação e debate de experiências desenvolvidas nos âmbitos estadual e municipal<sup>149</sup>.

As reuniões subseqüentes aconteciam sempre na segunda terça-feira de cada mês. Por sua representatividade e alto poder de aglutinação, tais encontros, além de se constituírem lugar de pressão da sociedade sobre os Órgãos responsáveis pela implementação do Fundef no âmbito fluminense<sup>150</sup>,

---

Governamentais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - NUSEG/UERJ, Secretária Estadual de Educação - SEE/RJ, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME/RJ e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ.

<sup>149</sup> O ânimo despertado pela instalação do Fórum foi tal que, já em sua primeira reunião, foi elaborado o documento “Carta aberta do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro para o futuro Governo Estadual”, entregue, em 11 de dezembro de 1998, ao então futuro Secretário Estadual de Educação, Hésio Cordeiro, e à Vice-Governadora eleita, Benedita da Silva, em evento organizado pela Demec/RJ, intitulado “Fórum dos Fóruns”. Foram estas as suas reivindicações encaminhadas pelo referido documento: “Diante das recentes ameaças de redução das verbas públicas destinadas à educação para o próximo ano, garantir, no mínimo, o mesmo aporte financeiro de 1998 para a área; estabelecer formas de participação social tanto na confecção da peça orçamentária da educação como também no acompanhamento de sua execução; estabelecer metas que realmente viabilizem o custeio do ensino rural de qualidade no âmbito do Estado, já que esta modalidade educativa é, junto com a educação de jovens e adultos, a maior vítima das recentes políticas educacionais em curso; garantir que os municípios beneficiados com recursos adicionais pelo Fundef empreguem tal verba no pagamento do magistério em efetivo exercício; tendo em vista que a implantação do Fundef não implica na dotação de verbas extraordinárias para a área educacional, mas apenas na reorganização dos recursos já existentes, solicitar ao Governo Federal o amplo esclarecimento do termo ‘valorização’, empregado no título da Lei 9.424, que institui o Fundo; elaborar, via Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, manual de instruções para a apresentação das prestações de contas do Fundef, a exemplo do já realizado por diversos outros Estados da Federação”.

<sup>150</sup> Dentre os vários ganhos obtidos a partir da instalação do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro, o mais significativo foi, sem dúvida, no nível legal, representado pela Deliberação nº 210, de 04/05/99, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, dispendo sobre a série de procedimentos a serem adotados nas prestações de contas dos recursos do Fundef, na esfera

propiciaram a formação de uma preciosa fonte de dados, representada, entre outros aspectos, pela observação privilegiada da dinâmica geral do Fundef no âmbito de todo o Estado naquele período.

Deste modo, pôde-se perceber que sempre que eram prestados esclarecimentos ou fornecidas quaisquer informações sobre o Programa - tais como os princípios norteadores, origem, repartição, repasse e formas de aplicação e gasto de seus recursos, bem como socializadas experiências desenvolvidas pelos municípios etc. - diversas questões, direta ou indiretamente relacionadas a ele eram invariavelmente levantadas. Entre elas, algumas se destacavam por sua recorrência, as quais, por sua vez, ofereciam um verdadeiro diagnóstico da forma como o Fundo vinha sendo difundido e assimilado no âmbito fluminense.

Para uma avaliação do nível de entendimento dos participantes a propósito dessa que - vale sempre repetir - foi considerada a principal iniciativa do Governo Fernando Henrique na área da educação, no quadro 6, estão destacadas algumas das questões que, dentre aquelas por nós julgadas como improcedentes, ilustram a pouca familiaridade, principalmente da parte dos municípios do Rio de Janeiro, para com o Fundef, num momento em que o Programa já se encontrava em franco processo de implementação em nível nacional.

#### **Quadro 6 - Questões improcedentes sobre o Fundef**

- ✓ A verba do Fundo é dinheiro suplementar, com a finalidade de aumentar o salário a ser pago ao magistério?
- ✓ O piso salarial do professor do ensino fundamental é mesmo de R\$ 315,00, como vem sendo constantemente anunciado por todos os meios de comunicação?
- ✓ O dinheiro do Fundef pode ser utilizado para o pagamento de salários atrasados, ou seja, de dívidas anteriores ao Fundef?
- ✓ Professores do ensino fundamental que se encontram cedidos a outros órgãos situados fora da esfera educacional e/ou pública também podem ser pagos com as verbas do Fundo?
- ✓ Os municípios que, na distribuição das verbas do Fundef, não atingirem patamares satisfatórios para o pagamento do magistério poderão recorrer ao Governo Federal, no sentido de este complementar e/ou emprestar recursos para essa finalidade?

municipal. Em função de pressões exercidas pelo Forfin, que entendia que a nomeação, pura e simples, dos membros dos conselhos de acompanhamento do Fundo não implicava na sua efetiva responsabilização pelas despesas realizadas com o Programa, conseguiu-se que nessa Deliberação fosse cobrado parecer do conselho a propósito de tais gastos, redigido nos seguintes termos: “Art. 1º - Acompanharão a prestação de contas, além dos documentos previstos no art. 3º da Deliberação 199/96: (...) IV - parecer emitido pelo Conselho a que se refere o art. 4º da Lei 9.424/96, a propósito da repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo”.

Fonte: Relatórios de realização do Fórum de Financiamento da Educação do Estado do Rio de Janeiro, 1998/1999. Elaboração do autor.

Ainda que em cada um dos encontros fosse empreendida uma série de esforços no sentido de esclarecer as bases sobre as quais se assentava o Fundef, conforme atestam as questões levantadas no quadro anterior, o grau de desinformação demonstrado pelos participantes do Forfin, nos dois primeiros anos de funcionamento do Programa<sup>151</sup>, demonstrava ser bastante expressivo. Não por acaso, uma vez que se trata de ação na área do financiamento educacional, percebe-se também que a totalidade dessas questões envolve diretamente o manejo dos recursos do Fundef, confirmando a pouca intimidade que, de maneira geral, os educadores possuem nessa esfera.

Cabe sublinhar, entretanto, um aspecto que não se constituiu uma simples inferência resultante desses encontros, mas circunstância amplamente relatada por outros analistas do processo de implantação do Fundef, tais como Davies (1999), Monlevade (1997) e Monlevade e Ferreira (1997): a grande desinformação que foi disseminada, pelos órgãos de comunicação de massa, sobre o Fundef naquele período. E como era previsível, o grande beneficiário dessa desinformação foi o próprio governo federal de então, principalmente no período da campanha pela reeleição do presidente Fernando Henrique, “coincidentalmente” no primeiro ano de vigência do Fundef.

Nesse quadro, não foram poucas as denúncias realizadas publicamente nas sessões do Forfin contra administrações municipais que estariam se recusando a conceder o “piso salarial de R\$ 300,00” ao professor, conforme o entendimento de vários sindicatos, entidades, docentes etc. a propósito das notícias que vinham sendo divulgadas pelo governo na mídia. Tais administrações eram mesmo acusadas de quererem “ajudar o governo federal a dar um jeito na educação”, conforme pregava uma das campanhas publicitárias de então, estando mais interessadas, na verdade, no desvio e/ou no mau uso das verbas públicas. Ora, o Fundef não dispõe sobre a fixação de um piso salarial para os professores, mas sim sobre o investimento mínimo anual por aluno. Deste modo, a disponibilidade de caixa para o pagamento de pelo menos 60% da verba do Fundo para o “magistério em efetivo exercício” condiciona-se, em última instância, à relação de alunos/professor da respectiva rede de ensino. Ou seja, quanto mais alunos esta possuir, mais dinheiro receberá e, portanto, maior será o montante disponível para os salários dos docentes.

Por último, vale assinalar que, durante o período pré-eleitoral do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram também recorrentes argumentações, principalmente da parte de professores das redes estadual e municipais de educação do Rio de Janeiro, defendendo a sua reeleição,

---

<sup>151</sup> Cabe destacar que tais questões não se encontram, nos relatórios do Forfin, da mesma forma como estão aqui apresentadas. Isto porque, visando a uma melhor sistematização das mesmas, fez-se a compilação de uma série de colocações/observações neles constantes. Pode-se também notar, nesses registros, uma expressiva diminuição, com o decorrer do tempo, da frequência com que as questões consideradas imprecisas se apresentam.

caso contrário, corria-se o risco de o Fundo vir a ser “sumariamente extinto”. Se, por um lado, tal percepção, denotava, entre outros aspectos, o grande valor atribuído desde então ao Programa pelos educadores para quem ele era, de alguma forma, direcionado, expressava também uma interpretação equivocada, tanto de seus postulados básicos como de sua natureza legal, passível que é de uma série de trâmites, em diferentes instâncias do poder legislativo, caso quaisquer modificações venham a ser propostas. Prova disso é o incessante movimento de fluxo e refluxo atualmente empreendido pelo governo Lula no Congresso e no Senado Nacionais visando a substituição do Fundef pelo Fundeb<sup>152</sup>.

Conquanto vivamos uma situação fazer leis não signifique necessariamente o seu cumprimento, fica a pergunta: diante das circunstâncias anteriormente descritas, até que ponto tal equívoco não estaria sendo propositalmente induzido?

---

<sup>152</sup> Ainda que não seja intenção deste trabalho abordar, com maior profundidade, outros mecanismos de financiamento educacional que não o Fundef, a título de esclarecimento, vale pontuar alguns aspectos relativos ao Fundeb. De acordo com o MEC, o novo Fundo: “[representa] um fundo único para cada Unidade da Federação; exclui impostos administrados pelas receitas municipais (inclui, portanto, o IPVA); inclui os 25% dos impostos estaduais, mais os do Fundef (Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados, etc.); reparte por matrícula no ensino básico, diferenciando por etapa (infantil, fundamental, médio) e especificidade (educação de jovens e adultos, especial, rural, etc.), mas autoriza o gasto com universidade; exclui os inativos de forma progressiva; re-vincula de forma progressiva recursos da educação desvinculados (Desvinculação de Receitas da União - DRU), parte dos quais destinar-se-á a complementar o *per capita* dos Estados mais pobres; reformula o salário-educação, admitindo o gasto em todo ensino básico; estabelece como piso para o ensino fundamental o *per capita* vigente à época da promulgação da emenda constitucional que cria o Fundeb; [faz dos] recursos adicionais da União (...) [a sua] contrapartida, além de saldar eventual débito do Fundef; [propicia o] controle da efetividade do gasto por meio de certificação universal de frequência e qualidade” (MEC, 2004). Por seu lado, Araújo (2005) acrescenta que o Fundeb, em linhas gerais: deixa de fora o primeiro segmento da educação infantil, representado pelas creches (0 a 3 anos); estabelece uma implantação gradual (de quatro anos) tanto no que se refere à incorporação das novas fontes de receita, quanto das matrículas e da contribuição federal; eleva o valor do aporte financeiro da União de 465 milhões, em 2005, para 1,9 bilhões, em 2006, 2,7 bilhões, em 2007, 3,5 bilhões, em 2008, e 4,3 bilhões, em 2009, o que representa um salto na participação do governo federal de 1,5% para 4,7%, em 2006, alcançando 7,4%, em 2009, mas com franca tendência de queda a partir de 2010.

## 6. FUNDEF NO RIO DE JANEIRO: A SITUAÇÃO DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS

### 6.1 Fundef no Rio de Janeiro: números gerais

Para uma melhor avaliação do movimento das verbas que foram direcionadas ao Fundef no Estado do Rio de Janeiro no quinquênio 1998-2002, a tabela 9, elaborada com base nos boletins mensais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta a evolução de cada uma de suas fontes de receita, discriminadas por ano.

Como fica evidente, o total das verbas disponibilizadas no período foi de R\$ 6.894 bilhões, resultado de uma trajetória de crescimento superior a 10% ao ano. Assim, o incremento entre 1998 e 1999 foi de 11,4%; entre 1999 e 2000, 13,8%; 2000 e 2001, 14,3 % e entre 2001 e 2002 atingiu 11,5%. Comparando-se a variação das verbas disponíveis no primeiro ano do Fundef e em 2002, observa-se um aumento de 61,6%, para uma inflação, segundo o IPCA/IBGE, de 42,1% no período (BRASIL, 2003).

Deve-se destacar, todavia, que embora expressivo, o crescimento do montante disponível para o Fundef no Rio de Janeiro esteve sempre abaixo daquele verificado no conjunto do país, cuja variação chegou a alcançar, como vimos anteriormente, 73% no período. Um reflexo desse descompasso entre o crescimento do Fundef fluminense e o montante disponibilizado para esse fim em nível nacional pode ser diagnosticado na porcentagem de participação do primeiro em relação ao segundo. Se, em 1998, ele atinge sua marca mais elevada (8,1%), nos anos subsequentes, com exceção de uma leve recuperação entre 2000 e 2001 – período em que o resultado geral atinge o seu menor percentual, conforme observado na tabela relativa ao total da verba repassada ao Fundef em todo o país -, em 2002, desce até chegar 7,5%.

Do mesmo modo, o valor médio aluno/ano no Estado também apresentou crescimento abaixo daquele observado em nível nacional: 2,8% entre 1998 e 1999, contra 9,5%; 7,3% entre 1999 e 2000, contra 13,3%; 13,2% entre 2000 e 2001, contra 14,2% e 11,5% entre 2001 e 2002, no Rio de Janeiro, contra 16,5%, no geral. Nesse período, a variação fluminense chegou a 39,2%, contra expressivos 63,3% verificados em nível nacional.

**Tabela 9 - Total da verba repassada ao Fundef no Estado do Rio de Janeiro entre 1998 e 2002 (em R\$ mil)**

Ano	Composição das verbas					Valor total	% do valor nacional	Valor médio al./ano no RJ
	FPE	FPM	IPI-Exp	LC 87/96	ICMS (*)			
1998	25.024,70	56.318,90	12.077,90	27.841,40	948.404,80	1.069.667,40	8,1	618,30
1999	27.715,60	62.573,10	12.414,00	20.652,60	1.068.179,10	1.191.534,50	7,8	635,50
2000	32.843,20	68.414,50	14.757,90	33.882,00	1.205.647,40	1.355.545,00	7,7	682,00
2001	38.650,50	80.289,40	14.569,90	31.508,40	1.384.607,30	1.549.625,00	7,8	771,70
2002	47.833,00	97.344,30	17.893,90	34.773,60	1.530.410,30	1.728.254,70	7,5	860,50
<b>Total</b>	<b>172.067,00</b>	<b>364.940,20</b>	<b>71.713,60</b>	<b>148.658,00</b>	<b>6.137.248,90</b>	<b>6.894.626,60</b>	<b>7,7</b>	

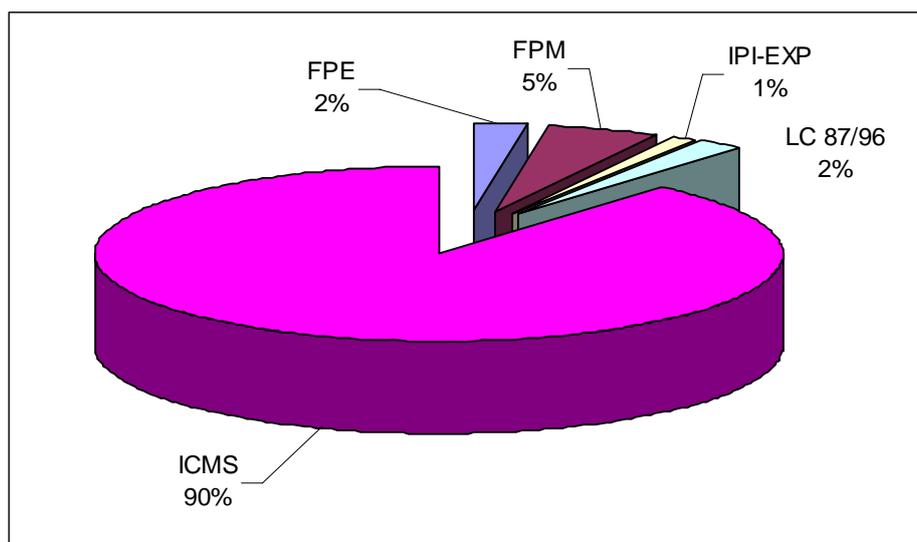
Fonte: STN. Elaboração do autor.

(\*) Os valores anuais do ICMS não contam com a participação do DF, que não recolhe o imposto à conta do Fundef.

Repetindo o observado no cômputo nacional, o ICMS foi a principal fonte de arrecadação do Fundef no Rio de Janeiro. Só que, no caso do Estado, tal imposto atingiu uma porcentagem bem mais expressiva, ou seja, 90% contra 67% da verificada em nível nacional. Por conta desse aumento da participação do ICMS no Rio de Janeiro, o FPE e o FPM apresentam um decréscimo de 11% e 8%, respectivamente, em relação ao montante geral.

Como consequência, a soma das demais contribuições chega a apenas 10%, com o IPI-Exportação - a exemplo do que acontece em nível nacional e na mesma porcentagem - representando o menor peso entre todas as fontes, isto é, apenas 1%.

**Gráfico 4 - Média das verbas do Fundef no Estado do Rio de Janeiro, por fonte, no período 1998-2002**



Fonte: STN. Elaboração do autor.

Visando refinar ainda mais a nossa análise, no próximo item, será abordada a situação geral dos municípios do Estado do Rio em relação ao Fundef no período 1998-2002, bem como detalhados alguns indicadores sócio-econômicos dos 10 municípios-alvo de nosso interesse.

## 6.2 Fundef no Rio de Janeiro: a situação dos municípios

Conforme já sinalizado, a implementação do Fundef no Rio de Janeiro, por não envolver o repasse de verbas adicionais do Governo Federal, uma vez que o valor disponível para o gasto aluno/ano no Estado esteve sempre bem acima do mínimo fixado nacionalmente, efetivou-se a partir de um montante que deveria ser obrigatoriamente destinado à educação, não necessariamente ao ensino fundamental, caso o Programa não existisse.

A grande diferença é que, por conta das regras estabelecidas pelo Fundo, desde 1º de janeiro de 1998, tais verbas são distribuídas com base em um novo critério, qual seja, o número de alunos que cada rede pública possui matriculados no ensino fundamental. Assim, se a porcentagem de retenção na fonte é a mesma tanto para o Estado do Rio quanto para os seus municípios, o valor a ser “automaticamente” recebido por cada uma dessas redes poderá tanto permanecer igual quanto variar para mais ou para menos, independentemente do valor de sua “contribuição” inicial. Ou seja, e como tanto gostavam de apregoar seus idealizadores, a verba chega aonde o aluno se encontra, não importa em que região ou rede de ensino ele estiver matriculado.

No caso do Rio de Janeiro, pode-se dizer que, com base nas estimativas divulgadas pelo Departamento de Acompanhamento do Fundef para o quinquênio 1998-2002, tal matemática foi a responsável por um processo de transferência de verbas que, em alguns casos, operou reviravoltas nas contas de um expressivo número de municípios do Estado. Desta forma, houve casos em que algumas municipalidades ultrapassaram os 300% de ganho de verbas do Fundo, ao passo que outras, as aqui consideradas *outsiders*, chegaram a amargar, conforme será visto, uma perda anual de mais de 70%.

Para um mergulho mais aprofundado nessa situação, o Anexo I contém uma listagem completa dos números que caracterizam o movimento de ganho e perda de verbas do Fundef no Estado do Rio de Janeiro entre 1998 e 2002.

Ao se realizar a estimativa média desse processo, em ordem decrescente do ganho para a perda, obtém-se o panorama descrito na próxima tabela. Antes, no entanto, face às

gritantes disparidades do quadro desenhado, vale fazer alguns esclarecimentos sobre a série de medidas empreendida no longo processo de pesquisa e elaboração da mesma.

Como relatado, o exercício de nossa atividade profissional, durante a década de 1990, propiciou-nos um lócus privilegiado de observação e análise do curso de implementação tanto do Fundef quanto de outros programas implementados pelo governo federal naquele período. Por acompanharmos de perto a dinâmica de exclusão gerada pelo Fundo em relação aos municípios perdedores, ainda que considerássemos tal processo perverso, operando como uma espécie de rolo compressor sobre os municípios do Rio de Janeiro - visto que, antes de levar em conta características, necessidades e demandas regionais, procedeu-se, como já conceituado, obedecendo a uma lógica a reboque de um determinado processo de globalização neoliberal imposto a países periféricos, ditado por organismos financeiros internacionais comprometidos, em primeira instância, com o atendimento aos interesses do capital financeirizado transnacional -, de certa forma, habituamo-nos com ele, naturalizando seus efeitos.

Entretanto, ao discutirmos alguns dos achados deste estudo com outros pesquisadores interessados nos efeitos do Fundef sobre as finanças públicas, fomos surpreendidos pela surpresa gerada por nossos percentuais, considerados “escandalosos” em virtude, como veremos adiante, da vultuosa transferência de recursos entre as municipalidades fluminenses, fruto de critérios essencialmente numéricos, cuja base encontra-se, mais precisamente, na estrita observância dos números que são divulgados anualmente pelo censo escolar.

Assim, durante alguns meses da etapa final deste trabalho, foram empreendidos diversos esforços no sentido de aferir a confiabilidade dos números aqui utilizados, originários de estimativas oficiais do Departamento de Acompanhamento do Fundef/MEC. Nesse processo, fomos orientados a procurar, no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, dados financeiros relativos tanto aos descontos efetuados na fonte por conta do Fundo quanto aos valores efetivamente recebidos pelos municípios. Tais números teriam, em tese, uma maior confiabilidade, uma vez que fundamentados em valores consolidados. O problema é que a STN apenas disponibiliza informações a partir de 2002, último ano do quinquênio observado neste estudo. Mais: nem todos os municípios

tiveram seus respectivos valores divulgados, aí incluídos alguns de nosso interesse específico.

Em face dessas limitações, optamos por continuar fundamentando nossa análise no banco de dados construído a partir das estimativas oficiais. Entretanto, visando aferir, ao menos parcialmente, a paridade de tais números, fizemos uma confrontação entre os dados disponibilizados pelo MEC para 2002 e aqueles divulgados pela STN em 2002, 2003 e 2004 (Anexo II). Ainda que exaustivo, tal procedimento foi tranquilizador, por mostrar que, embora se observem algumas diferenças entre os valores estimados e o realizados, estas não são suficientemente expressivas, no sentido de comprometer as análises efetuadas. Além do mais, infere-se que tais diferenças, por fazerem parte de um processo dinâmico de perdas e de ganhos, com percentuais que oscilam (e muito) em função, basicamente, do número de alunos matriculados no ensino fundamental aferido pelo censo escolar, possam ser ainda bem menos significativas, caso fossem levados em consideração os números efetivamente realizados entre 1998 e 2001.

Feitos tais esclarecimento, passa-se à apresentação das médias de perdas e ganhos relativas à implementação do Fundef no contexto do Estado do Rio de Janeiro. Vale assinalar que a tabela adiante encontra-se construída em níveis decrescentes, isto é, inicia-se com a apresentação do município que ostenta o maior ganho de verbas em nível estadual (ou seja, Japeri, detentor de um adicional médio de quase 400%), para aquele que se revelou o maior perdedor de recursos do Estado do Rio (São Sebastião do Alto, com perda média de 75,9%). Por ter sido criado posteriormente aos demais, os números do Município de Mesquita referem-se aos anos de 2001 e 2002.

**Tabela 10 - Porcentagem média de ganho e de perda da contribuição ao Fundef pelos municípios do RJ no período 1998-2002**

Japeri	394,2	Magé	252,2
Araruama	350,6	Teresópolis	249,8
São Gonçalo	349,9	Seropédica	224,9
Belford Roxo	332,4	Saquarema	220,4
Itaboraí	325,9	Rio de Janeiro	216,5
Nova Iguaçu	263,8	São João de Meriti	185,1
Petrópolis	252,5	Nilópolis	159,1

São Pedro da Aldeia	156,8
Rio Bonito	152,6
Queimados	151,1
Barra Mansa	148,2
Mangaratiba	145,7
Marica	133,4
Armação de Búzios	127,6
Cabo Frio	116,8
Guapimirim	115,0
Itaguaí	103,7
Paracambi	93,3
Três Rios	83,2
Pinheiral	82,8
Parati	82,3
Duque de Caxias	74,9
Valença	73,0
Nova Friburgo	71,8
Arraial do Cabo	68,5
Rio das Ostras	66,6
Macaé	65,4
Tanguá	62,7
Paraíba do Sul	61,5
Paty do Alferes	55,9
Itaperuna	54,4
Itatiaia	54,3
Volta Redonda	53,4
S. José do V. do Rio Preto	45,3
Silva Jardim	43,9
Campos dos Goytacazes	36,7
Quatis	35,6
São Fidélis	34,8
Resende	34,6
Cardoso Moreira	30,5
Cachoeiras de Macacu	30,2
Miguel Pereira	27,8

Angra dos Reis	27,6
Porto Real	26,6
Mesquita	23,1
Areal	18,8
Niterói	17,8
Varre-e-Sai	17,6
Vassouras	15,4
Iguaba Grande	14,7
Barra do Piraí	13,9
Bom Jesus do Itabapoana	11,1
Natividade	10,6
Casimiro de Abreu	5,3
S. Francisco de Itabapoana	3,4
Porciúncula	1,3
Santo Antônio de Pádua	1,3
Italva	(2,8)
Sumidouro	(7,4)
Com. Levy Gasparian	(7,9)
Eng. Paulo de Frontin	(10,2)
Rio Claro	(11,0)
Piraí	(11,7)
Miracema	(11,9)
Rio das Flores	(15,1)
Sapucaia	(19,0)
Bom Jardim	(21,5)
Itaocara	(25,9)
Conceição de Macabu	(27,1)
Aperibé	(28,0)
São João da Barra	(30,1)
Quissamã	(33,3)
Carapebus	(40,1)
Laje do Muriaé	(42,3)
Mendes	(45,6)
Cordeiro	(47,1)
Duas Barras	(48,1)

Cantagalo	(55,1)
Cambuci	(57,0)
Macuco	(58,5)
Carmo	(63,0)

Trajano de Moraes	(70,0)
Santa Maria Madalena	(72,6)
São José de Ubá	(75,3)
São Sebastião do Alto	(75,9)

Fonte: Departamento de Acompanhamento do Fundef/MEC 1998-2002. Elaboração do autor.

### 6.3 O Fundef no Rio de Janeiro: a condição dos municípios perdedores

Conforme assinalado, entre 1998 e 2002, o governo estadual do Rio de Janeiro perdeu vultuosos recursos financeiros por conta da implementação do Fundo, cujos percentuais variaram entre 50,9%, em 1998, e 54,9%, em 2002, numa perda média de 52,1% no quinquênio.

No mesmo período, vinte e oito municipalidades fluminenses também foram dotadas, na média, de menos recursos em relação à sua “contribuição” inicial ao Fundef. O gráfico 5 indica, segundo o município, o percentual das verbas que deixou de ser arrecadado pelos chamados perdedores fluminenses do Fundo. Dentre eles, oito deixaram, percentualmente, de receber mais recursos ainda do que a média perdida pelo governo estadual nesse período.

Para efeito de esclarecimento, dos 28 municípios com saldo negativo de receita, 24 são os aqui chamados “perdedores contumazes”, ou seja, que perderam verbas invariavelmente em todos os anos do quinquênio em tela.

Ainda que também ostentem uma média negativa no período, os quatro municípios listados a seguir perderam verbas somente nos anos ao lado discriminados:

1. Bom Jardim: 1998, 1999, 2000 e 2001;
2. Pirai: 1998, 1999, 2000 e 2001;
3. Italva: 1999, 2001 e 2002;
4. Comendador Levy Gasparian: 1998 e 1999.

Quanto às suas características populacionais, todos os 28 *outsiders* são considerados municípios de pequeno e de médio portes, por possuírem ou até 10 mil habitantes ou de 10 mil a 50 mil habitantes, respectivamente.

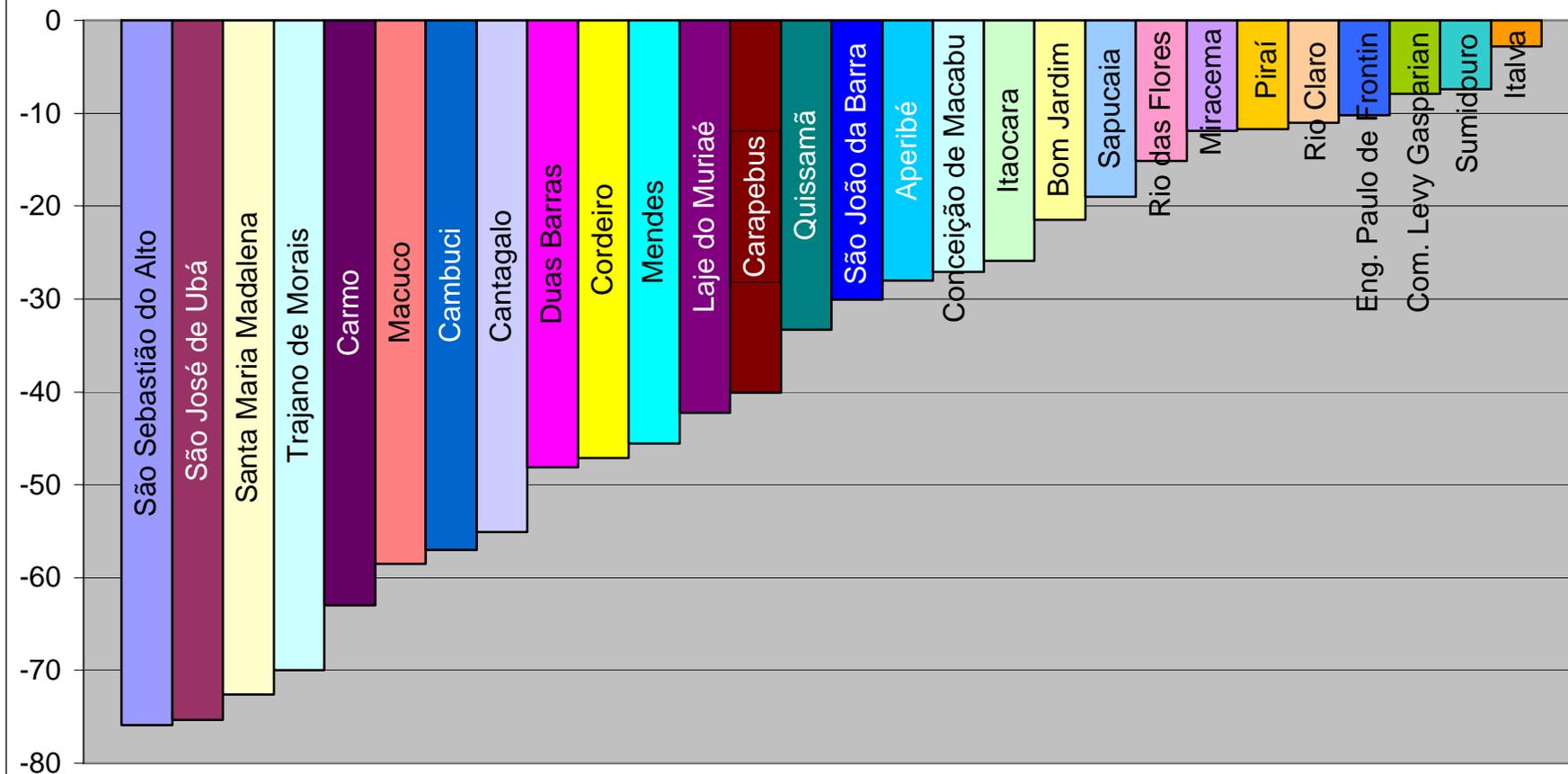
Entre os considerados de pequeno porte, encontram-se, em ordem populacional crescente, os seguintes municípios:

1. Macuco (4.749);
2. São José de Ubá (6.506);
3. Rio das Flores (7.872);
4. Laje do Muriaé (8.003)
5. Comendador Levy Gasparian (8.102);
6. Aperibé (8.377);
7. São Sebastião do Alto (8.518);
8. Carapebus (9.365) e
9. Trajano de Moraes (9.911).

No que diz respeito às municipalidades de médio porte, apenas seis (ou cerca de 20% do total) possuem mais de 20 mil habitantes. São elas:

1. Cantagalo (20.131);
2. Pirai (22.757);
3. Itaocara (23.018);
4. Bom Jardim (23.076);
5. Miracema (27.479) e
6. São João da Barra (27.993).

**Gráfico 5 - Municípios perdedores do RJ:  
Perda média para o Fundef entre 1998-2002 (em %)**



Fonte: Departamento de Acompanhamento do Fundef/MEC, 1998-2002. Elaboração do autor.

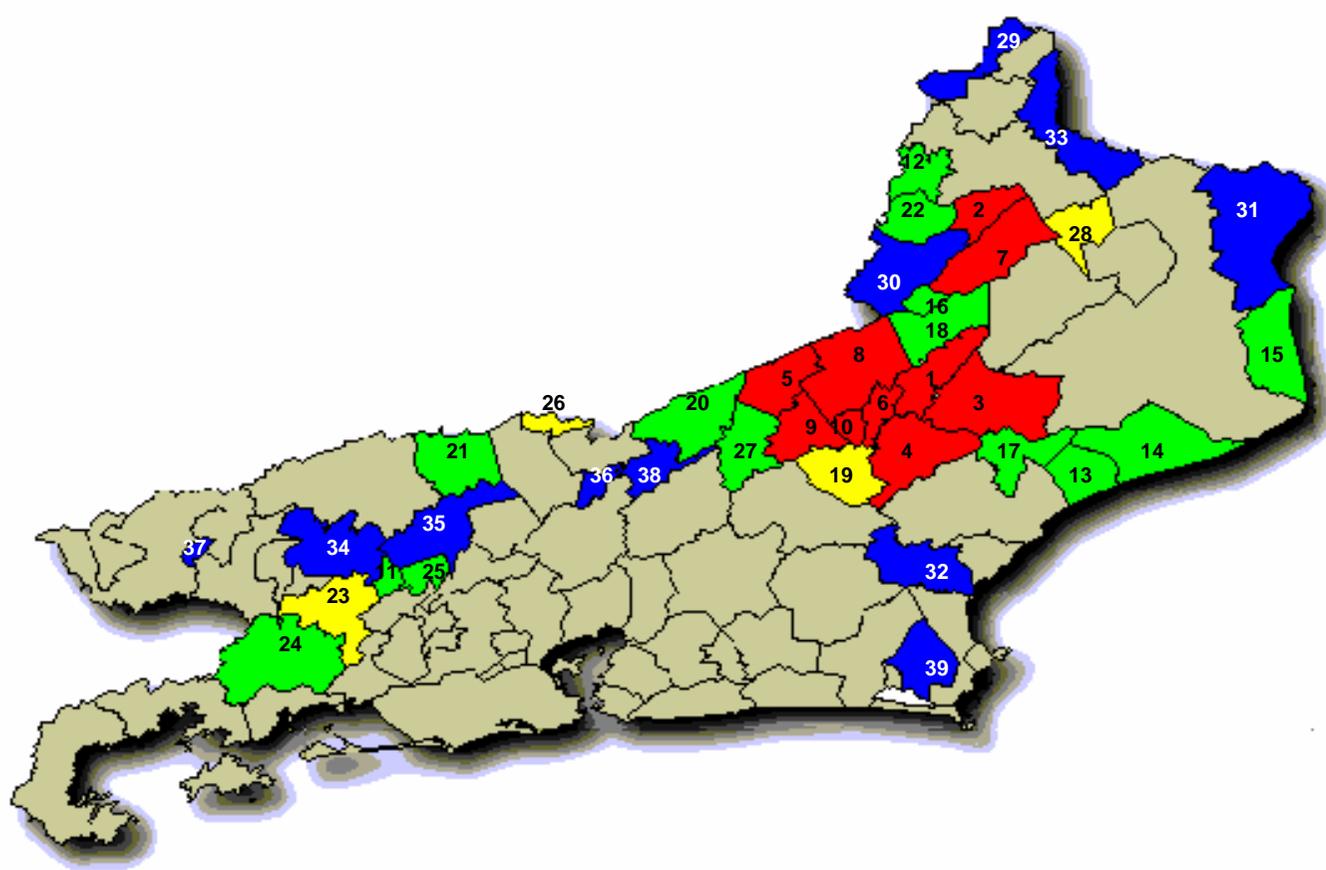
Ainda que tenham obtido um percentual médio de ganho superior ao de prejuízo entre 1998 e 2002, além dos 28 municípios que obtiveram um saldo médio negativo nesse período, outros 11 municípios fluminenses, discriminados pela cor azul na figura 1, também estiveram na condição de perdedores nos anos discriminados ao lado. São eles, por ordem alfabética:

1. Areal: 1998;
2. Barra do Piraí: 1999;
3. Bom Jesus do Itabapoana: 1998;
4. Casemiro de Abreu: 2002;
5. Porciúncula: 1998;
6. Porto Real: 2002;
7. Santo Antonio de Pádua: 1998, 1999 e 2000;
8. São Francisco do Itabapoana: 1998 e 2002;
9. São José do Vale do Rio Preto: 1998;
10. São Pedro d'Aldeia: 1998;
11. Vassouras: 1998.

O mapa seguinte oferece uma visualização mais circunstanciada da localização geográfica de toda e qualquer perda de verbas para o Fundef, sofrida pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro, no período entre 1998 e 2002.

O que fica imediatamente visível é a ausência de qualquer perda de recursos por parte daquelas municipalidades localizadas ou na zona metropolitana do Rio de Janeiro ou em suas circunvizinhanças. Não por acaso, são municipalidades que possuem, via de regra, uma alta concentração populacional, muitas delas também desempenhando a função de cidades-dormitório de grande parte dos trabalhadores do Município do Rio de Janeiro.

Também compondo o quadro representado pelo ganho de recursos educacionais, percebe-se um significativo espaço vazio no Norte e Noroeste Fluminenses, ocupado, em ordem de maior para menor espaço geográfico, pelos municípios de Campos dos Goytacazes, São Fidélis e Cardoso Moreira.



- Maiores perdedores
- Perdedores durante todo o período
- Perdedores no período com ganho ocasional
- Ganhadores no período com perda ocasional

- Figura 1 - Municípios com**  
**Perda para o Fundef: 1998-**  
**2002**
- 1 São Sebastião do Alto
  - 2 Itabapoana
  - 3 São José de Ubá
  - 4 Casimiro de Abreu
  - 5 Santa Maria Madalena
  - 6 Bom Jesus do Itabapoana
  - 7 Trajano de Moraes
  - 8 Barra do Piraí
  - 9 Carmo
  - 10 Vassouras
  - 11 Macuco
  - 12 Areal
  - 13 Cambuci
  - 14 Porto Real
  - 15 Cantagalo
  - 16 São José do Vale do Rio
  - 17 Duas Barras
  - 18 Preto
  - 19 Cordeiro
  - 20 São Pedro da Aldeia
  - 21 Mendes
  - 22 Laje do Muriaé
  - 23 Carapebus
  - 24 Quissamã
  - 25 São João da Barra
  - 26 Aperibé
  - 27 Conceição de Macabu
  - 28 Itaocara
  - 29 Bom Jardim
  - 30 Sapucaia
  - 31 Rio das Flores
  - 32 Miracema
  - 33 Piraí
  - 34 Rio Claro
  - 35 Engenheiro Paulo de Frontin
  - 36 Comendador Levy Gasparian
  - 37 Sumidouro

No que diz respeito aos municípios que apresentaram perda constante ou parcial de recursos para o Fundef no período, estes, de modo geral, fazem parte da bacia do médio e do baixo rio Paraíba do Sul. De acordo com Farah Neto (2005), essa região se caracteriza, na atualidade, por apresentar um quadro de acentuada decadência sócio-econômica. Tal processo, de modo geral, teve início no final do século XVII, com o término do chamado ciclo do ouro, que afetou principalmente as municipalidades localizadas no lado esquerdo do mapa, as quais eram utilizadas como passagem para o escoamento do metal extraído do Estado de Minas Gerais e que seguia em direção às cidades-porto do Rio de Janeiro. O ouro, portando, “caminhava levantando cidades e, com sua exaustão, derrubando-as”, instaurando um estado de coisas que Farah Neto (2005) classifica como a “primeira morte daquela região”.

Nos passos da revolução industrial, verifica-se, no início do século XX, a introdução da cultura do café tanto em áreas ocupadas pelo ciclo do ouro quanto na região Serrana do Rio de Janeiro, que oferecia clima apropriado ao cultivo da planta, tão valorizada no mundo capitalista da época, por incrementar a produtividade dos trabalhadores. Com a crise mundial vivida na primeira metade daquele século, e conseqüente derrocada do ciclo do café no Brasil, toda aquela região, outrora próspera, experimenta a sua “segunda morte”, situação que perdura até hoje, exceto em alguns pontos isolados da parte oeste do mapa, representados pelos municípios que se industrializaram, por conta da expansão da área industrial do Estado de São Paulo (FARAH NETO, 2005).

A maior e mais significativa concentração de perdedores, entretanto, pode ser percebida do lado direito do mapa, justamente na área que faz limites com o sudoeste do Estado de Minas Gerais. É lá que também se encontra, mais precisamente, no coração da região Serrana, a grande mancha vermelha que aglutina oito dos dez maiores perdedores de recursos para o Fundef no Rio de Janeiro, no período de 1998 a 2002. Os outros dois maiores perdedores estão localizados na região Noroeste, que, como já ressaltado, é a mais pobre de todo o Estado.

É, portanto, sobre esses dez municípios campeões da perda de recursos educacionais para o Programa - ou *outsiders*, conforme o termo cunhado por Elias (2000) - que estaremos priorizando a análise apresentada a seguir.

#### **6.4 Fundef no Rio de Janeiro: retrato preliminar dos maiores perdedores**

De acordo os dados disponibilizados, São Sebastião do Alto foi o município do Estado do Rio que acumulou os prejuízos mais expressivos em decorrência do Fundef, deixando de receber, em média, 75,9% do previsto naquele período. Além deste, entre os dez maiores perdedores de recursos estão, por ordem decrescente de perda: São José de Ubá (75,3%), Santa Maria Madalena (72,6%), Trajano

de Morais (70%), Carmo (63%), Macuco (58,5%), Cambuci (57%), Cantagalo (55,1%), Duas Barras (48,1%) e Cordeiro (47,1%).

Conforme já pontuado, a exceção de São José do Ubá, criado em 1997, e de Cambuci, ambos situados no Noroeste Fluminense, os dez maiores perdedores do Fundef integram, a região Serrana Fluminense. Em parte dessa região predominou, no século XIX, o cultivo do café, em condições menos produtivas do que as do oeste paulista, sendo que, no século XX, a agricultura fluminense, de forma geral, já mostrava uma história de lenta e irreversível atrofia, tornando-se incapaz de suprir as necessidades do próprio Estado (LESSA, 2001).

Os dez maiores perdedores do Fundo são municípios relativamente pequenos, com até 20.000 habitantes, sendo que em alguns deles houve entre 1990 e 2000 pequena redução na população total. Macuco era, entre os perdedores, o de menor população, ou seja, 4.886 habitantes, em 2000 (IBGE, 2000).

A tabela de número 11 mostra que um dos pontos comuns entre essas municipalidades é que, com exceção Cordeiro, que ostenta o índice mais elevado do grupo, todas tinham o IDH inferior aos melhores índices do Estado do Rio de Janeiro. São José do Ubá e Duas Barras, entre todos, são os municípios que, em 2001, encontravam-se em situação mais precária, integrando também o grupo dos dez municípios com pior IDH do Estado do Rio de Janeiro<sup>90</sup>.

**Tabela 11 - IDH dos municípios perdedores do Fundef entre 1998-2002**

Município	Região	IDH-M 2000	Ranking no RJ	Perda para o Fundef
São Sebastião do Alto	Serrana	0,723	80	(75,9)
São José de Ubá	Noroeste	0,718	85	(75,3)
Santa Maria Madalena	Serrana	0,734	69	(72,6)
Trajano de Morais	Serrana	0,723	79	(70)
Carmo	Serrana	0,763	44	(63)
Macuco	Serrana	0,769	41	(58,5)
Cambuci	Noroeste	0,733	71	(57)
Cantagalo	Serrana	0,779	28	(55,1)
Duas Barras	Serrana	0,712	86	(48,1)
Cordeiro	Serrana	0,789	18	(47,1)

Fonte: TCE/RJ; MEC. Elaboração do autor.

<sup>90</sup> Além de Duas Barras e de São José de Ubá, que ocupam, respectivamente a sexta e a sétima colocação entre os 10 piores IDH no Estado do Rio, encontram-se nesse grupo, em ordem do mais baixo para o mais alto: Varre-e-Sai; São Francisco de Itabapoana; Cardoso Moreira; Laje do Muriaé; Sumidouro; Paty do Alferes; São José do Vale do Rio Preto e Tanguá. Vale destacar que destes, a maior parte (6) é de municípios ganhadores de recursos para o Fundef, numa variação que oscila de 62,7%, para Tanguá, até 3,4%, para São Francisco de Itabapoana.

Um outro indicador que une os *outsiders* é o fato de também possuírem índice de pobreza em torno de 30% da população (PNUD, 2001). Assim, nesses municípios, a renda *per capita* situava-se, em 2001, entre 171,4 e 275,4, bem abaixo dos melhores patamares de renda fluminense, como os de Niterói, por exemplo, equivalente a 809,2.

Excetuando-se o município de Cordeiro, onde a urbanização foi expressiva entre os anos 1990 e 2000, todos os demais registraram baixas taxas de urbanização em relação aos demais municípios do Estado. Em 2000, conforme o Censo do IBGE, cerca de dois terços da população total de municípios como São José do Ubá e São Sebastião do Alto moravam nas áreas rurais.

#### 6.4.1 Municípios perdedores: reflexos do prejuízo em alguns indicadores educacionais

Particularmente em relação ao ensino fundamental, observa-se que a municipalização não chegou de forma plena nesses dez municípios. Quanto à oferta educacional de 1ª a 4ª séries, no período compreendido entre 1999 e 2002, ainda era intensa a presença do governo estadual; em alguns dos municípios, o número de matrículas da rede estadual superava o da esfera municipal nesse segmento do ensino fundamental, tal como em Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes e Cordeiro (MEC/INEP/Censo Escolar 1999;2002).

**Tabela 12 - Matrícula da 1ª à 4ª séries do ensino fundamental, segundo o município e a dependência administrativa - 1999-2002**

Município	Matrícula <i>Total</i>	1999		Matrícula <i>Total</i>	2002	
		Dependência administrativa			Dependência administrativa	
		Municipal	Estadual		Municipal	Estadual
Cambuci	<b>1498</b>	735	763	<b>1449</b>	762	687
Cantagalo	<b>2317</b>	1202	1115	<b>2150</b>	1148	1002
Carmo	<b>1575</b>	753	822	<b>1509</b>	785	724
Duas Barras	<b>1613</b>	915	698	<b>1584</b>	1294	290
Macuco	<b>762</b>	520	242	<b>766</b>	476	290
Santa Maria Madalena	<b>1425</b>	564	861	<b>1355</b>	509	846
São Sebastião do Alto	<b>1247</b>	403	844	<b>1103</b>	420	683
Trajano de Moraes	<b>1602</b>	555	1047	<b>1297</b>	457	840
S. José do Ubá	<b>730</b>	359	371	<b>682</b>	443	239
Cordeiro	<b>1634</b>	559	1075	<b>1983</b>	962	1021

Fonte: MEC/INEP Censo Escolar

Como também demonstra a tabela anterior, os grandes perdedores do Fundef, exceto Cordeiro e Macuco, tiveram redução na matrícula total no período compreendido entre 1999 a 2002. Tal

redução decorreu da diminuição de vagas nas redes públicas municipal (Cantagalo, Santa Maria Madalena e Trajano de Moraes), estadual (Cambuci, Cantagalo, Duas Barras, Macuco, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes, São José do Ubá) ou em ambas as redes (Cantagalo, Santa Maria Madalena e Trajano de Moraes).

Entretanto, quando se incluem os dados referentes ao ano de 1998 e a matrícula referente ao segundo segmento do ensino fundamental (5ª a 8ª séries), a situação desses municípios apresenta algumas alterações, conforme a tabela 13.

**Tabela 13 - Municípios perdedores, segundo a matrícula total no ensino fundamental - 1998-2002**

Município	Matrícula municipal no ensino fundamental				
	Ano				
	1998	1999	2000	2001	2002
Cambuci	680	735	783	815	798
Cantagalo	1337	1540	1685	1626	1592
Carmo	506	866	862	866	888
Duas Barras	485	915	1010	1114	1325
Macuco	468	520	522	534	476
S. Maria Madalena	544	564	557	514	509
S. Sebastião do Alto	302	403	350	371	450
Trajano de Moraes	398	555	511	716	457
São José de Ubá	174	359	379	445	443
Cordeiro	653	724	935	920	962

Fonte: MEC/INEP Censo Escolar

Em que pesem as vultuosas perdas financeiras, os grandes *outsiders* fluminenses ampliaram a sua oferta de ensino fundamental em relação ao ano de 1998, excetuando-se Santa Maria Madalena que, em 2002, tinha um número de matrículas total menor do que em 1998 nesse nível de ensino. A discreta redução na população total observada nessa municipalidade entre as décadas de 1990 (10.850 habitantes) e 2000 (10.476 habitantes) não pareceu reduzir as necessidades de escolarização de sua população, visto que, naquele município: existiam, em 2000, 22,1% de analfabetos de 25 anos ou mais; a média de anos estudos da população era equivalente apenas a 4,5 e havia, entre a população de 7 e 14 anos de idade, 9,6% de analfabetos (PNUD, 2001). Vale lembrar que Santa Maria Madalena perdeu mais de 70% dos recursos previstos para a educação em decorrência da implementação do Fundef.

Há municípios entre os dez grandes perdedores - tais como São José de Ubá, Carmo e Duas Barras - que ampliaram em mais de duas vezes a sua oferta de vagas no ensino fundamental em relação ao ano de 1998, sendo que alguns implementaram suas primeiras turmas de 5ª à 8ª séries. Embora a população dessas municipalidades não tenha se elevado em proporções expressivas entre as décadas

de 1990 e 2000, conforme os dados do IBGE sinalizam, a oferta municipal sofreu grande expansão a partir de 1998 e, por isso, os efeitos das perdas em relação aos recursos que estariam destinados à educação desses municípios ainda precisariam ser mais bem avaliados.

No entanto, mesmo que não se possa dimensionar, de forma precisa, a magnitude desse impacto, algumas indicações parecem ser oportunas, a fim de melhor compreender os possíveis efeitos da implementação da lógica do Fundef no Estado do Rio de Janeiro, os quais, adiantamos, não são uniformes.

Uma primeira e importante sinalização diz respeito à inexistência de matrículas na rede municipal de ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos - EJA, em todos esses municípios, até 2002, à exceção de Trajano de Moraes, que mantinha uma modesta oferta de 39 vagas nessa modalidade no ano de 2002. Em todos os demais municípios que integram os dez maiores *outsiders* do Fundef, a rede estadual desenvolve a EJA, freqüentemente de maneira não-presencial. Convém destacar que Trajano de Moraes, assim como Cambuci, apresentaram, entre 1990 e 2000, uma discreta redução na população total.

Uma segunda indicação refere-se ao atendimento em educação infantil. Trajano de Moraes, por exemplo, viu decrescer, entre 1999 e 2002, o atendimento municipal em educação infantil. Se, em 1999, eram oferecidas 102 vagas, em 2002, essa oferta caiu para 95 matrículas<sup>91</sup>. Ainda que se considere a discreta redução populacional ocorrida nesse município, deve-se lembrar que, em Trajano de Moraes, 53,7% das crianças integravam famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo, em 2001, (PNUD, 2001), para quem a educação infantil pública e de qualidade seria necessidade imperiosa. Além de Trajano de Moraes, Macuco teve redução progressiva na oferta de educação infantil municipal entre 1999 e 2002, conforme o Censo Escolar (INEP, 1999-2002). Nos demais municípios perdedores, a matrícula em educação infantil no período é crescente nas redes municipais o que significa que, mesmo perdendo expressivos recursos, essas municipalidades assumiram a sua responsabilidade legal.

Conforme indicam os dados do MEC/INEP, as unidades escolares dos dez maiores perdedores fluminenses estão concentradas na área rural, com algumas variações no período compreendido entre 1999 e 2002, nos municípios de Cantagalo, Trajano de Moraes, Carmo e São José do Ubá. Esses municípios ampliaram o número de escolas existentes, assim como Cambuci e Santa Maria Madalena diminuíram o número de escolas da rede municipal. Duas Barras, Macuco, São Sebastião do Alto e Cordeiro, por sua vez, mantiveram o mesmo número de unidades escolares no período em pauta.

---

<sup>91</sup> O mesmo processo ocorreu na rede estadual visto que, em 1999, eram 300 e, em 2002, apenas 192 as matrículas na educação infantil.

**Tabela 14 - Unidades escolares da rede municipal, conforme localização, segundo municípios perdedores -1999-2002**

Município	Unidades escolares da rede municipal			
	Ano/zona			
	1999	1999	2002	2002
	rural	urbana	rural	urbana
Cambuci	11	4	8	2
Cantagalo	14	6	19	5
Carmo	10	5	11	7
Duas Barras	10	2	10	2
Macuco	2	3	2	3
Santa Maria Madalena	25	0	20	2
São Sebastião do Alto	12	1	12	1
Trajano de Morais	19	1	27	1
S. José do Ubá	8	1	9	1
Cordeiro	3	3	3	3

Fonte: MEC/EDUDATA

Em 2002, conforme os dados do Censo Escolar, em todos esses municípios, à exceção de Cordeiro e São Sebastião do Alto, as redes municipais estavam com frequência se valendo de espaços cedidos à Prefeitura para o funcionamento das escolas de ensino fundamental. Em Trajano de Morais, por exemplo, o número de prédios escolares cedidos chegava a 22 naquele ano, sinalizando investimento menor na construção de suas próprias unidades. Em Santa Maria Madalena, eram onze os prédios cedidos à rede municipal. Em Duas Barras, por sua vez, uma das escolas funcionava em galpão e, em Cambuci, uma das unidades estava instalada na casa de um professor.

De forma geral, as escolas municipais dos dez maiores perdedores nem sempre tinham condições de funcionamento adequado. Em Cordeiro, Santa Maria Madalena e Trajano de Morais várias unidades não dispunham de energia elétrica. Em Cambuci, uma das escolas não tinha sanitário e quatro escolas de Carmo não eram servidas por esgoto. Quando se observam os equipamentos existentes nessas escolas nos anos de 1999 e de 2002 conclui-se que, em alguns municípios, houve acentuadas perdas para a população. Em outros, manteve-se a situação de precariedade.

Em Cambuci, por exemplo, um dos municípios que reduziu o número de escolas, havia, em 1999, duas unidades municipais com biblioteca. Em 2002, nenhuma das 10 escolas municipais restantes tinha sequer uma biblioteca. Nesse mesmo ano, também não existiam, assim como em 1999, escolas com laboratório de Informática, de Ciências ou quadra de esportes naquela municipalidade. Já em Santa Maria Madalena, a situação manteve-se dentro de um quadro crítico ao longo do período em questão, uma vez que nenhum desses equipamentos estava presente nem em 1999, nem em 2002 nas escolas do município.

Há vários outros indicadores da precariedade que se manteve ou se agravou ao longo do período estudado nos municípios perdedores do Fundef, sendo que dois deles chamaram especialmente a nossa atenção. O primeiro é a formação inadequada dos professores que atuam nas escolas municipais de ensino fundamental, sempre aquém da formação dos docentes que atuam na rede estadual dos mesmos municípios.

Conforme os dados do MEC/INEP, de 2002, a pior situação em relação à qualificação docente estava nos municípios de São Sebastião do Alto e de Trajano de Moraes, onde nenhuma das funções docentes tinha ensino superior.. A situação também era crítica nos municípios de Cambuci, São José de Ubá, Duas Barras, Macuco e Santa Maria Madalena, onde o percentual de professores de escolas municipais do ensino fundamental com ensino superior completo não chegava a 10%, em 2002.

O segundo indicador observado em vários municípios do Estado do Rio de Janeiro e também em diversos perdedores do Fundef, e que contribui decisivamente para deteriorar as condições da oferta educacional de ensino fundamental, é a existência de uma maior carga horária diária na rede estadual do que nas redes municipais. Entre os perdedores, as maiores diferenças foram observadas em Cambuci, onde a média diária de horas- aula era equivalente a 5,3 na rede estadual e 4,2 horas na rede municipal, e em Carmo, onde essas médias são iguais, respectivamente, a 5,4 e 4,1 (MEC/INEP, 2002).

Finalmente, em relação às taxas de rendimento escolar no período, alguns índices merecem maior consideração. Os dados disponibilizados a partir de 1999 pelo MEC/Edudata sinalizam situações bastante diversas e surpreendentes entre os grandes *outsiders* fluminenses. O que se percebe é que, apesar da precariedade em termos de instalações e de titulação de professores, a taxa de aprovação melhorou na maioria expressiva desses municípios, à exceção de Macuco e de São José de Ubá. O mesmo ocorreu no tocante à taxa de abandono que, no período, mostrou redução em quase todas as municipalidades, salvo em Macuco e Duas Barras.

Como pode ser constatado na tabela 15, municípios como Cambuci, Cantagalo, São Sebastião do Alto e São José do Ubá mostraram evolução positiva no período, bastante superior, inclusive, à média do Estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 15 - Taxas de rendimento escolar nos municípios perdedores do Fundef**

Município	Ano	Taxa de aprovação		Taxa de abandono	
		1999	2002	1999	2002

Cambuci	78,0	86,6	22,9	5,0
Cantagalo	67,6	75,5	11,8	4,1
Carmo	80,8	81,9	4,1	3,2
Duas Barras	57,7	68	13,4	17,1
Macuco	79,9	73,2	11,1	11,8
S. Maria Madalena	59,9	71,8	15,1	13,1
São Sebastião do Alto	48,4	69,9	19,4	3,5
Trajano de Moraes	62,6	77,8	4,9	3,4
S. Jose de Ubá	75,8	90,4	13,7	1,8
Cordeiro	83,8	79,2	4,7	4,3
<b>Estado</b>	<b>80,2</b>	<b>82,4</b>	<b>8,1</b>	<b>5,1</b>

Fonte: MEC/EDUDATA

Aceitando-se a exatidão dos dados do INEP/MEC e, ainda, tomando-se o exemplo de Cambuci, município cujo IDH é o 74º do Estado do Rio de Janeiro e cuja precariedade na oferta educacional mostrou-se relevante no que concerne às instalações, à falta de bibliotecas, à carga horária diária de aula menor e à baixa titulação docente, torna-se difícil tanto compreender em que condições a rede municipal conseguiu ampliar sua produtividade em tão curto período como saudar a conquista de efetivos avanços em relação ao direito à uma educação de qualidade...

Lembrando uma vez mais Jamil Cury (2000, p. 569), quando adverte que enquanto houver uma só “criança sem escola ou fora da idade adequada o direito de todos e o dever do Estado não terão se consubstanciado”, defendemos igualmente que enquanto houver precariedade nessa oferta e enquanto for oferecido ensino diferenciado nos diferentes municípios, a dívida social do país crescerá junto aos brasileiros, em virtude da desresponsabilização do Estado, agora não mais em relação ao número de matrículas, mas em relação à qualidade do ensino oferecido.

Nessa perspectiva, com base na série de indicadores apresentada ao longo deste item, consideramos necessário sublinhar que:

- ✓ os efeitos das políticas dos anos 1990 não são os mesmos para todos os municípios, assumindo várias conformações, nem mesmo para todos aqueles que perdem recursos em decorrência da lógica do Fundef;
- ✓ a melhora efetiva do ensino fundamental não se verificará nesses ou em quaisquer outros municípios apenas pela elevação da matrícula, das taxas de aprovação ou pela redução do abandono se forem mantidas as condições precárias de ensino;

- ✓ É pouco provável que se possa atribuir a redução do número de escolas em alguns desses municípios *outsiders* a uma melhor gestão do sistema educacional, visto que a ampliação de matrículas e dos níveis de produtividade (abandono e aprovação) não veio acompanhada da melhoria das condições necessárias à uma educação de qualidade.
- ✓ Mesmo nos municípios onde houve criação de novas escolas, as condições das instalações e de ensino ou se mantiveram insuficientes ou até pioraram. É o caso de Cantagalo, por exemplo, municipalidade que, em 1999, tinha quatro escolas com biblioteca e uma com laboratório de informática e, em 2002, nenhuma unidade escolar com esses equipamentos. Trata-se, na verdade, de uma inclusão "excludente" no ensino fundamental fluminense, situação para a qual os recursos não recebidos em virtude da lógica do Fundef poderiam eventualmente contribuir para reverter, o que certamente demandaria novos estudos.

#### 6.4.2 Fundef x FPM: aprofundando distorções

Ao se atentar para a magnitude dos efeitos financeiros decorrentes da perda de recursos educacionais sofrida por essas dez municipalidades, a situação mostra uma de suas faces mais perversas quando se foca a atenção na dimensão desse prejuízo em relação às verbas do Fundo de Participação dos Municípios que elas fariam jus, caso o Fundef não existisse. Ou seja, se não lhes houvessem sido tirados os 15% do FPM subvinculados, através da Lei 9424/96, ao Programa. A tabela 16 foi elaborada a partir de dados relativos ao ano de 2002, disponibilizados, via *internet*, pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre oito dos dez municípios campeões de perda. Nela, são encontradas informações a propósito do seguintes números:

- ✓ cota total de FPM que estes receberiam caso o Fundef não vigorasse;
- ✓ dedução de 15 % do FPM devidos ao Fundo;
- ✓ dedução total das verbas devidas ao Fundef (FPM+ICMS+LC 87/96+IPI-Exp);
- ✓ valor efetivamente recebido a título do Fundo e
- ✓ montante das verbas perdidas para o Programa.

Os municípios foram agrupados do maior para o menor perdedor, com base nos percentuais calculados a partir das estimativas divulgadas pelo MEC para o quinquênio 1998-2002. Não estão incluídas informações sobre os municípios de Cambuci, pela inconsistência de alguns valores, e de Cantagalo, pela ausência de parte dos dados necessários à elaboração da tabela.

**Tabela 16 - Valores, em R\$, do FPM e do Fundef em oito municípios do RJ - 2002**

<b>Município</b>	<b>Cota FPM</b>	<b>Dedução FPM/Fundef</b>	<b>Dedução Fundef</b>	<b>Fundef recebido</b>	<b>Perda Fundef</b>
São Sebastião do Alto	2.229.944,6	301.073,6	1.190.504,8	312.321,8	(878.182,9)
São José de Ubá	1.711.648,2	256.746,6	1.010.390,4	374.582,2	(635.808,2)
Santa Maria Madalena	2.282.197,6	342.329,1	1.680.499,7	432.728,1	(1.247.771,5)
Trajano de Moraes	2.230.120,29	301.175,7	1.482.899,4	602.662,5	(880.236,9)
Carmo	2.852.747,0	427.911,5	1.632.145,8	733.577,7	(898.568,1)
Macuco	1.711.648,2	256.747,2	1.019.025,9	449.535,1	(569.490,9)
Duas Barras	2.286.887,1	343.033,1	1.340.369,1	951.596,1	(388.772,9)
Cordeiro	3.426.251,1	513.937,7	1.307.256,2	795.276,1	(511.980,1)

Fonte: STN, 2002. Elaboração do autor.

Como fica evidenciado na tabela anterior, quando se compara o volume das verbas relativas ao Fundo de Participação dos Municípios com aquelas a propósito das perdas ocasionadas pelo Fundef nessas municipalidades, percebe-se o quão expressivos foram tais “seqüestros”, nos termos de Monlevade e Ferreira (1997)..

De modo geral, sete dos oito municípios acumulam prejuízos que ultrapassam, em números absolutos, o valor da parcela que lhes foi deduzida, na fonte, do FPM para o Fundef, numa variação que vai de 113,3%, para Duas Barras, passando pelo campeão de perdas do quinquênio, São Sebastião do Alto, com percentual de 291,7%, até Santa Maria Madalena, que registra uma perda estupenda de 364,5%. Cordeiro escapa por muito pouco dessa situação, já que recupera uma parcela ínfima de sua dedução do FPM para o Fundo, isto é, de apenas 0,4%.

Ao se comparar a perda de recursos ocasionada pelo Fundef nesses municípios com o valor total da cota do FPM que lhes seria de direito antes da entrada em vigor do Programa, a porcentagem varia desde o mínimo de 14,9%, em Cordeiro, passando por 39,4%, em São Sebastião do Alto, até alcançar o pico de 54,7%, em Santa Maria Madalena<sup>92</sup>.

Em se tratando da participação da cota de FPM que foi deduzida na fonte para o Fundef em relação ao valor total subtraído para o Programa em cada uma dessas municipalidades, no ano de 2002, obtêm-se, segundo os números da STN, as seguintes porcentagens: São Sebastião do Alto: 25,3%; São José de Ubá: 25,4%; Santa Maria Madalena: 20,4%; Trajano de Moraes: 20,3%; Carmo: 26,2%;

<sup>92</sup> Vale aqui registrar a situação do município de Quissamã. Ainda que, segundo dados do IBGE, tenha ocupado, nos anos 2000, 2001 e 2002, a terceira colocação nacional em relação ao Produto Interno Bruto *per capita* - não se constituindo, portanto, um município pobre -, também ocupou, em 2002, de acordo com a STN, o terceiro lugar no *ranking* fluminense relativo à perda de recursos para o Fundef.

Macuco: 25,2%; Duas Barras: 25,6% e Cordeiro: 39,3%. Entretanto, o município do Rio de Janeiro, detentor da maior população do Estado, naquele ano, comprometeu apenas 6,3% de seus recursos provenientes do FPM para o Fundef. A porcentagem de comprometimento do FPM dos municípios perdedores fica ainda mais expressiva quando comparada àquela que compõe o montante médio das verbas destinadas ao Programa no Rio de Janeiro entre 1998 e 2002, que, como vimos, não ultrapassa os 5%.

Mas, em que sentido essa perda de recursos do FPM estaria aprofundando distorções entre os municípios do Rio de Janeiro? Em estudo onde analisa a influência do Fundef nas finanças municipais em 2002, Bremaeker (2003), com base nos dados divulgados pela STN, constata que, naquele ano, 2.185 municípios brasileiros, representado 39,3% do universo, perderam recursos para o Programa. Desse número, 71% são considerados de pequeno porte. A região Sudeste foi a segunda que apresentou o maior índice do total de suas municipalidades nessa situação (55,6%), atrás apenas da Centro-Oeste (65,4%).

O autor também percebeu que quanto menor o município, maior o volume da perda de verbas. Assim, do total de municípios brasileiros com até 2 mil habitantes, 94,1% deles perderam recursos; 72,5% com população entre 2 mil e 5 mil pessoas também se encontraram nessa situação, do mesmo modo que 40,4% dos com até 10 mil habitantes. Tal participação vai diminuindo gradativamente, até chegar em 19% para o grupo com população entre 50 e 100 habitantes. Aumenta para 26% para o grupo com até 200 mil habitantes e volta a cair para aquele com população entre 200 e 500 mil pessoas. Torna a aumentar significativamente para as municipalidades com até 1 milhão de habitantes (52,6%), decaindo para 41,7% para aquelas com população superior a 1 milhão (BREMAEKER, 2003, p. 32).

A lógica que fundamenta o Fundo de Participação dos Municípios é claramente redistributiva, ou seja, tem por finalidade beneficiar, através da dotação de mais recursos, àquelas municipalidades que apresentam os menores índices populacionais. Isto porque, em sua maioria, tais municípios apresentam uma base econômica predominantemente rural. Logo, “(...) sem grandes possibilidades de efetuar uma razoável receita tributária” (BREMAEKER, 2003, p. 33). Desta forma, através do FPM são repassadas cotas de impostos cuja origem é eminentemente urbana, uma vez que tal Fundo é composto, como já foi visto, por 22,5% dos valores arrecadados pelos Impostos de Renda (IR) e sobre produtos Industrializados (IPI).

Quanto à sua distribuição, esta se opera através do recebimento de um valor *per capita*, obedecendo, de modo geral, aos seguintes critérios:

(...) R\$ 1.092 para os Municípios até 2 mil habitantes; R\$ 514 para os Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes; e R\$ 276 para os Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes. Na medida em que vai aumentando o quantitativo demográfico dos Municípios o valor “per capita” vai se reduzindo, (...) R\$ 159 para os Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, reduzindo-se até os R\$ 31 para os Municípios com população superior a 1 milhão de habitantes. (BREMAEKER, 2003, p. 33).

Dados divulgados pelo IBGE, através da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - Finanças Públicas (2004a), realizada a partir da análise das receitas e despesas de todos os municípios do país, nos anos de 1998, 1999 e 2000, provam que, de fato, quanto menor a participação da população, maior a incidência de FPM. Assim, em 2000, para um contingente populacional de 28,3% em relação à população total do país, a região Nordeste recebeu 32,5% do montante das verbas do FPM, seguida pela Sul, com 14,9% para 17,7%, pela Norte, com 7,3% para 8,2%, e pela Centro-Oeste, com participação populacional de 6,8% para 7,7% de recebimento das verbas desse Fundo. O Sudeste foi a única região que teve retorno financeiro bem abaixo de sua participação populacional: 30,9% para 42,6%.

No que diz respeito aos municípios com até 5 mil habitantes, o FPM mostrou ser o responsável por cerca de 57,3% das receitas neles disponíveis. Sua participação vai se reduzindo na mesma proporção em que o contingente populacional dos municípios vai aumentando, o que, mais uma vez, comprova que ser ele o mais potente mecanismo de redistribuição de verbas, beneficiando tanto as regiões menos desenvolvidas, quanto as menores municipalidades brasileiras.

Outro importante achado da pesquisa refere-se à grande dependência que a maioria dos municípios brasileiros (59,8%) possui em relação aos recursos que lhes são repassados pela União e pelos estados, recursos estes que se revelam fundamentais para a sua sobrevivência.

Ao se tratar da situação dos municípios fluminenses, 25 dos 92 atualmente existentes no Estado possuem, pelo menos, 80% de suas receitas provenientes dessas transferências (DARIANO, 2004). Dentre as dez municipalidades consideradas, em níveis percentuais, como mais dependentes no Rio de Janeiro, 4 delas encontram-se na situação de perdedoras contumazes para o Fundef no período de 1998 a 2002. São elas: Engenheiro Paulo de Frontin (92,7%); Comendador Levy Gasparian (92,1%); Mendes (92%) e Rio Claro (87,7%) (*idem, ibidem*)<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Também fazem parte dessa lista de dependência as seguintes municipalidades: São Francisco do Itabapoana (96,6%); Vassouras (89,8%); Tanguá (89,4%); Queimados (88,2%); Pinheiral (87,5%) e Arraial do Cabo (85,8%) (DARIANO, 2004). Por outro lado, os municípios listados a seguir representam os dez que menos dependem de transferências, em ordem decrescente: São João da Barra (48,2%); Rio de Janeiro (47,9%); Mangaratiba (47,6%); Campos dos Goytacazes (46,2%); Nova Iguaçu (45,9%); Carapebus (43,1%); Quissamã (36,7%); Niterói (35,8%); Macaé (31,5%) e Rio das Ostras (19,8%). Como se pode observar, a exceção de Carapebus, Quissamã e São João da Barra, as demais municipalidades são ganhadoras do Fundef no período em tela.

Outro estudo recentemente divulgado pelo IBGE (2004b), intitulado “Tendências demográficas”, no qual se analisa o crescimento populacional registrado no país entre os anos de 1991 e 2000, dá conta de uma taxa média de aumento da população do Estado do Rio de Janeiro de 0,75% no período. Em sete municípios, entretanto, o que se observa é um decréscimo de seus habitantes, dentre as quais cinco se encontram, como vimos, na condição de perdedoras de recursos para o Fundef entre 1998 e 2002. São elas: Macuco (-1,39%); Trajano de Moraes (-65%); Santa Maria Madalena (-0,39%); Nilópolis (-0,31%); Cambuci (-0,28%); Cardoso Moreira (-0,18%) e Italva (-0,13%).

Com base nos dados antes explanados, o que fica imediatamente patente é o flagrante despropósito da própria lei que regulamenta o Fundef, quando especifica as verbas que constituirão as fontes de arrecadação de seus recursos. Tal equívoco é representado pelo **comprometimento ao inverso** de um mecanismo de transferência de verbas, ou seja, o Fundo de Participação dos Municípios (que, como também já pontuado, pelas regras do Fundo, acaba sendo repassado justamente para aquelas municipalidades mais populosas), mecanismo este idealizado precisamente para compensar com recursos adicionais àqueles municípios menos povoados.

Tal injustiça assume uma proporção ainda mais grave quando se tem em mente que, embora previsto originariamente na Lei 9424/96, nenhum movimento foi empreendido, durante o período analisado, no sentido de se diferenciar efetivamente o gasto com os alunos das zonas rurais, peculiaridade esta que, como já foi destacado, é uma das mais fortes características dos municípios que integram o conjunto dos dez maiores prejudicados pela implementação do Fundef no Estado do Rio.

Diante do exposto, não há como discordar de Bremaeker (2003), quando este, na conclusão de seu estudo, acusa o mecanismo que fundamenta a arrecadação das receitas do Fundef de contrariar a lógica social, gerando mais e mais distorções nas magras finanças dos municípios de pequeno porte:

O que está acontecendo é que a lógica do FUNDEF está contrariando a lógica do FPM, visto que os Municípios de pequeno porte demográfico estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem, por via de conseqüência, poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu Município. Na prática, o que está acontecendo é uma transferência de recursos dos Municípios de menor porte demográfico para aqueles de médio e grande portes demográfico, contrariando a lógica social. Para os Municípios de pequeno porte demográfico o saldo negativo entre o crédito e a dedução à conta do FUNDEF é bastante significativo nas suas finanças, representando uma parcela relativamente pequena para o conjunto dos demais Municípios do País (p. 33).

## 6.5 Fundef no Rio de Janeiro: observações finais

Embora neste trabalho não se pretenda aprofundar a situação dos municípios que ganharam com a implantação do Fundef, consideramos oportuno indicar alguns elementos gerais sobre aqueles que compõem o grupo dos dez maiores ganhadores do Fundef no Estado do Rio de Janeiro, ou seja, em ordem decrescente de ganho: Japeri, Araruama, São Gonçalo, Belford Roxo, Itaboraí, Nova Iguaçu, Petrópolis, Magé, Teresópolis e Seropédica.

Como já destacado no início deste capítulo, várias delas são municipalidades que fazem parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a maioria integralmente urbana. Todas tinham população acima de 60.000 habitantes, sendo que Nova Iguaçu contava, em 2000 (IBGE), com 920.599 habitantes.

O município que mais ganhou recursos com a lógica do Fundef nesse grupo (Japeri) era também o mais pobre, com a menor renda per capita (156,4) e um expressivo percentual de pobreza (39,3%), especialmente quando comparado a outros do mesmo grupo de ganhadores, como Petrópolis e Teresópolis. Japeri, apesar dos recursos adicionais, não conseguiu níveis melhores de aprovação no ensino fundamental, segundo os dados do período de 1999 a 2001 do MEC/INEP. Ainda que indicativo, cumpre sublinhar, entretanto, que qualquer conclusão preliminar sobre esse quadro (má gestão financeira, influência de diferentes determinantes estruturais ou conjunturais, entre outros aspectos correlatos), caso não seja devidamente aprofundada, por meio de estudos visando uma melhor contextualização, pode se revelar imprópria.

O fato é que a questão central que nos move neste estudo, ou seja, os efeitos da implementação do Fundef no Estado do Rio de Janeiro, acenam para questões não discutidas e distantes do discurso oficial sobre a potencialidade redistributiva do Fundo. Mais do que isso, parecem indicar que as perdas (omitidas ou naturalizadas) podem agravar, sob diferentes prismas, a difícil situação de municípios já pauperizados.

Nesses municípios *outsiders*, dificilmente a população está organizada ou mobilizada em torno dos direitos sociais constitucionalmente assegurados. Além disso, a divulgação dos repasses nas agências dos Correios, como previu o Fundef, não é, por si mesma, capaz de explicar o total de recursos que deixaram de ser recebidos. Não há, portanto, condição de pleno exercício do controle social nessas circunstâncias, nem mesmo pelas equipes municipais de acompanhamento do Programa, que, raramente, têm acesso a esse tipo de informação.

Entendemos que, para a população dos grandes perdedores de um estado “rico” como o Rio de Janeiro, em comparação com a maioria dos demais estados, o tão criticado valor-aluno do Fundef não está nem mesmo em pauta, visto que não há quaisquer acréscimos nos seus recursos destinados à educação. Pelo contrário, a população “menos visível”, para fins políticos, desses pequenos municípios apenas perde, sob a aparência de que está sendo amplamente favorecida.

Além dos efeitos decorrentes da implementação do Fundef, há que se considerar, ainda, o eventual impacto adicional da maioria das ações do MEC dos anos 1990, que, conforme definia a “agenda política” do governo Cardoso, adotava a “focalização” como estratégia, o que significa, em termos práticos, a priorização do atendimento a um número maior de alunos, alegando-se, para tanto, o

“custo-benefício” das ações empreendidas. Quando, por exemplo, estabeleceu-se como critério para a distribuição de “bibliotecas” ou computadores um número mínimo de alunos por escola, selou-se o destino da maioria dos estudantes dos municípios perdedores fluminenses que, como se viu, estudavam em escolas caracterizadas como rurais, nas quais geralmente está matriculado um número menor de alunos por turma.

Dessa forma, não seria de todo impróprio cogitar que a redução de unidades escolares em alguns desses municípios, de maioria rural, como vimos, estivesse relacionada não às pequenas flutuações da população total, mas a uma certa “reingenharia” do sistema, ou seja, à adoção, em nível municipal, dos mesmos critérios que fazem a escola funcionar como empresa “rentável”, para quem a relação “custo-benefício” é vital.

Com base na situação aqui apresentada, só podemos concluir que a idéia de escola como instituição social capaz de assegurar um ensino de qualidade e de promover uma educação cidadã para todos, antes de se consolidar ao longo dos anos, através da série de medidas governamentais adotadas, parece, na verdade, estar se esfarelando.

## **7. POR FIM...**

Ao se chegar à etapa de conclusão deste estudo, revendo os caminhos empreendidos no longo e descontínuo processo de sua realização, bem como avaliados os frutos colhidos nesse percurso, a impressão é a de que se alcança o seu final sem, contudo, atingir o seu fim. Isto porque, se no princípio da jornada partíamos certos do esclarecimento de nossas questões iniciais, em seu decorrer, de forma intencional ou não, muitas delas deixaram de ser abordadas. Além do mais, diversas outras emergiram, algumas de maior pertinência que aquelas que motivaram nosso início, o que, antes de apontar conclusões, denuncia a necessidade de maior aprofundamento do tema aqui tratado.

Nesse contexto de imprevisibilidade, cabe destacar ter sido o próprio desenho traçado nessa trajetória, conjugado às condições concretas de realização do estudo, que, em última instância, apontaram as direções tomadas tanto na definição do quadro de referências quanto na adequação do campo metodológico. Estes, portanto, vieram a reboque, isto é, foram escolhas posteriores ao processo contínuo de redimensionamento e redefinição de nosso objeto de análise.

No que diz respeito aos aportes teóricos, aprofundando o olhar sobre nosso objeto de estudo, percebemos que, em alguns casos, a abordagem carecia de um referencial de conceitos mais adequado, capaz de jogar luz em aspectos aparentemente obscuros. Tal situação, que implicou na

busca sistemática de novos pontos de referência, também viabilizou o estabelecimento do diálogo com outros autores, contribuindo, de forma decisiva, para a constante reinterpretação do cenário em que o Fundef se desenrola e no qual se encontra organicamente inserido.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a descoberta e o acesso a incontáveis fontes de dados relativos aos gastos com a educação - ainda que, muitas vezes, com informações contraditórias -, trouxe a certeza de que, pelo menos em nosso campo de estudo, o problema, hoje, não reside tanto na falta de dados, mas, principalmente, na escassez de iniciativas visando à sua análise sistemática, aí incluída a aferição de sua confiabilidade. Isto porque, no processo de pesquisa aqui empreendido, pôde ser constatada a existência de um sem número de informações sobre essa matéria, dados estes disponibilizados, principalmente, via *internet*, os quais, muitas vezes, eram desconhecidos pelos próprios especialistas da área com quem interagimos na realização deste estudo.

Tal fato, ao mesmo tempo em que demonstra um movimento crescente e positivo de “publicização” desse tipo de dados, remete a mais uma recomendação decorrente de nossa experiência, qual seja, a de que seja incentivada a produção de um maior número de estudos pautados na interpretação das informações já existentes. Além disso, com base em nossa própria experiência no trato junto a diversos órgãos públicos responsáveis pela execução de ações educacionais, podemos afirmar que tal procedimento, de custo bem mais baixo, irá certamente ao encontro das expectativas desses órgãos, que, em muitas situações, dispõem de uma enorme gama de dados, sem possuir, no entanto, os meios - aí incluído o pessoal - necessários à sua interpretação.

De modo geral, ainda que difusa, a experiência acumulada no processo de aproximação e de recorte de nosso objeto de análise - aí incluído o período anterior à sua sistematização acadêmica - permite, nesta parte final, retomar brevemente algumas das questões apresentadas sobre o Fundef no decorrer do trabalho, bem como apontar, no alcance de suas limitações, possíveis pistas visando à superação das lacunas de conhecimento detectadas e/ou ao aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento educacional, principalmente num momento como o atual, quando as discussões em torno do Fundeb se encontram na ordem do dia.

Em primeiro lugar, vale lembrar que, não obstante se compreenda a conjuntura de criação e implemento do Fundef como fator condicionante e condicionado pelo movimento de satisfação das necessidades do capital financeirizado internacional (movimento este intrinsecamente relacionado ao modelo de desenvolvimento neoliberal projetado para países periféricos, como o Brasil), isto não significa que esse processo tenha se dado de forma unívoca, isenta de contradições e tensões. Conforme sublinhado ao longo do trabalho, embora o Fundo esteja, em sua origem, intimamente

relacionado a tal conjuntura, sua implementação também propiciou, em seu bojo, o resgate e/ou a colocação em marcha de diversos aspectos considerados fundamentais para a luta em prol da educação democrática e de qualidade, mesmo a despeito de alguns deles ainda se encontrarem insuficientemente desenvolvidos ou incorporados pela sociedade. Dentre tais aspectos, destacam-se: a ampliação do debate a propósito do financiamento da educação, em sentido mais amplo; a importância da vinculação de recursos para os diversos segmentos e modalidades educacionais; a necessidade da participação da sociedade no controle dessas verbas, através, entre outros mecanismos, de conselhos de acompanhamento e fiscalização; a importância de as prestações de contas tornarem-se públicas e transparentes; a necessidade de se valorizar condignamente os profissionais da educação, entre uma série de outros fatores.

Por seu turno, conforme demonstra o histórico do financiamento educacional aqui delineado, a “desresponsabilização” do Estado para com a área - caracterizada por Cury (2000) como o recorrente “jogo de empurra-empurra” entre as esferas de governo ao longo dos anos, prática a qual, nos anos 90, associaram-se os termos “descentralização” e “municipalização”, entre outros - manifesta-se sempre que o poder central é pressionado (pela sociedade, organismos internacionais ou outros agentes) a assumir sua parcela de responsabilidade para com a educação.

Nesse contexto, fica também evidente que tal movimento de desresponsabilização de modo algum significa que a União esteja abrindo mão de sua centralidade, de seu enorme poder de influência e decisão na área. Muito pelo contrário. Como foi visto, o repasse de algumas de suas funções para as instâncias subnacionais jamais implicou no abandono de seu papel regulador e, em muitas ocasiões, fiscalizador do tipo de educação pretendido para a maioria da população. O que se verifica, portanto, é a ampliação de seu domínio de ação e controle (fato que ratifica a importância conferida, expressa ou veladamente, à educação no alcance dos objetivos do modelo econômico adotado), para o que o Fundef contribui de maneira determinante.

Diante disso, a própria lei que regulamenta o Fundo funciona à perfeição como exemplo do poderio do governo central sobre as demais esferas, numa demonstração do quão violenta pode ser a ação daquela instância, através da legislação que faz instituir. Isto porque, como já argumentado, ao tomar por base quase que exclusivamente o número de alunos aferido nos censos escolares para a distribuição das verbas educacionais, a matemática do Fundef revela-se extremamente fria. Assim, a despeito de uma pequena diferenciação entre o 1º e o 2º segmentos do ensino fundamental e da dotação de recursos adicionais para alunos portadores de necessidades especiais matriculados na rede, tal matemática não leva em consideração nenhum outro indicador que, como foi visto, pode ter conseqüências diretas na oferta da educação pelos municípios, dentre os quais destacam-se, entre

outros, o IDH, a renda per capita, o nível de pobreza, o nível de dependência com outras esferas de governo, a situação educacional e a localização geográfica. Essa matemática age, portanto, como um “rolo compressor”, no caso dos municípios *outsiders*, cujas conseqüências se revelam assustadoras para os que vêem a educação como algo mais do que uma simples peça no mosaico da extensa e dispendiosa propaganda governamental, peça esta atualmente tão privilegiada pelos governos...

Se o Fundef contribuiu para algum tipo de mudança positiva no contexto do ensino fundamental, tais transformações (via de regra, de caráter quantitativo) também acarretaram desequilíbrios evidentes em outros segmentos e modalidades de ensino, tais como a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, o ensino rural etc. Provas disso são, entre diversos fatores, o gargalo que se verifica hoje no ensino médio, vítima de uma expansão sem planejamento e descompromissada com a qualidade, e a descaracterização da faixa etária relativa à educação infantil, que “perdeu” alunos da faixa dos 6 anos para o ensino fundamental, devido às regras quase que exclusivamente numéricas estabelecidas para o recebimento dos recursos do Fundo (NUNES, 2005).

Nesse panorama, um dos fatores que certamente colaborou para a difusão da imagem ufanista criada pelo governo federal da década de 1990 acerca do Programa foi, sem dúvida, o predomínio de análises oficiais de cunho quantitativo. Estas, ao enaltecerem os números apresentados – os quais eram, muitas vezes, acompanhados por interpretações duvidosas ou mesmo questionáveis -, roubavam o espaço a ser também ocupado por indicadores de qualidade, de onde se conclui que, para aquele governo, o sentido de democratização educacional residia unicamente na colocação de crianças na escola. Ainda assim, mesmo o amplo acesso ao ensino fundamental verificado a partir do Fundef não pode ser considerado, de fato, democrático, uma vez que as condições do ensino atestam uma qualidade ainda muito precária, incompatível com os requisitos de uma educação cidadã.

No que concerne à tão proclamada vocação “equalizadora” do Programa, com base nos dados apresentados, pode-se dizer que esta, de fato, não ocorreu e nem ocorrerá, nas bases propostas. Isto porque os municípios com maior poder fiscal terão sempre mais verbas para aplicar na educação, em virtude de uma maior arrecadação de recursos através de fontes próprias. Logo, constitui uma falácia afirmar que, através do Fundef, promove-se, em uma dada região, o gasto equânime por estudante, em função de o montante disponibilizado por cada aluno do ensino fundamental ser o mesmo, não importa onde ele estiver...

Outro aspecto que vem contribuindo, e muito, para o acirramento das diferenças promovidas pelo Fundo entre as municipalidades (dentre as quais as fluminenses são exemplo lapidar) reside no fato de ele incidir, de forma indiscriminada e linear, no Fundo de Participação dos Municípios, transferência fundamental para a sobrevivência de inúmeras das municipalidades de pequeno porte, que são maioria no país. Conforme foi visto, o princípio que rege o mecanismo do FPM - caracterizado por uma maior dotação de verbas para os municípios menos populosos, geralmente possuidores de base econômica rural e com menor capacidade tributária - é diametralmente oposto àquele que orienta a repartição do dinheiro do Fundef, que, ao contrário, beneficia as regiões com maior concentração populacional. Deste modo, também aí se observa a dimensão de “rolo compressor” atribuída à lei do Fundo, por conta do desvio indiscriminado de significativas somas de recursos, originariamente destinadas aos municípios mais pobres, para outros em melhor situação, num movimento inverso ao tão proclamado efeito “Robin Hood”.

A característica anterior encontra-se intimamente relacionada àquele que, no decorrer da investigação, revelou-se um dos pontos centrais deste estudo, qual seja, a constatação do grande descaso a que vem sendo sistematicamente relegada, no âmbito das políticas públicas, a educação que se processa fora dos centros urbanos, no interior das chamadas escolas rurais. Deste modo, não será exagero afirmar que, com base tanto nos dados aqui apresentados como na experiência profissional acumulada ao longo de nosso exercício profissional, esta se constitui a área mais prejudicada, não apenas pelo Fundef, mas pela grande maioria dos programas educacionais implementados pelo governo da década de 90. Isto porque estes, ao se calcarem, tal como o Fundo, em critérios predominantemente quantitativos, praticamente excluem as escolas de pequeno porte - características das zonas rurais - de seu raio de abrangência.

Nesse contexto, vale lembrar que, na nova LDB (Lei 9395/96), embora se mencione a necessidade de adequação da oferta de educação básica à população da zona rural (artigo 28º), não existe qualquer indicativo quanto ao seu financiamento. Tal recomendação encontra-se disposta, de forma bastante geral, na lei que regulamenta o Fundef (Lei 9424/96, artigo 2º, § 2º, inciso IV). Entretanto, até o momento, após quase oito anos de sua promulgação, ainda não se fez qualquer distinção do gasto aluno/ano a ser observado nas escolas rurais, ao contrário do ocorrido com o primeiro e o segundo segmentos do ensino fundamental e com a educação especial, cuja diferenciação de valores, embora considerada bastante discreta e tardia, já foi operacionalizada.

Tal negligência, aliada a uma outra importante recomendação difundida pelo MEC junto às redes de ensino durante a década de 1990, aconselhando a nucleação (agrupamento) de escolas como estratégia de contenção das despesas educacionais, certamente foram das principais responsáveis

pelo quadro preocupante que vivenciamos naquele período, quando secretários de educação fluminenses, assumindo uma postura de franca competição com seus pares, exultavam ao relatar quantas escolas teriam fechado em seus respectivos municípios, “em cumprimento às recomendações emanadas pelo MEC”. Esquecendo-se, portanto, de que, para além de edifícios com funções estritamente educacionais, os prédios escolares representam, especialmente para as municipalidades situadas no interior do país, verdadeiros - e, às vezes, os únicos - espaços de sociabilização e convivência, fundamentais tanto para a preservação e manutenção da identidade municipal quanto para a fixação de suas populações à terra, entre outros fatores.

Em outras palavras, vem se procedendo, na área da educação, como se o exercício da matemática orçamentária, puro e frio, pudesse dar conta, também na dimensão cultural, das (reais) necessidades das populações, sobretudo aquelas localizadas nas zonas rurais, através da adoção de medidas cuja base encontra-se impregnada de princípios neoliberais, que, antes de tudo e a qualquer preço, clamam pela “racionalização” e/ou “otimização” dos recursos financeiros. Tanto é assim que, durante o processo inicial de implantação do Fundef no Rio de Janeiro, por diversas vezes também fomos testemunhas da substituição sumária, em alguns municípios, de educadores ocupantes do cargo de secretário municipal de educação por outros profissionais mais afeitos às áreas da administração e da economia...

Com base nos argumentos apresentados ao longo deste estudo, não parece ser precipitado concluir que um dos principais motivos de a maior parte dos programas implementados pelo MEC, durante a década de 1990, ter “privilegiado” os municípios com maior concentração populacional se encontra intimamente relacionado ao fato de serem estes os que oferecem, no presente, as melhores condições para o retorno financeiro de curto prazo, objetivo tão perseguido pelo capitalismo neoliberal. Por esta razão é que fazemos coro com Sousa Santos (1997), quando o sociólogo português acusa tal modelo econômico de não ter compromissos com o futuro.

Diante do exposto, em face do evidente esgotamento ambiental promovido, nos mais variados níveis, por essa lógica excludente e predatória, cujos efeitos se fazem sentir sobretudo nos chamados países periféricos e semiperiféricos, a exemplo de tantos outros autores, também nos colocamos a questão: caso se mantenha, onde o atual estado de coisas levará a humanidade?



Durante a elaboração do presente estudo, inúmeras questões, além daquelas que nos colocaram em marcha, foram se mostrando ao conhecimento. Por este motivo, com objetivo de apontar possíveis desdobramentos deste trabalho (os quais, na realidade, demarcam os próprios limites que nos

impusemos em sua realização), optamos por sistematizar apenas aqueles que nos pareceram mais diretamente afetos ao nosso objeto de análise, qual seja, a situação dos municípios a partir do Fundef.

De modo geral, tais propostas se encontram agrupadas em dois blocos, congregando sugestões relativas tanto aos municípios ganhadores, ou estabelecidos, quanto aos perdedores, ou *outsiders*, de acordo com a definição de Elias (2000). Procura-se, com isso, fomentar a discussão em torno de aspectos potencialmente capazes de tornar visível o movimento dos recursos públicos, cujas informações devem, portanto, ser obrigatoriamente socializadas.

- ✓ Conforme demonstrado, a implementação do Fundef acarretou vultuosas perdas para um grande número de municípios fluminenses, especialmente aqueles com taxas populacionais mais baixas e de forte predominância rural. Diante disso, a pergunta que surge é inversa à que nos motivou a iniciar esta investigação: como deverá, então, estar se efetivando a educação naquelas redes de ensino ganhadoras de receitas? O aporte adicional de recursos - que, em muitos casos, se revela espetacular, oscilando, entre os dez maiores ganhadores, de 224,9%, em Seropédica, a 394,2%, em Japeri - estará sendo capaz de garantir uma educação pública de qualidade? Caso positivo, de que forma? Caso negativo (e, ainda que não tenhamos nos detido nesse aspecto, temos indícios para desconfiar de que seja esta a situação), por conta de quais razões?
- ✓ Considerando a série de informações hoje disponíveis sobre os municípios perdedores de recursos educacionais para o Fundo no Estado do Rio, quais seriam e, sobretudo, de que forma seriam implementadas as principais medidas voltadas para a superação do quadro de iniquidade em que estes se encontram? Os órgãos responsáveis pelo zelo dos interesses desses municípios *outsiders* - tanto em nível interno (tais como suas respectivas prefeituras municipais, secretarias de educação etc.) como no âmbito externo (União dos Dirigentes Municipais de Educação etc.) - têm conhecimento da magnitude de suas perdas? Caso negativo (e, a despeito de parecer improvável, esta é a nossa hipótese), por conta de quais fatores? Caso positivo, que iniciativas já foram ou estariam sendo tomadas visando superar essa situação? Por seu lado, no âmbito da elaboração de propostas educacionais, que tipo de medidas voltadas para o financiamento seriam compatíveis com as diferentes realidades desses municípios?

Como também já pontuado, o processo de implementação do Fundef, seja em nível nacional, seja no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, apresenta uma série de características bastante preocupantes. No entanto, tal situação assume proporções ainda maiores quando se considera o

amplo raio de sua abrangência, abarcando desde os mais de trinta milhões de brasileiros matriculados nas redes públicas educacionais até outros tantos milhões que, mesmo fazendo jus ao ensino fundamental, encontram-se fora ou à margem desse atendimento, tal como a clientela da educação de jovens e adultos, entre outras (ANDRADE, 2004).

Por esse motivo, com vistas a uma melhor adequação das ações tanto em curso como ainda a serem implementadas na área do financiamento educacional, julgamos pertinente sistematizar, de forma concisa, nesta parte final do estudo, algumas recomendações e sugestões.

► Em primeiro lugar, e fazendo coro com diversos dos autores aqui recorridos, não existe possibilidade de se oferecer um ensino cidadão, no âmbito da educação básica, priorizando-se determinados segmentos e/ou modalidades educacional, tal como ocorre com o Fundef. O rompimento da organicidade nesse nível - sem dúvida, um dos maiores ganhos da LDB/96 - deturpa e corrompe a idéia de uma educação continuada, pressuposto fundamental para a aquisição das ferramentas mínimas necessárias à intervenção e inserção conseqüentes no mundo contemporâneo. Deste modo, quaisquer propostas a serem implementadas nessa área devem, antes de tudo, estar fundamentadas em tal princípio de indissolubilidade.

► Ainda que também recorrente (o que denuncia o caráter refratário que marcou a elaboração das políticas públicas na última década), torna-se imprescindível ratificar a importância de as medidas educacionais considerarem, obrigatoriamente, as diversidades que, por certo, caracterizam os contextos em irão se operar. Logo, programas abrangentes como o Fundef, capazes de afetar a sociedade de forma definitiva, não podem se processar, sob qualquer hipótese, como “rolo compressores” (ou seja, como emissários da política do “pensamento único”, característica da ideologia neoliberal), se a meta for o estabelecimento de uma educação cidadã. Devem, portanto, possuir uma margem de maleabilidade capaz de garantir sua adequação aos diferentes aspectos da realidade, na qual o respeito e a observância às diferenças jamais sejam colocados em segundo plano. Nesse sentido, o estabelecimento, *a priori*, de valores únicos, num mesmo estado ou região, torna-se inconcebível - o que, por sua vez, não descarta a fixação de **valores mínimos** de gasto aluno/ano regionais, desde que flexíveis e ancorados em critérios claros, objetivos e, de fato, equânimes.

► A implantação de medidas potencialmente capazes de operar grandes transformações não pode ocorrer como um pacote avassalador, que, de um momento para outro, altera a organização educacional vigente, sem dar tempo para ajustes, correções de rumo ou o seu devido conhecimento e assimilação, como no caso do Fundef. Deve, portanto, processar-se de maneira gradual e refletida,

obedecendo, de forma conseqüente, etapas e modos de operacionalização capazes de garantir sua incorporação, sobretudo pelas instâncias e/ou sujeitos mais vulneráveis aos seus desdobramentos.

► Outro importante aspecto a ser observado é o de as políticas públicas se voltarem, efetivamente e de modo sistemático, para a educação que tem lugar à margem dos centros urbanos, em especial aquela que se realiza no interior das escolas rurais. Como é de amplo conhecimento, o processo de ocupação acelerado e sem qualquer planejamento atualmente vivido nos já superlotados centros urbanos vem acarretando uma vasta série de problemas e adversidades, que poderiam ser minimizados, caso fossem postas em prática, no bojo de uma política mais ampla voltada para a almejada - e necessária - interiorização do país, propostas especialmente direcionadas para o ensino do campo, visando contribuir para a fixação, com dignidade, das populações à terra.

► Por fim, com base nas distorções aqui detectadas, recomenda-se a revisão imediata dos critérios de subvinculação dos recursos destinados ao Fundef, especialmente no que diz respeito àqueles oriundos do Fundo de Participação dos Municípios, bem como o zelo para que disparidades dessa monta não venham a se interpor, uma vez mais, na elaboração de futuras propostas educacionais. Isto porque, como foi visto, tal subvinculação, ao invés de contribuir para a superação das inúmeras dificuldades enfrentadas pelos municípios de menor porte, por se encontrar em rota de franca colisão com o princípio de justiça social presente na lógica do FPM, vem, na realidade, acirrando um quadro de iniquidade inaceitável, se o compromisso é o de se oferecer uma educação calcada em padrões mínimos de qualidade.

Embora a situação específica do Estado do Rio de Janeiro apresente um quadro bem mais grave do que aquele descrito por Bremaeker (2003) em nível nacional, as questões aqui formuladas a título de sugestões, desdobramentos e recomendações podem ser facilmente transpostas tanto para outras unidades federadas quanto para a esfera nacional, o que certamente contribuiria, e muito, para uma melhor compreensão dos reais efeitos do Programa em outros contextos.

Finalizando, e com base nos argumentos apresentados, pode-se afirmar que do modo como foram propostas e operacionalizadas, pela administração federal da década de 1990, a elaboração e a implementação do Fundef, em nível nacional, está-se concorrendo, de modo célere, para o rompimento de um dos mais importantes avanços contidos na Constituição Federal de 1988, qual seja, a definição de princípios e estratégias a serem observados, pelas esferas de governo, visando fortalecer o chamado “pacto federativo”, nos moldes assinalados por Cury (2002). Isto porque, ao invés do estímulo à colaboração e ao estabelecimento de parcerias na elaboração e implemento das políticas públicas, o que se constata é a sedimentação de uma prática calcada na imposição, por

parte do governo federal, de uma série de medidas centralizadoras e autoritárias na área da educação.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, as conseqüências dessa prática se mostram, a nosso ver, ainda mais graves, especialmente quando se volta o olhar para a região do médio e do baixo Paraíba do Sul. Se, conforme pontua Farah Neto (2005), esta já foi vítima de dois processos de “morte” ao longo de sua história (representados pela falência do ciclo do ouro e a do café, cujas conseqüências até hoje se fazem sentir, de forma indelével, nos indicadores socioeconômicos dos municípios ali localizados), o que se observa, nos dias atuais, é o evidente agravamento da penúria em que se encontra grande parte daquelas municipalidades, especialmente as situadas nas Regiões Serrana e Noroeste Fluminenses.

Desta forma, ousamos dizer que, caso a realidade daqueles municípios não venha a se constituir, no mais breve espaço de tempo, parâmetro determinante na formulação e implemento de políticas públicas comprometidas, de fato, com a reversão de um quadro marcado pelo abandono e pela pauperização – quadro este reforçado, ao longo dos anos, pelos efeitos de programas autoritários e inadequados, tais como o Fundef -, estar-se-ia sumariamente condenando aquela região à completa paralisia, e, pior, roubando-lhe qualquer possibilidade de lutar por seu próprio renascimento.

## 8. OBRAS CITADAS E CONSULTADAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. – Escolas de Paz. Brasília : Unesco/Governo do Estado do Rio de Janeiro/UniRio, 2001.

\_\_\_\_\_ - Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas. Brasília : Unesco, 2003.

AGÊNCIA BRASIL. - No Brasil, pobres continuam mais pobres e ricos ganham mais, diz o Bird. Brasília, 24 de outubro de 2003. Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/useg/brasil/artigo/0.,1391991.00.html>.

ALMEIDA, Cássia, e RODRIGUES, Luciana - Brasil é o quarto país mais desigual do mundo. O Globo, p. 40, 15 de julho de 2004.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith e GEWANDSZNAJDER, Fernando – O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. – São Paulo : Pioneira, 1999.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? as idéias de Anísio Teixeira. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75, ago/2001.

ANDRADE, Eliane Ribeiro - Nos limites do possível: uma experiência político-pedagógica na Baixada Fluminense. Dissertação de mestrado apresentada no IESAE/FGV. Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_ - A educação de jovens e adultos e os jovens do “último turno”: produzindo outsiders. Tese de doutorado apresentada na UFF. Niterói, 2004.

ARAÚJO, Luiz – PEC 415/2005 – Fundeb: impactos de sua manutenção para a educação infantil, 2005. Disponível no sítio: [www.campanhaeducacao.org.br/apresaraujo.ppt](http://www.campanhaeducacao.org.br/apresaraujo.ppt)

ARELARO, Lisete Regina G. e outros – Acompanhamento da implantação do Fundeb no Estado de São Paulo. São Paulo, jun., 1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Municipalização: uma realidade diferente da que o governo imagina. Universidade Especial/Educação. Entrevista concedida em 1999. Disponível em: [www.usp.br/jorusp/arquivo/1999/jusp492/manchet/rep\\_res/rep\\_int/univers6.html+avalia%C3%A7%C3%A3o+fundef&hl=pt-BR](http://www.usp.br/jorusp/arquivo/1999/jusp492/manchet/rep_res/rep_int/univers6.html+avalia%C3%A7%C3%A3o+fundef&hl=pt-BR).

ARRETCHE, Marta - Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80. Campinas, set./2002a.

\_\_\_\_\_ - Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa. Entrevista concedida ao sítio “Com Ciência – revista eletrônica de jornalismo científico”. Disponível em <http://www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretche.htm>, em 10 de outubro de 2002b.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de – Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80. Campinas, set./2002.

BARBOSA, Flávia e JR., Gilberto Scofield – Desigualdade desafia desenvolvimento no G-22 – O Globo. Ed. Economia, p. 39, Rio de Janeiro, 16 de novembro de 2003.

BEISIEGEL, C. R. – Considerações a propósito de um projeto educacional – São Paulo em Perspectiva. São Paulo : SEADE, p. 38-49, 1993.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha e VEIGA, Sandra Mayrink – Características do modelo de desenvolvimento brasileiro – Afinal, que país é este?. Rio de Janeiro : DP&A, 1999.

BOITO JR, Armando - Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo : Xamã, 2000.

BOMFIM, Benedito Calheiros & LEITE, Júlio César do Prado – Declínio do neoliberalismo e alternativas à globalização. Rio de Janeiro : Destaque, 2001.

BONAMINO, Alicia & FRANCO, Creso – Avaliação da educação: novos desafios em contexto de municipalização – Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro : DP&A, 2003.

BOTH, Ivo José – Municipalização da educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. – Campinas : Papirus, 1997.

BOURDIEU, Pierre – Questões de Sociologia. – Rio de Janeiro : Marco Zero, 1984.

\_\_\_\_\_ - Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 1998.

\_\_\_\_\_ - Por uma nova política de resistência. O Globo. Caderno Prosa & Verso, p. 3. Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2002.

BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, Loïc. A nova bíblia do Tio Sam. Le monde diplomatique, edição brasileira, v. 1, n. 4, ago/2000.

BRASIL - Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília : MEC, 1988.

\_\_\_\_\_ - Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília : MEC, 1993a.

\_\_\_\_\_ - Plano Decenal de Educação para Todos. Versão acrescida. Brasília : MEC, 1993b.

\_\_\_\_\_ - Conferência Nacional de Educação para Todos: Anais. Brasília : MEC/SEF, 1994a.

\_\_\_\_\_ - Acordo Nacional . Brasília : MEC, 1994b.

\_\_\_\_\_ - Plano Diretor da Reforma Do Estado. Brasília : Mare, 1995a. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor).

\_\_\_\_\_ - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. Brasília : MEC/FNDE, 1995b (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Desenvolvimento da educação no Brasil. Brasília : MEC, 1996.

\_\_\_\_\_ - Dinheiro na escola: procedimentos operacionais. Brasília : MEC/FNDE, 1997a.

\_\_\_\_\_ - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização. Brasília : MEC/FNDE/CEPAM, 1997b.

\_\_\_\_\_ - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização. Brasília : MEC/FNDE/CEPAM, 1997c.

\_\_\_\_\_ - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: Rio de Janeiro (estimativa para 1998). Brasília : MEC/FNDE, 1998a (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: manual de orientação. Brasília : MEC, 1998b.

\_\_\_\_\_ - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: balanço do primeiro ano do Fundef. Brasília : MEC, 1999.

\_\_\_\_\_ - MEC – Balanço do Fundef 1998-2000. Disponível em <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco2000.pdf>. Brasília : MEC, 2000.

\_\_\_\_\_ - Fundef - relatório sintético 1998-2002. Disponível em <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>. Brasília : MEC, 2002.

\_\_\_\_\_ - Fundef - Relatório sobre a fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano - 2003. Brasília : MEC, 2003. Disponível no sítio: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/default.shtm>.

BREMAEKER, François E. J. de - A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003.

BUARQUE, Cristovam – É possível - O Estado de São Paulo, São Paulo. Artigo publicado em 09/07/2003.

\_\_\_\_\_ - O capital esquecido – Revista Educação, 17 de fevereiro de 2005. Disponível em <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Artigos>.

CAETANO, V. e CAMPOS, A. M. - TCU contesta mito da privatização – Jornal do Brasil, Editoria de Economia, Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2001.

CALVINO, Italo. As cidades invisíveis. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silveiras. Pompêo. et al. (coord.) – Editorial – Educação & Sociedade, vol. 23, n. 80. Campinas, set./2002.

CANO, Ignácio - Elaboração de texto introdutório sobre avaliação de programas sociais e sua aplicação à educação. 2003. Disponível no *sítio* <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/ceae>.

CARNOY, Martin – Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber. Brasília : Unesco, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de – O processo de gasto público na área de educação no Brasil: O Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. Tese de Doutorado. Campinas, Unicamp, 1997 (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Financiamento da educação no Brasil. Em Aberto. Brasília, vol. 18, n.74, dez. 2001.

CASTRO, Maria Helena Guimarães – O impacto da implementação do Fundef nos estados e municípios: primeiras observações. Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP : Cortez, 1999.

CHAUÍ, Marilena – Ideologia neoliberal e universidade – Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis : Vozes, 1999.

CHESNAIS, François – A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_ - Um programa de ruptura com o neoliberalismo – A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro : Contraponto, 1999.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - Considerações sobre o valor mínimo de que trata o artigo 6º da Lei nº 9.424/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Nota Técnica nº 03 , de 24/04/2002. Disponível em <http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/notas>

COSTA, Cristina – Sociologia: uma introdução à ciência da sociedade. São Paulo : Moderna, 1997.

COSTA, Roberto Mario Cunha da – Custo Brasil em educação – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. São Paulo : ANPAE, v. 13, n. 2, jul./dez., 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil – A educação como desafio na ordem jurídica – 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte : Autêntica, 2000.

\_\_\_\_\_ - A educação básica no Brasil. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80. Campinas, set./2002.

DARIANO, Daniela – Municípios de chapéu na mão. Jornal do Brasil, Editoria País, p. A2, 27/10/2004.

DAVIES, Nicolas – O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta. Niterói : Xamã Editora e Gráfica Ltda, 1999.

DEMEC/RJ - Análise da situação educacional das classes de alfabetização da rede municipal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 1-51, dez., 1992 (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Formulários do Fundef devolvidos pelos municípios do RJ: resultados parciais. Rio de Janeiro, p. 1-22, dez., 1997 (mimeo).

DEMO, Pedro – Pesquisa: princípio científico e educativo. São Paulo : Cortez, 1990.

DESLANDES, Suely Ferreira – A construção do projeto de pesquisa – Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ : Vozes, 1994.

DUARTE, M. T. e TEIXEIRA, V. L. – Política nacional de administração da educação básica: autonomia e intervenção. Niterói, jun., 1999 (mimeo).

ELIAS, Norbert – Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro : Jorge Zaar Editora, 2000.

ESTEVEES, Luiz Carlos Gil – Pesquisa em educação: da produção à prática. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de pós-graduação em Educação da UFF. Niterói, 1993.

\_\_\_\_\_ – Plano Decenal de Educação Para Todos: a experiência do Rio de Janeiro – Comunicação apresentada na 18ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 1995 (mimeo).

\_\_\_\_\_ et al. - Do discurso à realidade: situação dos programas do MEC no Estado do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no I CONED. Belo Horizonte, 1996 (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Fundef no Rio de Janeiro: caso de amor ou ódio?. Trabalho apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_ et al. – Estar no papel: cartas dos jovens do ensino médio. Brasília : UNESCO, INEP/MEC, 2005.

FARAH NETO, Miguel – Ouro e café: um olhar sobre o processo de empobrecimento do interior do RJ. Palestra realizada na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, em 13 de julho de 2005.

FÁVERO, Osmar – Lições da história: os avanços de sessenta anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições do analfabetismo no Brasil. Educação de Jovens e Adultos. Rio de Janeiro : DP&A, 2004.

FIGUEIREDO, O. – Saúde e educação são preservadas dos cortes anunciados para os ministérios. O Globo, Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 1999, p. 20.

FONTES, Virgínia – Apontamentos para pensar as formas atuais de exclusão – Afinal, que país é este?. Rio de Janeiro : DP&A, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Educação & Sociedade. [online]. abr. 2003, vol.24, no.82 [citado 10 Julho 2004], p.93-130. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci>.

GASPARI, Elio – O ensino foi bem na propaganda – O Globo. Rio de Janeiro, 29 de novembro de 1998.

GENTILLI, Pablo – Neoliberalismo e educação: manual do usuário – Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília : CNTE, 1996.

GOMES, Candido Alberto – Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Vol. 75, n. 179/180/181, jan./dez. 1995.

HELLER, Agnes – Uma crise global da civilização: os desafios futuros – A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro : Contraponto, 1999.

HOBSBAWM, Eric - Era dos extremos: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HöFLING, Eloisa de Mattos – Estado e políticas (públicas) sociais. Caderno CEDES. V. 21, n. 55, Campinas, nov./2001.

IANNI, Octávio – Teorias da globalização. - 9ª ed. – Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2001.

IBGE - Atlas de Exclusão Social no Brasil – 2. Rio de Janeiro, 2003a. Disponível do sítio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

\_\_\_\_\_ . Pesquisa Sindical 2001. Rio de Janeiro, 2003b. Disponível do sítio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

\_\_\_\_\_ - Síntese dos indicadores sociais 2002. Rio de Janeiro, 2003c. Disponível do sítio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

\_\_\_\_\_ - Perfil dos municípios brasileiros: finanças públicas 1998-2000. Rio de Janeiro, 2004a. Disponível do sítio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

\_\_\_\_\_ - Tendências demográficas. Rio de Janeiro, 2004b. Disponível do sítio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

IETS - Instituto de Estudos de Economia e Sociedade - A Agenda Perdida – diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social – Rio de Janeiro, setembro de 2002. Disponível em [www.iets.inf.br](http://www.iets.inf.br).

INEP – Geografia da educação brasileira 2001. Brasília, 2003. Disponível no sítio [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

JOHNSON, Allan G. - Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro : Jorge Zaar Ed., 1997.

JR W. - Governo mantém gasto mínimo por aluno no ensino fundamental. O Globo, Rio de Janeiro, 13 de janeiro de 1999, p.10.

KONDER, Leandro – A mundialização e a ‘globalização’ – O Globo. Seção Opinião, Rio de Janeiro, 19 de julho de 1999.

KOSIK, Karel - Dialética do concreto. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1989.

KUENZER, Acácia Zeneida - O Ensino Médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. Educação & Sociedade, ano XXI, nº 70, abr./2000.

LAKATOS, Eva Maria – Sociologia Geral. São Paulo : Atlas, 1985.

LEHER, Roberto - Um novo senhor da educação? A política do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Revista Outubro, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

\_\_\_\_\_ - Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos novos movimentos sociais na educação. In: Pablo Gentili; Gaudencio Frigotto. (Org.). A Cidadania Negada. 2 ed. São Paulo/ Buenos Aires, v. 1, p. 151-172, 2001.

\_\_\_\_\_ - Para silenciar os campi. Educação & Sociedade, São Paulo, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-892, 2004.

LEITE, Maria Thereza Lopes – Financiamento da educação no Brasil. Rio de Janeiro : Uerj, 2000 (mimeo).

- LESSA, Carlos. O Rio de todos os Brasis : uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- LORENZI, Sabrina - Distribuição de renda piora – Jornal do Brasil. Caderno Economia, Rio de Janeiro, 18 de junho de 2000.
- LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli – Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo : EPU, 1986.
- MACCALÓZ, Saete Maria – Globalização, neoliberalismo e direitos sociais – Rio de Janeiro : Destaque, 1997.
- MARASCH, Sônia A. – Neoliberalismo e educação. Infância, educação e neoliberalismo. São Paulo : Cortez, 1996.
- MARQUES, Antonio Emílio Sedim – O custo-aluno: tornando fácil um tema difícil. Revista da Universidade Católica de Brasília. Brasília : Universa, v. 3, n. 2, out./1995.
- MARTINS, Carlos Benedito – O que é sociologia – 38ª edição – São Paulo : Brasiliense, 1994.
- MEC - Revista do Fundef – n° 1, 2002a. Disponível no sítio [http://www.mec.gov.br/sef/fundef/revista12/sítio\\_fundef/index.htm](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/revista12/sítio_fundef/index.htm).
- \_\_\_\_\_ - Revista do Fundef – n° 2, 2002b. Disponível no sítio [http://www.mec.gov.br/sef/fundef/revista/plano\\_menu.htm](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/revista/plano_menu.htm).
- \_\_\_\_\_ - Avaliação internacional mostra desempenho de alunos de 41 países. Assessoria de Comunicação do MEC, 1º de julho de 2003. Disponível em <http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasId.asp?Id=3813>.
- \_\_\_\_\_ - Diretrizes do Fundeb. Brasília, jul/2004. Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo – O financiamento da educação no Brasil. São Paulo : EPU, 1987.
- \_\_\_\_\_ - Mudanças no financiamento da educação no Brasil. Campinas : Autores Associados, 1997.
- MELLO e SOUZA, Alberto – Financiamento da educação na América Latina: lições da experiência. Equidade e financiamento da educação na América Latina. Brasília : Unesco, IPE-Buenos Aires, 2002.
- MELLO e SOUZA, Alberto & COSTA, Marly A. – O nó górdio e a ponte de safena - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Brasília : vol. 13, jan./jun., 1997.
- MERCOSUL – Consenso de Buenos Aires. Revista On-Line. Disponível em [www.mercosul.gov.br/textos/default.asp%3FKey%3D277+consenso+de+buenos+aires&hl=pt-BR&ie=UTF-8](http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp%3FKey%3D277+consenso+de+buenos+aires&hl=pt-BR&ie=UTF-8).
- MONLEVADE, João - Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$. Brasília : Idéia Editora, 1997.

\_\_\_\_\_ - Algumas reflexões sobre a transição Fundef-Fundeb. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.cnte.org.br/fundeb>.

MONLEVADE, João e FERREIRA, Eduardo B. - O Fundef e seus pecados capitais. Brasília : Idéia Editora, 1997.

MORAES. M. – MEC apura fraude com Fundef – Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 02 de junho de 1999.

MORAES, Reginaldo C. – Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80. Campinas, set./2002.

NEGRI, Barjas - Financiamento da educação no Brasil, 1997. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/1997/serie%5Fdocumental/serdoc01.rtf>.

NETO, Otávio Cruz – O trabalho de campo como descoberta e criação - Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ : Vozes, 1994.

NUNES, Maria Fernanda Rezende – Educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: um estudo das estratégias municipais de atendimento. Tese de doutorado apresentada na UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

O GLOBO - Secretaria vai apresentar proposta que aumenta em um ano o ensino fundamental. Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1998.

\_\_\_\_\_ - Garotinho vai questionar a legalidade do Fundef no STN. Rio de Janeiro, 06/03/99.

\_\_\_\_\_ - Cristovam: Brasil finge que educa. Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2003, página 8.

OLIVEIRA, Francisco – Os direitos do antivalor. Petrópolis : Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_ - Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal - Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis : Vozes, 1999.

OTÁVIO, Chico - Estado do Rio tem pobreza igual à do Nordeste. O Globo, Editoria O País, 13 de setembro de 2003.

PAIVA, José Maria de – Educação jesuítica no Brasil colonial - 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte : Autêntica, 2000.

PARAGUASSÚ, Lisandra e OSWALD, Vivian - Para os pobres, 4% do gasto social – O Globo, Rio de Janeiro, 24 de novembro de 2003.

PASSOS, J. M. - Alerta sobre a dívida externa – O Globo, Rio de Janeiro, 22 de abril de 2002, p. 19.

PEDRAZA, Luis Dallanegra – El Consenso de Washington de 1989. Disponível em <http://www.geocities.com/luisdallanegra/Amlat/conswash.htm>, 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal - O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90 – Trabalho apresentado na 23ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2000, disponível no sítio [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br).

PINTO, José Marcelino Rezende Pinto – Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, v. 23, n. 80. Campinas, set./2002.

RIBEIRO, José Aparecido Carlos Ribeiro – Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. Em Aberto. Brasília, vol. 18, n. 74, dez. 2001.

RIO DE JANEIRO – Propostas dos Fóruns de Educação para o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro : ALERJ/RJ, 1999.

SALLES, Ricardo – O Brasil num olhar – Afinal, que país é este?. Rio de Janeiro : DP&A, 1999.

SAVIANI, Dermeval *et al.* - O legado educacional do século XX no Brasil. Campinas, SP : Autores associados, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa – A reinvenção solidária e participativa do Estado. Brasília : MARE , 1995 (mimeo).

\_\_\_\_\_ - Pela mão de Alice. São Paulo : Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_ - Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo – A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio de Janeiro : Contraponto, 1999.

SANTOS, Milton – Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro : Record, 2001.

SELLA, Adriano – Globalização neoliberal e exclusão social: alternativas...? são possíveis!. São Paulo : Paulus, 2002.

SEMEGUINI, Ulisses – O Fundef e os míopes da educação – O Globo. Rio de Janeiro, 17 de maio de 1999.

\_\_\_\_\_ - Fundef: corrigindo distorções históricas – Em Aberto. Brasília, vol. 18, n.74, dez. 2001.

SILVA, Camila Croso; GIL, I Juca Pirama Camargo, DI PIERRO, Maria Clara - Avaliando o primeiro ano de implantação do Fundef. Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, n. 3, pp. 167-172, 1999.

SILVA, R. N., DAVIS, C. - O nó górdio da educação brasileira: ensino fundamental - Cadernos de Pesquisa, São Paulo : Fundação Carlos Chagas, n. 80, p. 28-40, fev., 1992.

**SOUSA JUNIOR, Luiz - Repercussões do Fundef no gasto-aluno da educação básica do Estado da Paraíba. 2003. Disponível em [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br) .**

SOUZA, Paulo Renato – Educação ganha com o Fundef – Jornal do MEC. Brasília, abril de 1999.

\_\_\_\_\_ - A educação está muito menos elitizada – A Notícia, 2 de julho de 2000. Disponível em <http://an.uol.com.br/2000/jul/02/0ger.htm>.

STRECK, Danilo R. - Cidadania e financiamento da educação. Ou: onde ancorar o discurso do financiamento, 2004. Disponível em [www.anped.org.br/25/sessoesespeciais/danilostreck.doc](http://www.anped.org.br/25/sessoesespeciais/danilostreck.doc).

STN – Boletim anual do Fundef - 1998 – Ministério da Fazenda. Brasília, março de 1999. Disponível em [www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br).

\_\_\_\_\_ - Boletim mensal do Fundef: jan./1998 – dez./2002 – Ministério da Fazenda. Brasília, 1998-2002. Disponível em [www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br).

TAVES, R. F. - MEC descumprirá meta de gasto para educação. O Globo, Rio de Janeiro, p. 13, 01/08/98.

\_\_\_\_\_ - Calcanhar-de-aquiles do ensino é a falta de qualidade. O Globo, Rio de Janeiro, Caderno Especial “Lula 2 anos”, p. 4, 18 de dezembro de 2004.

UNIDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Propostas para uma educação de qualidade. São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.undime.org.br>.

VALLE, Bertha de Borja - Formulação dos planos de cargos e salário e estatutos do magistério: a nova legislação – Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro : DP&A, 2003.

VALLE, Bertha de Borja e COSTA, Marly de Abreu – Recursos financeiros na nova LDB: avanços e limitações – Múltiplas leituras da nova LDB. Rio de Janeiro : Dunya, p. 137-150, 1997.

\_\_\_\_\_ et al. - O processo de implantação do Fundef no estado do Rio de Janeiro e as repercussões na manutenção e no desenvolvimento do ensino: Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: FE/UERJ, 2002.

VAZQUEZ, Daniel Arias - Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do Fundef. 2002. Disponível em [http://www.federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos).

VIANNA, Luiz Werneck – Weber e a interpretação do Brasil. Novos Estudos. São Paulo : CEBRAP, n° 53, mar./1999.

WEBER, Demétrio - Reprovação no ensino básico cresce em 2002. O Globo, Rio de Janeiro, 06/03/2004a.

\_\_\_\_\_ - Cai ritmo de expansão do ensino médio no país. O Globo, Rio de Janeiro, p. 13, 07/10/2004c.

\_\_\_\_\_ - Brasil está em 72º lugar em ranking de educação. O Globo, Rio de Janeiro, p. 8, 09/11/2004d.

# **ANEXO I**

**DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDEF - ESTIMATIVAS DE GANHO E PERDA PARA O FUNDEF NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1998-2002)**

<b>Município</b>	<b>Ano</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Contribuição ao Fundef (R\$)</b>	<b>Receita (R\$)</b>	<b>Ganho/perda (R\$)</b>	<b>Ganho/perda (%)</b>
Angra dos Reis	1998	13.842	7.391.780,00	8.563.522,00	1.171.742,00	15,85
Angra dos Reis	1999	14.364	7.802.376,00	9.125.567,00	1.323.191,00	16,96
Angra dos Reis	2000	16.418	7.799.338,00	11.264.551,00	3.465.213,00	44,43
Angra dos Reis	2001	16.742	8.896.165,00	13.004.262,00	4.108.097,00	46,18
Angra dos Reis	2002	17.076	13.049.666,78	14.965.871,34	1.916.204,56	14,68
Aperibé	1998	726	602.207,00	449.149,00	(153.058,00)	(25,42)
Aperibé	1999	749	671.219,00	475.846,00	(195.373,00)	(29,11)
Aperibé	2000	804	762.764,00	553.570,00	(209.194,00)	(27,43)
Aperibé	2001	814	865.069,00	634.825,00	(230.244,00)	(26,62)
Aperibé	2002	764	978.555,67	671.794,97	(306.760,70)	(31,35)
Araruama	1998	11.136	1.627.603,00	6.889.422,00	5.261.819,00	323,29
Araruama	1999	11.871	1.796.970,00	7.541.744,00	5.744.774,00	319,69
Araruama	2000	12.370	2.035.263,00	8.521.677,00	6.486.414,00	318,70
Araruama	2001	14.898	2.269.356,00	11.572.456,00	9.303.100,00	409,94
Araruama	2002	15.224	2.772.923,38	13.343.269,26	10.570.345,88	381,20
Areal	1998	1.078	725.747,00	666.918,00	(58.829,00)	(8,11)
Areal	1999	1.463	803.369,00	929.456,00	126.087,00	15,69
Areal	2000	1.527	870.911,00	1.042.103,00	171.192,00	19,66

Areal	2001	1.600	989.098,00	1.237.005,00	247.907,00	25,06
Areal	2002	1.735	1.068.511,75	1.516.209,02	447.697,27	41,90
Armação de Búzios	1998	2.990	742.595,00	1.849.800,00	1.107.205,00	149,10
Armação de Búzios	1999	3.241	912.215,00	2.059.034,00	1.146.819,00	125,72
Armação de Búzios	2000	3.750	1.089.969,00	2.577.499,00	1.487.530,00	136,47
Armação de Búzios	2001	3.566	1.299.686,00	2.771.908,00	1.472.222,00	113,28
Armação de Búzios	2002	3.837	2.096.134,38	3.368.984,25	1.272.849,87	113,28
Arraial do Cabo	1998	2.298	917.576,00	1.421.686,00	504.110,00	54,94
Arraial do Cabo	1999	2.660	1.000.350,00	1.689.920,00	689.570,00	68,93
Arraial do Cabo	2000	2.892	1.109.366,00	1.989.605,00	880.239,00	79,35
Arraial do Cabo	2001	2.723	1.234.361,00	2.119.957,00	885.596,00	71,75
Arraial do Cabo	2002	2.768	1.451.884,30	2.433.277,53	981.393,23	67,59
Barra do Pirai	1998	2.740	1.484.072,00	1.695.134,00	211.062,00	14,22
Barra do Pirai	1999	3.151	2.179.338,00	2.001.856,00	(177.482,00)	(8,14)
Barra do Pirai	2000	4.199	2.417.907,00	2.857.861,00	439.954,00	18,20
Barra do Pirai	2001	4.299	2.704.354,00	3.315.640,00	611.286,00	22,60
Barra do Pirai	2002	4.454	2.892.182,94	3.869.281,89	977.098,95	22,60
Barra Mansa	1998	15.814	2.631.638,00	9.783.523,00	7.151.885,00	271,77
Barra Mansa	1999	16.454	5.397.402,00	10.453.361,00	5.055.959,00	93,67
Barra Mansa	2000	19.447	6.310.443,00	13.357.027,00	7.046.584,00	111,67
Barra Mansa	2001	19.213	7.185.817,00	14.947.385,00	7.761.568,00	108,01
Barra Mansa	2002	18.713	6.420.662,33	16.426.985,49	10.006.323,16	155,85

Belford Roxo	1998	32.754	4.563.812,00	20.263.660,00	15.699.848,00	344,01
Belford Roxo	1999	34.802	5.083.547,00	22.109.996,00	17.026.449,00	334,93
Belford Roxo	2000	34.159	5.836.507,00	23.477.549,00	17.641.042,00	302,25
Belford Roxo	2001	35.239	6.642.280,00	27.447.518,00	20.805.238,00	313,22
Belford Roxo	2002	35.999	6.760.042,10	31.621.131,65	24.861.089,55	367,77
Bom Jardim	1998	1.215	3.907.256,00	751.675,00	(3.155.581,00)	(80,76)
Bom Jardim	1999	1.676	1.157.278,00	1.064.777,00	(92.501,00)	(7,99)
Bom Jardim	2000	1.665	1.284.309,00	1.133.803,00	(150.506,00)	(11,72)
Bom Jardim	2001	1.724	1.434.996,00	1.329.398,00	(105.598,00)	(7,36)
Bom Jardim	2002	1.848	1.604.347,45	1.607.544,83	3.197,38	0,20
Bom Jesus do Itabapoana	1998	1.750	1.102.663,00	1.082.659,00	(20.004,00)	(1,81)
Bom Jesus do Itabapoana	1999	2.110	1.277.839,00	1.340.500,00	62.661,00	4,90
Bom Jesus do Itabapoana	2000	2.406	1.455.135,00	1.635.600,00	180.465,00	12,40
Bom Jesus do Itabapoana	2001	2.523	1.642.933,00	1.941.822,00	298.889,00	18,19
Bom Jesus do Itabapoana	2002	2.642	1.887.107,19	2.294.310,76	407.203,57	21,58
Cabo Frio	1998	10.955	3.117.054,00	6.777.444,00	3.660.390,00	117,43
Cabo Frio	1999	13.885	3.579.837,00	8.821.254,00	5.241.417,00	146,41
Cabo Frio	2000	14.115	4.513.176,00	9.683.188,00	5.170.012,00	114,55
Cabo Frio	2001	15.517	5.120.933,00	12.058.198,00	6.937.265,00	135,47
Cabo Frio	2002	17.851	9.211.975,79	15.649.574,05	6.437.598,26	69,88
Cachoeiras de Macacu	1998	2.367	1.452.847,00	1.464.373,00	11.526,00	0,79
Cachoeiras de Macacu	1999	3.405	1.607.740,00	2.163.224,00	555.484,00	34,55

Cachoeiras de Macacu	2000	3.622	1.781.131,00	2.473.819,00	692.688,00	38,89
Cachoeiras de Macacu	2001	3.891	1.989.421,00	3.011.396,00	1.021.975,00	51,37
Cachoeiras de Macacu	2002	3.367	2.344.354,65	2.936.767,82	592.413,17	25,27
Cambuci	1998	515	947.225,00	318.611,00	(628.614,00)	(66,36)
Cambuci	1999	680	1.036.193,00	432.010,00	(604.183,00)	(58,31)
Cambuci	2000	735	1.136.977,00	496.127,00	(640.850,00)	(56,36)
Cambuci	2001	783	1.254.980,00	598.625,00	(656.355,00)	(52,30)
Cambuci	2002	815	1.454.701,84	703.246,93	(751.454,91)	(51,66)
Campos dos Goytacazes	1998	16.532	8.168.724,00	10.227.723,00	2.058.999,00	25,21
Campos dos Goytacazes	1999	22.477	9.193.947,00	14.279.822,00	5.085.875,00	55,32
Campos dos Goytacazes	2000	24.076	11.180.217,00	16.425.219,00	5.245.002,00	46,91
Campos dos Goytacazes	2001	25.302	12.770.753,00	19.582.636,00	6.811.883,00	53,34
Campos dos Goytacazes	2002	26.686	22.698.624,23	23.310.047,21	611.422,98	2,69
Cantagalo	1998	1.423	1.911.065,00	880.356,00	(1.030.709,00)	(53,93)
Cantagalo	1999	1.337	2.105.051,00	849.407,00	(1.255.644,00)	(59,65)
Cantagalo	2000	1.540	2.482.943,00	1.050.912,00	(1.432.031,00)	(57,67)
Cantagalo	2001	1.685	2.828.156,00	1.302.831,00	(1.525.325,00)	(53,93)
Cantagalo	2002	1.626	2.860.761,07	1.419.954,79	(1.440.806,28)	(50,36)
Carapebus	1998	971	775.163,00	600.721,00	(174.442,00)	(22,50)
Carapebus	1999	596	965.803,00	378.644,00	(587.159,00)	(60,79)
Carapebus	2000	983	1.169.904,00	669.839,00	(500.065,00)	(42,74)
Carapebus	2001	1.198	1.332.000,00	924.657,00	(407.343,00)	(30,58)

Carapebus	2002	1.443	2.254.296,47	1.261.788,95	(992.507,52)	(44,03)
Cardoso Moreira	1998	1.558	794.706,00	963.876,00	169.170,00	21,29
Cardoso Moreira	1999	1.952	905.972,00	1.240.122,00	334.150,00	36,88
Cardoso Moreira	2000	2.008	1.036.103,00	1.376.095,00	339.992,00	32,81
Cardoso Moreira	2001	2.042	1.175.313,00	1.587.885,00	412.572,00	35,10
Cardoso Moreira	2002	1.963	1.364.711,62	1.724.033,59	359.321,97	26,33
Carmo	1998	419	1.078.626,00	259.219,00	(819.407,00)	(75,97)
Carmo	1999	506	1.215.058,00	321.466,00	(893.592,00)	(73,54)
Carmo	2000	866	1.328.527,00	588.366,00	(740.161,00)	(55,71)
Carmo	2001	862	1.507.444,00	663.380,00	(844.064,00)	(55,99)
Carmo	2002	866	1.632.289,09	751.913,35	(880.375,74)	(53,94)
Casimiro de Abreu	1998	2.707	1.532.136,00	1.674.718,00	142.582,00	9,31
Casimiro de Abreu	1999	3.123	1.734.802,00	1.984.068,00	249.266,00	14,37
Casimiro de Abreu	2000	3.370	2.085.668,00	2.319.175,00	233.507,00	11,20
Casimiro de Abreu	2001	3.552	2.309.381,00	2.771.487,00	462.106,00	20,01
Casimiro de Abreu	2002	3.787	4.655.455,48	3.338.783,46	(1.316.672,02)	(28,28)
Comendador Levy Gasparian	1998	573	668.918,00	354.493,00	(314.425,00)	(47,01)
Comendador Levy Gasparian	1999	1.091	751.060,00	693.121,00	(57.939,00)	(7,71)
Comendador Levy Gasparian	2000	1.291	851.826,00	891.443,00	39.617,00	4,65
Comendador Levy Gasparian	2001	1.333	967.210,00	1.040.751,00	73.541,00	7,60
Comendador Levy Gasparian	2002	1.249	1.068.511,75	1.099.394,99	30.883,24	2,89
Conceição de Macabu	1998	549	870.854,00	339.646,00	(531.208,00)	(61,00)

Conceição de Macabu	1999	1.127	984.534,00	715.992,00	(268.542,00)	(27,28)
Conceição de Macabu	2000	1.353	1.118.388,00	916.823,00	(201.565,00)	(18,02)
Conceição de Macabu	2001	1.484	1.263.207,00	1.142.471,00	(120.736,00)	(9,56)
Conceição de Macabu	2002	1.363	1.478.708,54	1.186.675,27	(292.033,27)	(19,75)
Cordeiro	1998	559	806.613,00	345.832,00	(460.781,00)	(57,13)
Cordeiro	1999	653	907.447,00	414.856,00	(492.591,00)	(54,28)
Cordeiro	2000	747	1.026.145,00	510.572,00	(515.573,00)	(50,24)
Cordeiro	2001	945	1.157.418,00	732.952,00	(424.466,00)	(36,67)
Cordeiro	2002	931	1.302.885,29	815.766,44	(487.118,85)	(37,39)
Duas Barras	1998	144	789.764,00	89.087,00	(700.677,00)	(88,72)
Duas Barras	1999	485	868.988,00	308.124,00	(560.864,00)	(64,54)
Duas Barras	2000	944	976.103,00	638.182,00	(337.921,00)	(34,62)
Duas Barras	2001	1.030	1.093.046,00	788.227,00	(304.819,00)	(27,89)
Duas Barras	2002	1.135	1.299.289,01	980.274,45	(319.014,56)	(24,55)
Duque de Caxias	1998	45.806	19.373.788,00	28.338.439,00	8.964.651,00	46,27
Duque de Caxias	1999	53.313	21.160.609,00	33.870.186,00	12.709.577,00	60,06
Duque de Caxias	2000	59.501	22.256.576,00	40.858.235,00	18.601.659,00	83,58
Duque de Caxias	2001	64.958	25.410.682,00	50.521.291,00	25.110.609,00	98,82
Duque de Caxias	2002	67.610	31.946.539,60	59.326.644,78	27.380.105,18	85,71
Engenheiro Paulo de Frontin	1998	990	818.967,00	612.476,00	(206.491,00)	(25,21)
Engenheiro Paulo de Frontin	1999	1.265	890.540,00	803.665,00	(86.875,00)	(9,76)
Engenheiro Paulo de Frontin	2000	1.266	970.626,00	866.569,00	(104.057,00)	(10,72)

Engenheiro Paulo de Frontin	2001	1.320	1.068.039,00	1.024.008,00	(44.031,00)	(4,12)
Engenheiro Paulo de Frontin	2002	1.390	1.229.833,14	1.217.436,93	(12.396,21)	(1,01)
<b>Gov. do Estado do RJ</b>	1998		766.267.602,00	375.596.599,00	(390.671.003,00)	(50,98)
<b>Gov. do Estado do RJ</b>	1999		853.649.875,00	435.174.679,00	(418.475.196,00)	(49,02)
<b>Gov. do Estado do RJ</b>	2000		986.280.130,00	472.311.008,00	(513.969.122,00)	(52,11)
<b>Gov. do Estado do RJ</b>	2001	669.041	1.130.002.552,00	526.734.233,00	(603.268.319,00)	(53,39)
<b>Gov. do Estado do RJ</b>	2002	644.285	1.271.124.811,80	573.081.664,46	(698.043.147,34)	(54,92)
Guapimirim	1998	3.822	1.132.312,00	2.364.527,00	1.232.215,00	108,82
Guapimirim	1999	4.227	1.299.864,00	2.685.448,00	1.385.584,00	106,59
Guapimirim	2000	4.345	1.455.135,00	2.968.089,00	1.512.954,00	103,97
Guapimirim	2001	4.553	1.708.768,00	3.526.114,00	1.817.346,00	106,35
Guapimirim	2002	5.201	1.823.482,73	4.549.144,78	2.725.662,05	149,48
Iguaba Grande	1998	929	636.798,00	574.737,00	(62.061,00)	(9,75)
Iguaba Grande	1999	1.228	771.069,00	780.158,00	9.089,00	1,18
Iguaba Grande	2000	1.689	883.426,00	1.159.351,00	275.925,00	31,23
Iguaba Grande	2001	1.682	1.000.214,00	1.300.270,00	300.056,00	30,00
Iguaba Grande	2002	1.782	1.288.820,41	1.555.426,90	266.606,49	20,69
Itaboraí	1998	15.893	2.876.248,00	9.832.398,00	6.956.150,00	241,85
Itaboraí	1999	20.379	3.106.811,00	12.946.946,00	9.840.135,00	316,73
Itaboraí	2000	22.507	3.485.910,00	15.428.307,00	11.942.397,00	342,59
Itaboraí	2001	23.211	3.946.481,00	18.025.180,00	14.078.699,00	356,74
Itaboraí	2002	23.841	4.429.361,80	20.888.332,27	16.458.970,47	371,59

Itaguaí	1998	7.688	2.948.592,00	4.756.275,00	1.807.683,00	61,31
Itaguaí	1999	9.842	2.985.424,00	6.252.703,00	3.267.279,00	109,44
Itaguaí	2000	9.537	3.246.877,00	6.528.798,00	3.281.921,00	101,08
Itaguaí	2001	10.280	3.599.358,00	7.972.642,00	4.373.284,00	121,50
Itaguaí	2002	10.848	4.213.680,85	9.497.673,42	5.283.992,57	125,40
Italva	1998	1.259	777.187,00	778.896,00	1.709,00	0,22
Italva	1999	1.254	857.713,00	796.676,00	(61.037,00)	(7,12)
Italva	2000	1.421	942.065,00	978.417,00	36.352,00	3,86
Italva	2001	1.383	1.102.527,00	1.079.512,00	(23.015,00)	(2,09)
Italva	2002	1.234	1.191.410,27	1.087.659,83	(103.750,44)	(8,71)
Itaocara	1998	1.282	964.521,00	793.125,00	(171.396,00)	(17,77)
Itaocara	1999	1.236	1.049.906,00	785.241,00	(264.665,00)	(25,21)
Itaocara	2000	1.334	1.211.151,00	915.777,00	(295.374,00)	(24,39)
Itaocara	2001	1.237	1.351.094,00	960.170,00	(390.924,00)	(28,93)
Itaocara	2002	1.175	1.543.013,76	1.030.062,61	(512.951,15)	(33,24)
Itaperuna	1998	4.657	2.186.006,00	2.881.110,00	695.104,00	31,80
Itaperuna	1999	5.519	2.383.510,00	3.506.266,00	1.122.756,00	47,11
Itaperuna	2000	6.028	2.707.116,00	4.116.168,00	1.409.052,00	52,05
Itaperuna	2001	6.481	3.059.352,00	5.015.871,00	1.956.519,00	63,95
Itaperuna	2002	7.069	3.492.572,04	6.180.677,67	2.688.105,63	76,97
Itatiaia	1998	3.704	1.750.462,00	2.291.525,00	541.063,00	30,91
Itatiaia	1999	4.884	1.678.319,00	3.102.845,00	1.424.526,00	84,88

Itatiaia	2000	4.862	2.139.211,00	3.350.816,00	1.211.605,00	56,64
Itatiaia	2001	4.836	2.430.707,00	3.776.267,00	1.345.560,00	55,36
Itatiaia	2002	4.704	2.878.914,87	4.142.555,88	1.263.641,01	43,89
Japeri	1998	8.961	1.202.847,00	5.543.832,00	4.340.985,00	360,89
Japeri	1999	9.447	1.364.120,00	6.001.757,00	4.637.637,00	339,97
Japeri	2000	11.389	1.527.254,00	7.776.845,00	6.249.591,00	409,20
Japeri	2001	12.420	1.775.291,00	9.605.595,00	7.830.304,00	441,07
Japeri	2002	12.404	2.085.986,03	10.839.408,17	8.753.422,14	419,63
Laje do Muriaé	1998	478	609.619,00	295.721,00	(313.898,00)	(51,49)
Laje do Muriaé	1999	613	682.232,00	389.444,00	(292.788,00)	(42,92)
Laje do Muriaé	2000	670	778.668,00	460.757,00	(317.911,00)	(40,83)
Laje do Muriaé	2001	724	883.309,00	564.986,00	(318.323,00)	(36,04)
Laje do Muriaé	2002	692	1.019.444,80	608.330,17	(411.114,63)	(40,33)
Macaé	1998	11.786	4.176.808,00	7.291.552,00	3.114.744,00	74,57
Macaé	1999	13.716	4.869.032,00	8.713.887,00	3.844.855,00	78,97
Macaé	2000	16.330	6.157.639,00	11.183.450,00	5.025.811,00	81,62
Macaé	2001	16.927	7.072.732,00	13.145.127,00	6.072.395,00	85,86
Macaé	2002	17.833	14.756.541,56	15.645.087,08	888.545,52	6,02
Macuco	1998	323	624.444,00	199.828,00	(424.616,00)	(68,00)
Macuco	1999	468	701.504,00	297.324,00	(404.180,00)	(57,62)
Macuco	2000	520	804.114,00	351.002,00	(453.112,00)	(56,35)
Macuco	2001	522	912.492,00	399.083,00	(513.409,00)	(56,26)

Macuco	2002	534	1.011.266,97	460.777,75	(550.489,22)	(54,44)
Magé	1998	11.727	2.774.945,00	7.255.051,00	4.480.106,00	161,45
Magé	1999	16.208	3.068.268,00	10.297.075,00	7.228.807,00	235,60
Magé	2000	17.780	3.396.848,00	12.033.819,00	8.636.971,00	254,26
Magé	2001	18.495	3.844.340,00	14.186.680,00	10.342.340,00	269,03
Magé	2002	21.705	4.269.894,20	18.810.259,15	14.540.364,95	340,53
Mangaratiba	1998	2.724	1.109.851,00	1.685.236,00	575.385,00	51,84
Mangaratiba	1999	4.393	1.203.661,00	2.790.909,00	1.587.248,00	131,87
Mangaratiba	2000	5.103	1.309.623,00	3.508.497,00	2.198.874,00	167,90
Mangaratiba	2001	5.694	1.434.255,00	4.447.140,00	3.012.885,00	210,07
Mangaratiba	2002	5.436	1.794.038,60	4.783.761,76	2.989.723,16	166,65
Maricá	1998	4.012	1.341.436,00	2.482.073,00	1.140.637,00	85,03
Maricá	1999	4.655	1.514.804,00	2.957.360,00	1.442.556,00	95,23
Maricá	2000	6.021	1.727.851,00	4.121.906,00	2.394.055,00	138,56
Maricá	2001	6.784	1.942.750,00	5.265.031,00	3.322.281,00	171,01
Maricá	2002	7.566	2.390.856,35	6.623.464,37	4.232.608,02	177,03
Mendes	1998	571	818.967,00	353.256,00	(465.711,00)	(56,87)
Mendes	1999	615	918.459,00	390.715,00	(527.744,00)	(57,46)
Mendes	2000	974	1.032.507,00	668.118,00	(364.389,00)	(35,29)
Mendes	2001	944	1.164.714,00	731.691,00	(433.023,00)	(37,18)
Mendes	2002	890	1.315.152,03	774.822,80	(540.329,23)	(41,08)
Mesquita	2001	6.140	4.165.355,00	4.783.990,00	618.635,00	14,85

Mesquita	2002	4.220	4.259.762,58	5.596.551,27	1.336.788,69	31,38
Miguel Pereira	1998	1.434	920.046,00	887.162,00	(32.884,00)	(3,57)
Miguel Pereira	1999	2.147	1.016.869,00	1.364.007,00	347.138,00	34,14
Miguel Pereira	2000	2.240	1.131.632,00	1.523.077,00	391.445,00	34,59
Miguel Pereira	2001	2.332	1.259.896,00	1.796.104,00	536.208,00	42,56
Miguel Pereira	2002	2.287	1.521.395,81	1.994.158,07	472.762,26	31,07
Miracema	1998	1.167	910.163,00	721.979,00	(188.184,00)	(20,68)
Miracema	1999	1.554	1.015.556,00	987.269,00	(28.287,00)	(2,79)
Miracema	2000	1.341	1.146.807,00	905.449,00	(241.358,00)	(21,05)
Miracema	2001	1.489	1.292.563,00	1.138.763,00	(153.800,00)	(11,90)
Miracema	2002	1.672	1.488.684,51	1.443.166,25	(45.518,26)	(3,06)
Natividade	1998	1.670	895.338,00	1.033.166,00	137.828,00	15,39
Natividade	1999	1.829	972.872,00	1.161.979,00	189.107,00	19,44
Natividade	2000	1.749	1.060.638,00	1.200.290,00	139.652,00	13,17
Natividade	2001	1.670	1.167.430,00	1.298.588,00	131.158,00	11,23
Natividade	2002	1.465	1.368.834,67	1.283.576,66	(85.258,01)	(6,23)
Nilópolis	1998	11.017	2.438.915,00	6.815.801,00	4.376.886,00	179,46
Nilópolis	1999	11.015	2.643.616,00	6.997.920,00	4.354.304,00	164,71
Nilópolis	2000	10.712	2.865.536,00	7.392.498,00	4.526.962,00	157,98
Nilópolis	2001	10.432	3.211.911,00	8.150.509,00	4.938.598,00	153,76
Nilópolis	2002	9.937	3.658.608,73	8.756.675,50	5.098.066,77	139,34
Niterói	1998	11.586	6.804.837,00	7.167.820,00	362.983,00	5,33

Niterói	1999	13.161	7.514.547,00	8.361.291,00	846.744,00	11,27
Niterói	2000	14.564	8.409.758,00	9.962.673,00	1.552.915,00	18,47
Niterói	2001	15.018	9.593.431,00	11.637.747,00	2.044.316,00	21,31
Niterói	2002	15.529	10.223.351,25	13.580.776,89	3.357.425,64	32,84
Nova Friburgo	1998	11.504	4.489.688,00	7.117.089,00	2.627.401,00	58,52
Nova Friburgo	1999	12.083	4.667.827,00	7.676.429,00	3.008.602,00	64,45
Nova Friburgo	2000	13.367	5.111.289,00	9.150.644,00	4.039.355,00	79,03
Nova Friburgo	2001	12.829	5.810.558,00	9.956.704,00	4.146.146,00	71,36
Nova Friburgo	2002	12.841	6.048.571,27	11.239.870,62	5.191.299,35	85,83
Nova Iguaçu	1998	38.930	7.320.933,00	24.084.518,00	16.763.585,00	228,98
Nova Iguaçu	1999	41.943	8.019.283,00	26.646.732,00	18.627.449,00	232,28
Nova Iguaçu	2000	43.041	9.126.100,00	29.500.837,00	20.374.737,00	223,26
Nova Iguaçu	2001	42.472	7.657.535,00	32.931.280,00	25.273.745,00	330,05
Nova Iguaçu	2002	49.366	10.663.015,76	43.128.063,54	32.465.047,78	304,46
Paracambi	1998	3.152	1.062.906,00	1.950.023,00	887.117,00	83,46
Paracambi	1999	3.568	1.182.218,00	2.266.780,00	1.084.562,00	91,74
Paracambi	2000	3.782	1.305.431,00	2.599.032,00	1.293.601,00	99,09
Paracambi	2001	3.764	1.468.006,00	2.926.725,00	1.458.719,00	99,37
Paracambi	2002	3.804	1.729.437,74	3.337.575,43	1.608.137,69	92,99
Paraíba do Sul	1998	2.638	1.154.550,00	1.632.031,00	477.481,00	41,36
Paraíba do Sul	1999	2.620	1.288.852,00	1.664.507,00	375.655,00	29,15
Paraíba do Sul	2000	3.798	1.451.954,00	2.580.165,00	1.128.211,00	77,70

Paraíba do Sul	2001	3.791	1.639.285,00	2.921.144,00	1.281.859,00	78,20
Paraíba do Sul	2002	4.054	1.950.239,03	3.534.268,85	1.584.029,82	81,22
Parati	1998	3.228	1.055.941,00	1.997.041,00	941.100,00	89,12
Parati	1999	3.192	1.183.496,00	2.027.904,00	844.408,00	71,35
Parati	2000	3.713	1.404.243,00	2.534.299,00	1.130.056,00	80,47
Parati	2001	3.743	1.584.567,00	2.894.767,00	1.310.200,00	82,69
Parati	2002	3.847	1.787.175,15	3.355.997,91	1.568.822,76	87,78
Paty do Alferes	1998	2.220	920.046,00	1.373.430,00	453.384,00	49,28
Paty do Alferes	1999	2.454	1.016.869,00	1.559.046,00	542.177,00	53,32
Paty do Alferes	2000	2.758	1.128.451,00	1.862.030,00	733.579,00	65,01
Paty do Alferes	2001	2.623	1.256.248,00	2.005.355,00	749.107,00	59,63
Paty do Alferes	2002	2.725	1.545.929,29	2.351.347,11	805.417,82	52,10
Petrópolis	1998	30.014	5.542.253,00	18.568.526,00	13.026.273,00	235,04
Petrópolis	1999	30.797	6.022.359,00	19.565.587,00	13.543.228,00	224,88
Petrópolis	2000	32.481	6.832.091,00	22.247.559,00	15.415.468,00	225,63
Petrópolis	2001	36.148	7.784.072,00	28.067.167,00	20.283.095,00	260,57
Petrópolis	2002	39.164	8.252.495,27	34.349.557,18	26.097.061,91	316,23
Pinheiral	1998	2.138	794.259,00	1.322.700,00	528.441,00	66,53
Pinheiral	1999	2.484	885.422,00	1.578.106,00	692.684,00	78,23
Pinheiral	2000	2.602	1.003.880,00	1.786.969,00	783.089,00	78,01
Pinheiral	2001	2.863	1.131.883,00	2.221.869,00	1.089.986,00	96,30
Pinheiral	2002	2.932	1.319.240,94	2.573.495,48	1.254.254,54	95,07

Piraí	1998	3.293	2.676.345,00	2.037.254,00	(639.091,00)	(23,88)
Piraí	1999	3.829	3.031.677,00	2.432.595,00	(599.082,00)	(19,76)
Piraí	2000	4.595	3.502.197,00	3.162.254,00	(339.943,00)	(9,71)
Piraí	2001	4.728	3.959.871,00	3.688.576,00	(271.295,00)	(6,85)
Piraí	2002	4.634	4.020.051,33	4.085.778,40	65.727,07	1,63
Porciúncula	1998	1.116	764.833,00	690.427,00	(74.406,00)	(9,73)
Porciúncula	1999	1.441	857.153,00	915.479,00	58.326,00	6,80
Porciúncula	2000	1.499	969.099,00	1.012.336,00	43.237,00	4,46
Porciúncula	2001	1.479	1.095.231,00	1.131.385,00	36.154,00	3,30
Porciúncula	2002	1.506	1.276.553,68	1.300.359,67	23.805,99	1,86
Porto Real	1998	1.720	693.627,00	1.064.099,00	370.472,00	53,41
Porto Real	1999	1.826	786.850,00	1.160.073,00	373.223,00	47,43
Porto Real	2000	1.771	988.599,00	1.214.297,00	225.698,00	22,83
Porto Real	2001	1.701	1.124.070,00	1.322.670,00	198.600,00	17,67
Porto Real	2002	1.925	1.843.114,42	1.686.498,32	(156.616,10)	(8,50)
Quatis	1998	1.444	681.049,00	893.348,00	212.299,00	31,17
Quatis	1999	1.634	762.810,00	1.038.094,00	275.284,00	36,09
Quatis	2000	1.727	870.703,00	1.185.609,00	314.906,00	36,17
Quatis	2001	1.820	985.622,00	1.412.426,00	426.804,00	43,30
Quatis	2002	1.725	1.152.088,15	1.511.937,76	359.849,61	31,23
Queimados	1998	8.468	2.585.830,00	5.238.831,00	2.653.001,00	102,60
Queimados	1999	10.165	2.830.990,00	6.457.908,00	3.626.918,00	128,11

Queimados	2000	10.610	2.983.428,00	7.213.757,00	4.230.329,00	141,79
Queimados	2001	11.310	3.435.603,00	8.703.224,00	5.267.621,00	153,32
Queimados	2002	12.714	3.346.676,69	11.032.822,65	7.686.145,96	229,67
Quissamã	1998	2.354	1.716.318,00	1.456.331,00	(259.987,00)	(15,15)
Quissamã	1999	2.414	2.065.033,00	1.533.634,00	(531.399,00)	(25,73)
Quissamã	2000	2.805	2.728.071,00	1.925.142,00	(802.929,00)	(29,43)
Quissamã	2001	2.937	3.112.520,00	2.287.924,00	(824.596,00)	(26,49)
Quissamã	2002	2.453	7.111.432,25	2.153.273,08	(4.958.159,17)	(69,72)
Resende	1998	9.420	4.747.789,00	5.827.797,00	1.080.008,00	22,75
Resende	1999	9.931	4.747.732,00	6.309.246,00	1.561.514,00	32,89
Resende	2000	10.914	5.383.345,00	7.491.723,00	2.108.378,00	39,16
Resende	2001	11.339	6.185.947,00	8.818.400,00	2.632.453,00	42,56
Resende	2002	11.558	7.486.947,22	10.148.025,83	2.661.078,61	35,54
Rio Bonito	1998	5.448	1.349.073,00	3.370.471,00	2.021.398,00	149,84
Rio Bonito	1999	5.425	1.459.071,00	3.446.547,00	1.987.476,00	136,22
Rio Bonito	2000	5.778	1.596.646,00	3.961.964,00	2.365.318,00	148,14
Rio Bonito	2001	6.156	1.777.843,00	4.780.053,00	3.002.210,00	168,87
Rio Bonito	2002	6.138	2.070.397,49	5.379.235,03	3.308.837,54	159,82
Rio Claro	1998	1.318	950.143,00	815.397,00	(134.746,00)	(14,18)
Rio Claro	1999	1.483	1.088.415,00	942.162,00	(146.253,00)	(13,44)
Rio Claro	2000	1.649	1.242.646,00	1.129.786,00	(112.860,00)	(9,08)
Rio Claro	2001	1.641	1.408.951,00	1.270.721,00	(138.230,00)	(9,81)

Rio Claro	2002	1.608	1.538.244,10	1.405.415,27	(132.828,83)	(8,64)
Rio das Flores	1998	763	663.977,00	472.039,00	(191.938,00)	(28,91)
Rio das Flores	1999	1.018	745.553,00	646.744,00	(98.809,00)	(13,25)
Rio das Flores	2000	1.140	855.007,00	781.350,00	(73.657,00)	(8,61)
Rio das Flores	2001	1.188	970.858,00	923.778,00	(47.080,00)	(4,85)
Rio das Flores	2002	1.081	1.187.090,22	949.685,37	(237.404,85)	(20,00)
Rio das Ostras	1998	3.531	1.315.376,00	2.184.496,00	869.120,00	66,07
Rio das Ostras	1999	4.718	1.608.213,00	2.997.384,00	1.389.171,00	86,38
Rio das Ostras	2000	4.938	2.002.229,00	3.389.629,00	1.387.400,00	69,29
Rio das Ostras	2001	5.685	2.270.372,00	4.420.955,00	2.150.583,00	94,72
Rio das Ostras	2002	6.214	4.689.810,61	5.456.074,46	766.263,85	16,34
Rio de Janeiro	1998	566.843	107.246.158,00	350.684.312,00	243.438.154,00	226,99
Rio de Janeiro	1999	561.492	120.217.614,00	356.720.470,00	236.502.856,00	196,73
Rio de Janeiro	2000	621.725	138.518.817,00	428.218.394,00	289.699.577,00	209,14
Rio de Janeiro	2001	611.086	158.777.135,00	476.971.353,00	318.194.218,00	200,40
Rio de Janeiro	2002	607.431	153.280.407,21	535.512.012,91	382.231.605,70	249,37
Santa Maria Madalena	1998	369	1.017.079,00	228.286,00	(788.793,00)	(77,55)
Santa Maria Madalena	1999	544	1.139.986,00	345.608,00	(794.378,00)	(69,68)
Santa Maria Madalena	2000	564	1.303.289,00	380.702,00	(922.587,00)	(70,79)
Santa Maria Madalena	2001	557	1.481.737,00	425.842,00	(1.055.895,00)	(71,26)
Santa Maria Madalena	2002	514	1.683.646,82	443.520,15	(1.240.126,67)	(73,66)
Santo Antônio de Pádua	1998	1.751	1.119.735,00	1.083.277,00	(36.458,00)	(3,26)

Santo Antônio de Pádua	1999	1.899	1.388.015,00	1.206.450,00	(181.565,00)	(13,08)
Santo Antônio de Pádua	2000	2.057	1.550.214,00	1.411.499,00	(138.715,00)	(8,95)
Santo Antônio de Pádua	2001	2.537	1.732.272,00	1.966.593,00	234.321,00	13,53
Santo Antônio de Pádua	2002	2.772	2.052.461,85	2.423.397,56	370.935,71	18,07
São Fidélis	1998	2.782	1.089.861,00	1.721.118,00	631.257,00	57,92
São Fidélis	1999	3.204	1.470.399,00	2.035.527,00	565.128,00	38,43
São Fidélis	2000	3.204	1.656.130,00	2.196.291,00	540.161,00	32,62
São Fidélis	2001	3.036	1.849.903,00	2.358.719,00	508.816,00	27,51
São Fidélis	2002	2.823	2.104.774,46	2.473.358,30	368.583,84	17,51
São Francisco de Itabapoana	1998	2.165	1.352.214,00	1.339.404,00	(12.810,00)	(0,95)
São Francisco de Itabapoana	1999	2.969	1.666.028,00	1.886.230,00	220.202,00	13,22
São Francisco de Itabapoana	2000	3.047	2.027.468,00	2.070.538,00	43.070,00	2,12
São Francisco de Itabapoana	2001	3.092	2.296.080,00	2.381.808,00	85.728,00	3,73
São Francisco de Itabapoana	2002	3.792	3.336.380,47	3.293.827,43	(42.553,04)	(1,28)
São Gonçalo	1998	35.454	2.130.003,00	21.934.048,00	19.804.045,00	929,77
São Gonçalo	1999	36.669	8.353.121,00	23.296.116,00	14.942.995,00	178,89
São Gonçalo	2000	37.519	9.431.558,00	25.880.729,00	16.449.171,00	174,41
São Gonçalo	2001	41.930	10.759.676,00	32.748.214,00	21.988.538,00	204,36
São Gonçalo	2002	46.887	11.399.150,04	41.263.078,55	29.863.928,51	261,98
São João da Barra	1998	1.578	1.496.874,00	976.249,00	(520.625,00)	(34,78)
São João da Barra	1999	1.557	1.654.280,00	989.175,00	(665.105,00)	(40,21)
São João da Barra	2000	2.009	1.841.566,00	1.365.869,00	(475.697,00)	(25,83)

São João da Barra	2001	2.226	1.995.819,00	1.713.038,00	(282.781,00)	(14,17)
São João da Barra	2002	2.305	3.117.159,17	2.003.563,46	(1.113.595,71)	(35,72)
São João de Meriti	1998	19.306	7.358.298,00	11.943.892,00	4.585.594,00	62,32
São João de Meriti	1999	19.806	4.670.580,00	12.582.914,00	7.912.334,00	169,41
São João de Meriti	2000	26.075	5.327.582,00	17.804.622,00	12.477.040,00	234,20
São João de Meriti	2001	28.103	6.058.615,00	21.740.629,00	15.682.014,00	258,84
São João de Meriti	2002	22.041	6.363.417,56	19.141.475,51	12.778.057,95	200,80
São José de Ubá	1998	103	1.039.540,00	63.722,00	(975.818,00)	(93,87)
São José de Ubá	1999	174	693.244,00	110.544,00	(582.700,00)	(84,05)
São José de Ubá	2000	359	785.029,00	242.326,00	(542.703,00)	(69,13)
São José de Ubá	2001	379	890.604,00	289.756,00	(600.848,00)	(67,47)
São José de Ubá	2002	445	1.007.178,06	383.981,45	(623.196,61)	(61,88)
São José do Vale do Rio Preto	1998	1.468	1.073.684,00	908.196,00	(165.488,00)	(15,41)
São José do Vale do Rio Preto	1999	2.294	953.512,00	1.457.397,00	503.885,00	52,85
São José do Vale do Rio Preto	2000	2.303	1.074.065,00	1.569.314,00	495.249,00	46,11
São José do Vale do Rio Preto	2001	2.737	1.215.612,00	2.119.957,00	904.345,00	74,39
São José do Vale do Rio Preto	2002	2.806	1.454.175,07	2.452.260,89	998.085,82	68,64
São Pedro da Aldeia	1998	5.065	3.276.305,00	3.133.524,00	(142.781,00)	(4,36)
São Pedro da Aldeia	1999	5.723	1.387.423,00	3.635.869,00	2.248.446,00	162,06
São Pedro da Aldeia	2000	7.096	1.635.609,00	4.849.053,00	3.213.444,00	196,47
São Pedro da Aldeia	2001	7.233	1.836.961,00	5.597.371,00	3.760.410,00	204,71
São Pedro da Aldeia	2002	7.721	2.074.211,92	6.740.082,56	4.665.870,64	224,95

São Sebastião do Alto	1998	213	666.224,00	131.775,00	(534.449,00)	(80,22)
São Sebastião do Alto	1999	302	871.741,00	191.863,00	(679.878,00)	(77,99)
São Sebastião do Alto	2000	403	963.380,00	272.026,00	(691.354,00)	(71,76)
São Sebastião do Alto	2001	350	1.078.455,00	267.584,00	(810.871,00)	(75,19)
São Sebastião do Alto	2002	371	1.252.765,46	320.128,36	(932.637,10)	(74,45)
Sapucaia	1998	1.113	952.391,00	688.571,00	(263.820,00)	(27,70)
Sapucaia	1999	1.229	1.072.634,00	780.794,00	(291.840,00)	(27,21)
Sapucaia	2000	1.461	1.207.450,00	992.524,00	(214.926,00)	(17,80)
Sapucaia	2001	1.567	1.365.348,00	1.206.271,00	(159.077,00)	(11,65)
Sapucaia	2002	1.591	1.548.220,06	1.384.317,86	(163.902,20)	(10,59)
Saquarema	1998	4.703	1.176.116,00	2.909.568,00	1.733.452,00	147,39
Saquarema	1999	6.698	1.304.897,00	4.255.294,00	2.950.397,00	226,10
Saquarema	2000	6.860	1.456.691,00	4.695.051,00	3.238.360,00	222,31
Saquarema	2001	7.910	1.617.335,00	6.121.760,00	4.504.425,00	278,51
Saquarema	2002	7.384	1.970.190,96	6.451.794,46	4.481.603,50	227,47
Seropédica	1998	5.036	1.213.178,00	3.115.583,00	1.902.405,00	156,81
Seropédica	1999	6.346	1.401.189,00	4.031.666,00	2.630.477,00	187,73
Seropédica	2000	7.149	1.591.286,00	4.892.996,00	3.301.710,00	207,49
Seropédica	2001	8.668	1.789.366,00	6.720.729,00	4.931.363,00	275,59
Seropédica	2002	9.398	2.074.211,92	8.228.722,57	6.154.510,65	296,72
Silva Jardim	1998	1.970	1.100.415,00	1.218.764,00	118.349,00	10,75
Silva Jardim	1999	2.742	1.212.340,00	1.742.015,00	529.675,00	43,69

Silva Jardim	2000	2.972	1.357.467,00	2.018.731,00	661.264,00	48,71
Silva Jardim	2001	3.126	1.518.897,00	2.410.325,00	891.428,00	58,69
Silva Jardim	2002	3.171	1.751.548,31	2.761.430,67	1.009.882,36	57,66
Sumidouro	1998	1.266	866.360,00	783.226,00	(83.134,00)	(9,60)
Sumidouro	1999	1.482	1.025.093,00	941.527,00	(83.566,00)	(8,15)
Sumidouro	2000	1.562	1.147.223,00	1.063.940,00	(83.283,00)	(7,26)
Sumidouro	2001	1.536	1.299.514,00	1.186.393,00	(113.121,00)	(8,70)
Sumidouro	2002	1.564	1.415.576,71	1.365.895,38	(49.681,33)	(3,51)
Tanguá	1998	1.885	959.579,00	1.166.178,00	206.599,00	21,53
Tanguá	1999	2.455	1.054.099,00	1.559.682,00	505.583,00	47,96
Tanguá	2000	2.930	1.197.700,00	2.005.096,00	807.396,00	67,41
Tanguá	2001	3.234	1.350.929,00	2.510.401,00	1.159.472,00	85,83
Tanguá	2002	3.194	1.468.239,95	2.802.417,46	1.334.177,51	90,87
Teresópolis	1998	12.080	2.540.684,00	7.473.439,00	4.932.755,00	194,15
Teresópolis	1999	14.405	3.151.544,00	9.151.615,00	6.000.071,00	190,39
Teresópolis	2000	17.419	3.416.851,00	11.952.042,00	8.535.191,00	249,80
Teresópolis	2001	18.921	3.714.684,00	14.736.566,00	11.021.882,00	296,71
Teresópolis	2002	20.428	4.294.464,04	17.954.282,51	13.659.818,47	318,08
Trajano de Moraes	1998	343	908.363,00	212.201,00	(696.162,00)	(76,64)
Trajano de Moraes	1999	398	1.038.121,00	252.853,00	(785.268,00)	(75,64)
Trajano de Moraes	2000	555	1.179.238,00	374.627,00	(804.611,00)	(68,23)
Trajano de Moraes	2001	511	1.339.468,00	390.673,00	(948.795,00)	(70,83)

Trajano de Morais	2002	716	1.485.833,49	617.821,85	(868.011,64)	(58,42)
Três Rios	1998	4.988	1.884.344,00	3.085.887,00	1.201.543,00	63,76
Três Rios	1999	5.931	2.030.775,00	3.768.013,00	1.737.238,00	85,55
Três Rios	2000	5.904	2.221.847,00	4.047.656,00	1.825.809,00	82,18
Três Rios	2001	6.029	2.457.408,00	4.688.807,00	2.231.399,00	90,80
Três Rios	2002	6.080	2.754.804,07	5.333.761,27	2.578.957,20	93,62
Valença	1998	4.289	1.815.608,00	2.653.442,00	837.834,00	46,15
Valença	1999	5.155	1.987.145,00	3.275.014,00	1.287.869,00	64,81
Valença	2000	5.934	2.183.810,00	4.079.954,00	1.896.144,00	86,83
Valença	2001	6.053	2.443.557,00	4.712.201,00	2.268.644,00	92,84
Valença	2002	5.421	2.728.669,44	4.753.345,26	2.024.675,82	74,20
Varre-e-Sai	1998	1.044	602.207,00	645.883,00	43.676,00	7,25
Varre-e-Sai	1999	1.258	673.973,00	799.218,00	125.245,00	18,58
Varre-e-Sai	2000	1.415	765.945,00	961.913,00	195.968,00	25,59
Varre-e-Sai	2001	1.338	868.717,00	1.030.124,00	161.407,00	18,58
Varre-e-Sai	2002	1370	1.011.266,97	1.191.938,84	180.671,87	17,87
Vassouras	1998	1.424	1.105.133,00	880.975,00	(224.158,00)	(20,28)
Vassouras	1999	2.416	1.217.584,00	1.534.905,00	317.321,00	26,06
Vassouras	2000	2.612	1.358.417,00	1.775.832,00	417.415,00	30,73
Vassouras	2001	2.401	1.516.148,00	1.849.850,00	333.702,00	22,01
Vassouras	2002	2.464	1.809.417,85	2.145.291,44	335.873,59	18,56
Volta Redonda	1998	32.852	12.220.853,00	20.324.289,00	8.103.436,00	66,31

Volta Redonda	1999	33.541	14.391.827,00	21.308.872,00	6.917.045,00	48,06
Volta Redonda	2000	34.492	16.438.047,00	23.836.584,00	7.398.537,00	45,01
Volta Redonda	2001	33.974	18.800.732,00	26.603.289,00	7.802.557,00	41,50
Volta Redonda	2002	33.945	18.065.886,01	29.981.444,55	11.915.558,54	65,96

Fonte : Departamento de Acompanhamento do Fundef/MEC.

## **ANEXO II**

**GANHO E PERDA PARA O FUNDEF NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -  
VALORES ESTIMADOS (MEC - 2002) E VALORES CONSOLIDADOS  
(STN - 2002/2004)**

Municípios	(%) Valores estimados - MEC	(%) Valores consolidados - STN		
	Ganho/perda 2002	Ganho/perda 2002	Ganho/perda 2003	Ganho/perda 2004
Angra dos Reis	14,68	15,91	14,62	6,17
Aperibé	(31,35)	(34,09)	(20,34)	(10,95)
Araruama	381,20	359,06	não disponível	não disponível
Areal	41,9	37,64	não disponível	não disponível
Armação de Búzios	113,28	77,32	77,32	110,72
Arraial do Cabo	67,59	61,13	76,12	não disponível
Barra do Pirai	22,6	28,44	35,65	41,73
Barra Mansa	155,85	143,18	154,98	170,77
Belford Roxo	367,77	345,43	390,19	317,32
Bom Jardim	0,2	não disponível	(6,95)	1,35
Bom Jesus do Itabapoana	21,58	109,3	24,81	não disponível
Cabo Frio	69,88	79,15	82,8	111,32
Cachoeiras de Macacu	25,27	10,1	não disponível	39,13
Cambuci	(51,66)	(54,53)	(51,56)	(51,96)
Campos dos Goytacazes	2,69	não disponível	não disponível	não disponível
Cantagalo	(50,36)	não disponível	(51,22)	(48,40)
Carapebus	(44,03)	(41,83)	(35,54)	não disponível
Cardoso Moreira	26,33	19,75	não disponível	não disponível
Carmo	(53,94)	(55,05)	(53,1)	não disponível
Casimiro de Abreu	(28,28)	não disponível	(18,05)	0,49
Com. Levy Gasparian	2,89	(0,02)	23,28	15,32
Conceição de Macabu	(19,75)	(22,52)	(17,3)	(13,29)
Cordeiro	(37,39)	(39,16)	(35,66)	(31,13)
Duas Barras	(24,55)	(29)	(13,98)	não disponível
Duque de Caxias	85,71	não disponível	94,57	83,98
Eng. Paulo de Frontin	(1,01)	não disponível	3,62	não disponível
Guapimirim	149,48	138,06	153,18	não disponível
Iguaba Grande	20,69	16,99	27,23	31,35
Itaboraí	371,59	347,03	383,4	não disponível
Itaguaí	125,4	117,62	137,29	112,17
Italva	(8,71)	(11,87)	(19,63)	(19,70)

Itaocara	(33,24)	(35,86)	(28,01)	(26,16)
Itaperuna	76,97	70,35	não disponível	88,60
Itatiaia	43,89	38,96	20,91	não disponível
Japeri	419,63	não disponível	382,24	não disponível
Laje do Muriaé	(40,33)	(41,47)	(44,4)	(42,69)
Macaé	6,02	13,36	9,43	21,91
Macuco	(54,44)	(55,89)	(59,42)	(60,33)
Magé	340,53	não disponível	373,1	não disponível
Mangaratiba	166,65	158,19	183,64	não disponível
Maricá	177,03	164,98	189,97	230,48
Mendes	(41,08)	não disponível	(39,59)	(36,73)
Mesquita	31,38	57,52	não disponível	182,19
Miguel Pereira	31,07	25,8	35,24	47,07
Miracema	(3,06)	não disponível	(1,52)	não disponível
Natividade	(6,23)	(31,73)	(15,1)	(12,81)
Nilópolis	139,34	124,54	136,66	152,27
Niterói	32,84	27,57	31,13	28,71
Nova Friburgo	85,83	70,99	não disponível	103,15
Nova Iguaçu	304,46	não disponível	não disponível	339,88
Paracambi	92,99	84,46	95,68	127,33
Paraíba do Sul	81,22	18,3	não disponível	não disponível
Parati	87,78	82,38	57,15	71,63
Paty do Alferes	52,1	46,31	41,04	38,22
Petrópolis	316,23	298,02	330,48	372,62
Pinheiral	95,07	87,39	99,53	106,35
Piraí	1,63	(2,28)	(11,65)	(6,20)
Porciúncula	1,86	não disponível	4,17	4,19
Porto Real	(8,5)	não disponível	não disponível	(60,96)
Quatis	31,23	21,71	37,82	38,89
Queimados	229,67	224,83	222,04	não disponível
Quissamã	(69,72)	(67,04)	(68,73)	(60,84)
Resende	35,54	não disponível	35,24	21,70
Rio Bonito	159,82	493,39 <sup>94</sup>	165,57	não disponível
Rio Claro	(8,64)	(11,6)	(6,19)	(4,53)
Rio das Flores	(20)	(21,51)	(18,66)	(19,17)
Rio das Ostras	16,34	não disponível	24,73	74,85
Rio de Janeiro	249,37	237,48	248,16	237,04

<sup>94</sup> Segundo a STN, em 2002, o município teve somente dedução de FPM.

S. Francisco de Itabapoana	(1,28)	(0,03)	1,08	não disponível
S. José do V. do Rio Preto	68,64	63,66	75,78	92,30
Santa Maria Madalena	(73,66)	(74,25)	(73,92)	(75,55)
Santo Antônio de Pádua	18,07	13,33	16,04	não disponível
São Fidélis	17,51	13,18	16,82	não disponível
São Gonçalo	261,98	251,15	266,16	não disponível
São João da Barra	(35,72)	(36,35)	não disponível	não disponível
São João de Meriti	200,8	não disponível	206,95	315,72
São José de Ubá	(61,88)	(62,93)	(62)	(58,43)
São Pedro da Aldeia	224,95	228,47	233,08	263,72
São Sebastião do Alto	(74,45)	(73,77)	(68,55)	não disponível
Sapucaia	(10,59)	(14,16)	(15,74)	(11,04)
Saquarema	227,47	211,97	261,28	329,02
Seropédica	296,72	não disponível	não disponível	não disponível
Silva Jardim	57,66	52,32	64,08	69,98
Sumidouro	(3,51)	(7,52)	(3,48)	não disponível
Tanguá	90,87	82,42	84,77	<b>331,27</b>
Teresópolis	318,08	300,55	306,57	303,10
Trajano de Moraes	(58,42)	(59,36)	não disponível	(70,45)
Três Rios	93,62	89,85	96,67	não disponível
Valença	74,2	não disponível	não disponível	não disponível
Varre-e-Sai	17,87	não disponível	26,7	não disponível
Vassouras	18,56	14,13	23,28	não disponível
Volta Redonda	65,96	62,11	67,01	77,23

Fontes: Departamento de Acompanhamento do Fundef/MEC e Secretaria do Tesouro Nacional – STN.