

Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente

JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA

Mestrando: Universidade Federal do Maranhão | jhonatanalmada@yahoo.com.br

FRANCISCA DAS CHAGAS SILVA LIMA

Universidade Federal do Maranhão | fransluma@uol.com.br

Resumo

Este trabalho identifica e analisa alguns problemas em matéria de financiamento da educação básica brasileira a partir de pesquisa bibliográfica na produção acadêmica recente e pesquisa documental nos estudos técnicos da Receita Federal e do Ministério da Fazenda. A análise tomou por base o método histórico-dialético, que nos possibilita identificar as contradições do financiamento público, o qual impõe limites estruturais ao planejamento educacional. Os problemas identificados foram: (1) a submissão da política social à política econômica, (2) os desequilíbrios do federalismo fiscal, (3) as estratégias de contingenciamento financeiras da União, (4) a indefinição de um padrão de qualidade, (5) a deficiência da fiscalização e do controle social, (6) o descompasso entre crescimento econômico e recursos públicos para a educação e (7) o dualismo legal brasileiro.

Palavras-Chave: Financiamento educacional; Planejamento educacional; Educação básica.

Some problems of the funding of the Brazilian basic education: structural limits to the recent educational planning

Abstract

This work identifies and analyzes some problems concerning the funding of the Brazilian basic education from the literature research on the recent academic production and the documentary research on the technical studies of the IRS and Treasury. The analysis was based on the dialectic-historical method which allowed identifying the public funding contradictions, what imposed structural limits to the educational planning. The identified problems were: (1) the social politic submission to the economical politic, (2) the tax federal imbalance, (3) the financial contingency strategies of the Union, (4) the undefined pattern of quality, (5) the inefficient supervision and social control, (6) the imbalance among the economical development and the public resources for the education and (7) the legal Brazilian dualism.

KeyWords: Educational funding; Educational planning; Basic Education.

1 Introdução

Este trabalho é um dos desdobramentos do projeto de pesquisa 'Planejamento Público, Planejamento Educacional: uma análise do Plano Estadual de Educação do Maranhão', que desenvolvemos no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com apoio financeiro da Fundação de Amparo a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA). As discussões sobre o financiamento da educação interessam ao planejamento educacional, pois o compreendemos enquanto mediador entre a política e a administração educacional (AGUERRONDO, 1990). E, por conseguinte, lugar estratégico para refletir sobre as prioridades políticas para a educação pública, bem como sobre as garantias de materialização dessas prioridades, referidas no financiamento.

Ao falarmos de financiamento da educação básica pública brasileira, tomamos por aporte as reflexões desenvolvidas na produção acadêmica recente (SAVIANI, 2008; DAVIES, 2008; CASTRO, 2010) e em pesquisa documental (BRASIL, 1999; 2002a; 2002b; 2008a; 2008b; 2011a). A partir desse aporte, delineamos seus problemas recorrentes, algo possível ao retornarmos pelo percurso construído historicamente e dele extrairmos tais problemas, tomando como referencial o método histórico-dialético, o qual pressupõe que a realidade é uma construção social histórica e dinâmica, cujo movimento contraditório e permanente expressa o jogo de forças, lutas e disputas políticas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

A problematização se caracteriza pela identificação das questões focais a serem enfrentadas em face de uma determinada realidade *vis-à-vis* as lutas e demandas sociais. A história da política educacional brasileira (VIEIRA; FARIAS, 2003; SAVIANI, 2001, 2008; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007) demonstra claramente que, quase sempre, as reivindicações sociais quanto à educação são relegadas a segundo plano pela política oficial, quando não superficialmente consideradas, ou ainda tomadas, re-significadas e destituídas do seu conteúdo transformador (BEHRING, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Isso é observável no âmbito do planejamento educacional recente quando, se antecipando às discussões da Conferência Nacional de Educação (CONAE) (realizada de 28 de março a 01 de abril de 2010), o governo federal fixou que gastaria 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação até 2022 no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007a), contrariando a vontade expressa pelo Congresso Nacional na lei do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente (2001-2011), cuja meta fixava esse percentual em 7%, o que foi vetado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 2001), veto este mantido durante todo o octênio do Governo Lula da Silva.

O Plano Nacional de Educação (2001-2011) foi objeto de disputa entre o projeto da sociedade civil, mais próximo das demandas e reivindicações dos movimentos docentes, e o projeto do Poder Executivo Federal, identificado com o neoliberalismo (SAVIANI, 2008). O financiamento foi objeto central dessa disputa, cujo ganho final foi do projeto do executivo, prevalecente sobre o da sociedade civil.

Em 2010, três anos depois do lançamento do PDE, ocorre a Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010a), cujo documento final, fruto dos debates e discussões de milhares de educadores e educadoras em todo o território nacional, estabelece que o percentual de 10% do PIB deve ser alcançado até 2014. Porém, o projeto de lei (BRASIL, 2010b), encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, fixa o percentual em 7%, regredindo ao vetado no primeiro Plano Nacional de Educação, ou seja, fixa-se uma meta com dez anos de defasagem. Coincidência ou não, o Banco Mundial, às vésperas do encaminhamento do referido projeto de lei, lança um estudo questionando o percentual de 7%, sob a justificativa da lógica do custo-efetividade (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 4-5).

Não nos é estranho que os organismos internacionais busquem pautar a política educacional brasileira (SILVA, 2002; MELO, 2004; CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007) e, com isso, preservar a dualidade estrutural (KUENZER, 2007), a qual é funcional à divisão internacional do trabalho entre os países centrais e os países periféricos do sistema capitalista (ARRIGHI, 1998). Dessa forma, observa-se que a disputa em torno do quanto se gasta em educação no Brasil é tensionada pelos interesses díspares que representam projetos diferentes, com conflito entre a reprodução do *status quo* e a defesa de uma perspectiva emancipatória para a educação pública. Portanto, a disputa em torno do projeto de lei em tramitação no Congresso nacional assume centralidade na agenda dos educadores que se identificam com outro projeto de educação pública. Para isso, é indispensável construir embasamentos sólidos que o fundamente, com argumentos contrários às justificativas oficiais defensoras de percentuais de financiamento público aquém dos necessários. Neste sentido, este trabalho pretende contribuir na construção dessa contra-argumentação ao discurso oficial.

A trajetória do financiamento da educação básica brasileira nos leva, ao apreciar a visão do conjunto nessa reconstituição histórica (SAVIANI, 2008; DAVIES, 2008; PINTO, 2009; CASTRO, 2010), a destacar, sem a pretensão de dar conta de todas as dimensões inerentes à realidade educacional, os seguintes problemas recorrentes: (1) submissão da política educacional à política econômica; (2) desequilíbrio

do federalismo fiscal; (3) estratégias de contingenciamento financeiro da União; (4) indefinição de um padrão de qualidade; (5) deficiência da fiscalização e do controle social; (6) descompasso entre crescimento econômico e recursos públicos para a educação e (7) dualismo legal.

2 Submissão da Política Educacional à Política Econômica

Saviani (2008) nos propõe que a política educacional, enquanto modalidade de política social, está subordinada à política econômica. Tendo em vista que vivemos sob a égide de um Estado caracteristicamente capitalista ou capitalista periférico (FARIAS, 2001), cuja atuação se centra na garantia da propriedade privada e no favorecimento dos interesses privados sobre os da coletividade, a política social surge para contrabalançar os efeitos inerentes ao processo de acumulação capitalista.

É importante explicitar que nossa compreensão de política social se respalda em Behring e Boschetti (2008), o que implica em entender a política social como ações do Estado que expressam formas contraditórias das relações de produção que se instalam na sociedade, como função ligada à lógica do capital, mas, ao mesmo tempo, como espaço de certa autonomia política, espaço de conflitos e disputa pela hegemonia (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA 2007; COUTINHO, 2010). Em face disso, a educação materializada na política e planejamento educacional emerge como resposta às necessidades de valorização do capital e, ao mesmo tempo, representa uma luta (necessidade) popular efetiva pelo acesso ao conhecimento produzido socialmente (historicamente).

Neste aspecto reside o principal limite da atual política de educação (SAVIANI, 2008), posto que a separação da política social e da política econômica subordina a primeira à segunda, daí que os recursos vinculados à área social e, por conseguinte, à área educacional, sejam sempre inferiores ou atrelados ao desempenho da economia; mais ainda, que as ações da política social se circunscrevem a ações tópicas.

A subordinação se deu mais fortemente a partir da década de 1990, na presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sob a égide do neoliberalismo (POCHMANN, 2010), conforme atesta significativo número de estudos e pesquisas (SILVA, 2002; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007; SAVIANI, 2008; BEHRING, 2008; COUTINHO, 2009), sobretudo, pela degradação do aparelho estatal e brutal redução da capacidade de governo, com a prevalência do econômico sobre as demais dimensões objeto da intervenção do Estado (GARCIA, 2009).

A consulta aos documentos técnicos dos acordos com o Fundo Monetário Internacional, sobretudo o Memorando de Política Econômica (BRASIL, 1999) e o Memorando Técnico de Entendimento (BRASIL, 2002a), são materializações concretas da subordinação aludida por Saviani (2008).

O primeiro documento, de 1999, textualmente considera a “prorrogação da Desvinculação de Recursos da União (DRU)” e o “aumento da parcela de desvinculação” com vistas a “aumentar a flexibilidade do orçamento do governo central” (BRASIL, 1999)¹. Leia-se que a desvinculação atinge, sobretudo, os recursos constitucionalmente vinculados (educação e saúde), pois com a DRU a União reduz o volume transferido ao blindar (desvincular) parte da receita em nome da “estabilidade econômica” e do pagamento dos compromissos externos brasileiros (dívida).

¹ Citação do item 20 do referido documento, sem paginação.

O segundo documento, também de 2002, reforça a necessidade de “reduzir o grau de vinculação das receitas federais líquidas de transferências para estados e municípios” (BRASIL, 2002a, p. 12). Se consultarmos o Estudo Tributário n. 07 (BRASIL, 2002b), isto ficará mais claro, pois ele afirma que a vinculação de receitas existente no Brasil, ou seja, um percentual mínimo a ser aplicado em políticas sociais (educação e saúde), “retira diversos graus de liberdade e prejudica a realização da política econômica” (BRASIL, 2002b, p. 28). Ou seja, a questão central não é se os recursos são suficientes para implementação das políticas sociais, mas em que medida sua vinculação atrapalha a realização da política econômica, que está sintonizada às demandas da inserção periférica brasileira no capitalismo global.

O enfrentamento deste problema passa, segundo Saviani (2008, 2010), pela valorização da política social, ou seja, ampliar os recursos aplicados na área social, para equilibrá-la com a área econômica. Ou seja, a nosso ver, o cerne da questão é ampliar os investimentos em educação, a partir da elevação dos percentuais aplicados em relação ao PIB. Porém, temos duas ordens de questão a nos desafiar: primeiro é o tratamento da educação como investimento público; e o segundo é o atrelamento ao PIB, portanto, ao desempenho da economia, questão discutida mais a frente.

Quanto a tratar a educação como investimento público, temos que atentar que é justamente este item que registra ao longo das últimas décadas redução significativa nos balanços orçamentários e financeiros da União (GIAMBIAGI, 2008). Ora, no período de prevalência do desenvolvimentismo autoritário (1969/1973), o percentual de investimento total da União era de 1,8 em relação ao PIB, caindo para 1,2 nas primícias do neoliberalismo (1990/1994), declinando para 0,9 no segundo biênio do segundo mandato do governo de Lula da Silva (2007/2008). É, portanto, fundamental refletir se o que estamos reivindicando passa por isso, ou, de fato, pela criação de mecanismos que não só elevem os recursos aplicados, mas os blindem dos contingenciamentos e os protejam das oscilações da economia, mas primordialmente dos imperativos da política econômica.

A elevação dos recursos aplicados passa, necessariamente, pela rediscussão do modelo federativo adotado no Brasil, cujo desequilíbrio fiscal é patente e tem servido para alimentar os imperativos da política econômica conduzida pela União.

3 Desequilíbrio do Federalismo Fiscal

O desequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro passa pela problemática da reforma tributária, nunca votada pelo Congresso Nacional, e a qual, a depender da fundamentação teórica e interesses político-ideológicos dos proponentes, pode se orientar tanto no sentido de centralizar mais as receitas na União, como fez a última reforma, realizada pela Ditadura Militar (1967), como descentralizar para Estados e municípios. As receitas não-compartilhadas pela União (como as contribuições sociais) e a distorção nos percentuais de distribuição dos Fundos de Participação de Estados e municípios (que estariam beneficiando os Estados e municípios mais pobres em detrimento dos Estados e municípios mais ricos) são pontos centrais da proposta de reforma tributária (BRASIL, 2008a). Recente decisão do Supremo Tribunal Federal julgou a inconstitucionalidade da atual lei de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e estabelece 2012 para o fim de sua vigência e a elaboração de nova legislação (BRASIL, 2010d).

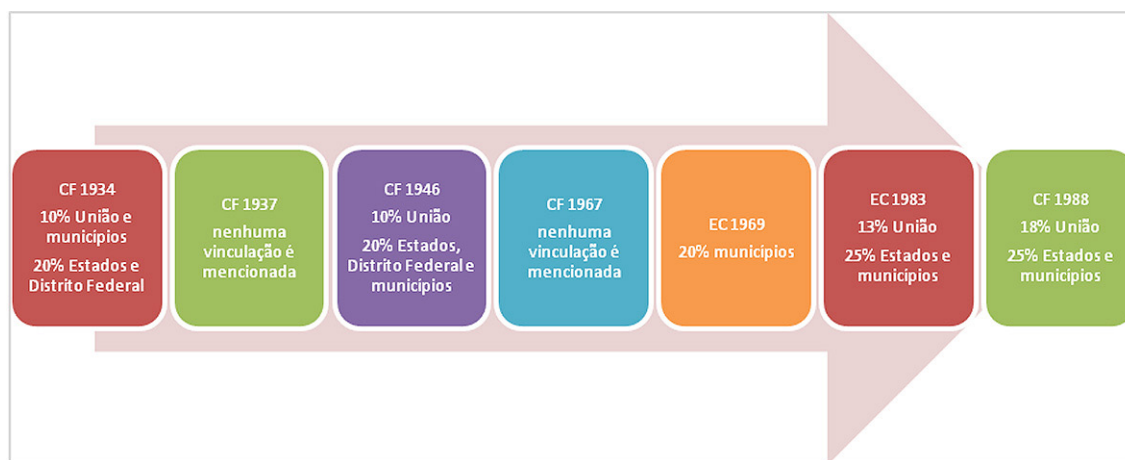
Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente

O que perpassa na discussão do federalismo ao longo da história brasileira é a tensão permanente entre centralização e descentralização de receitas tributárias, oscilando entre descentralizações (República Velha de 1889-1930, Redemocratização de 1946-1963) e centralizações (Governos Vargas de 1930-1945, Ditadura Militar de 1964 a 1985). Algo que se mantém nessa trajetória é a prevalência da União sobre Estados, Distrito Federal e municípios (LUSTOSA DA COSTA, 2000; REZENDE, 1995).

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o Brasil é um país federativo, porém, o mesmo texto constitucional concentrou a maioria das competências no âmbito da União (54 no total, sendo 29 privativas, conforme artigos 21, 22, 23 e 24). O mesmo se deu com as receitas tributárias, o que vai de encontro à idéia de que a forma federativa deveria combinar “competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas” (SILVA, 2005, p. 118). Portanto, o problema é mais amplo que regulamentar o regime de colaboração previsto para a implementação da política educacional.

Se acompanharmos os movimentos constitucionais e os recursos vinculados para educação ao longo do tempo, desde a primeira Constituição que os institui (1934) até a atual (1988), podemos visualizar isso claramente, conforme a Figura 1, abaixo:

Figura 1 - Vinculação de receitas à educação nas Constituições brasileiras



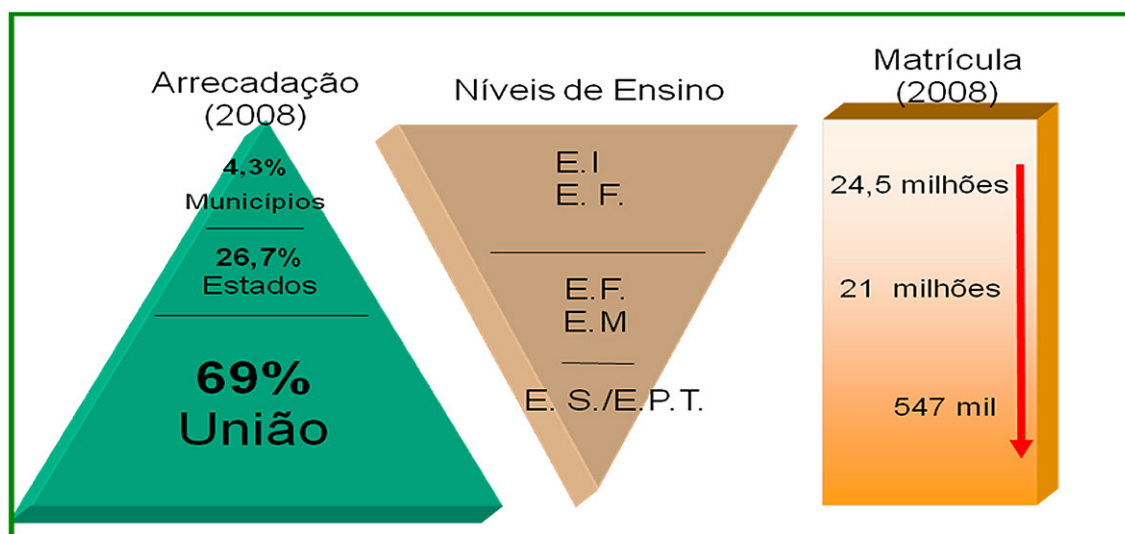
Fonte: Elaboração própria a partir de consulta as Constituições e emendas constitucionais (BRASIL, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1983, 1988).

Fica claro que a vinculação das receitas de Estados e municípios não é acompanhada na mesma proporcionalidade pela União, cujos percentuais são sempre inferiores, sem falar nos inúmeros expedientes adotados para burlar esse mecanismo, como a DRU e os percalços ou as sutilezas contábeis com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (DAVIES, 2008; PINTO, 2009), por exemplo, as variadas interpretações sobre o que seja MDE dadas pelos Tribunais de Contas

Estaduais, às vezes incluindo nessa rubrica o gasto com inativos, apesar de não ter sido prevista nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que versam sobre MDE (BRASIL, 1996a).

Outro aspecto ligado a essa prevalência da União é o caráter desproporcional da arrecadação e a responsabilidade na área de atuação prioritária nos termos da LDB conforme a Figura 2, abaixo:

Figura 2 - Arrecadação tributária x matrículas por ente federado



Fonte: Brasil (2008a, 2008b).

Obs.: Os dados da primeira coluna se referem à receita tributária própria arrecadada por ente da federação.

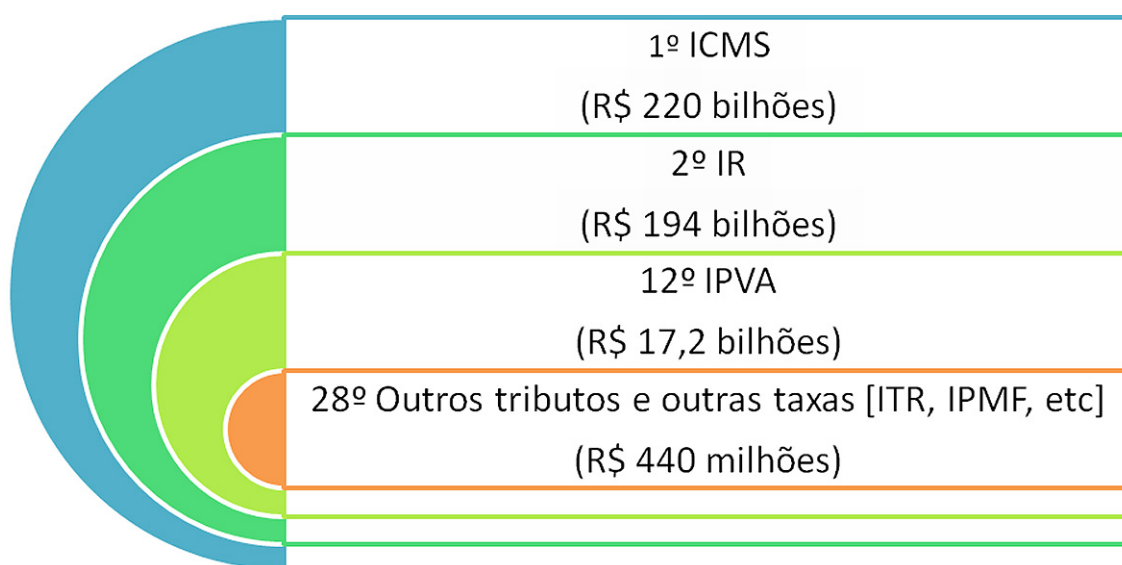
Os dados de arrecadação obtidos (BRASIL, 2008b), cruzados² com os dados de matrículas (BRASIL, 2008c), apontam que a União controla 69% da arrecadação, porém, só é responsável por um quantitativo ínfimo (os 18% constitucionais e a complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb) em comparação com a totalidade das matrículas, enquanto Estados e municípios, com as maiores redes, 46 milhões de alunos matriculados, só dispõem de 31% da arrecadação. Não podemos esquecer que existem as transferências constitucionais que compõem o montante de recursos disponíveis para Estados e municípios executarem em MDE. Entretanto, ao mencionarmos esses percentuais, objetivamos evidenciar a desproporcionalidade existente.

Faziam parte da composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, 1996b), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

² Foram utilizados dados de 2008 por se tratar do último consolidado e disponível para consulta, por isso optou-se por cruzá-lo com os dados do Censo Escolar de 2008, mesmo já existindo, neste caso, dados mais atuais disponíveis.

Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPlexp) e a Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96). Foram acrescentados ao novo fundo, o Fundeb (BRASIL, 2007b), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. A figura a seguir é ilustrativa da baixa relevância dos novos tributos (IPVA e ITR) em relação aos que compunham o fundo de forma direta (ICMS) ou indireta (IR por intermédio do FPE e FPM).

Figura 3 - Ordem de relevância dos tributos novos (IPVA e ITR) incluídos no FUNDEB



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2008b).

O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cuja arrecadação é de responsabilidade dos Estados e é dividido com os municípios, representa o 12º tributo em relevância arrecadatória, e o Imposto Territorial Rural (ITR), de responsabilidade da União, passível de transferência para o Distrito Federal e municípios, aparece no 28º em relevância, apenas quando contabilizado com outras taxas federais e outros tributos municipais. Por isso, não é incorreto Davies (2008) afirmar que o Fundeb trouxe poucos recursos novos para a educação, como observado.

É insustentável, portanto, afirmar que o financiamento da educação básica brasileira funcione, de fato, em regime de colaboração “condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera”, como quer Castro (2010, p. 172), por outro lado é correto dizer que “a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional” (CASTRO, 2010, p. 182). No entanto, o que está sendo reivindicado não é a ampliação ou efetividade da ação supletiva, mas sim o cumprimento do constitucionalmente estabelecido, o qual é burlado por intermédio das estratégias de contingenciamento, conforme explicitamos a seguir.

4 Estratégias de Contingenciamento Financeira da União

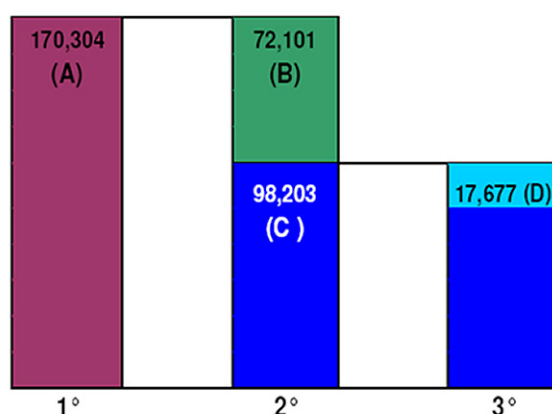
Chamamos de estratégias de contingenciamento financeiro da União o mecanismo de desvinculação de receitas ou de “manipulação orçamentária” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 166) que, ao longo do tempo, recebeu três denominações, obedecendo à seguinte ordem: Fundo Social de Emergência (FSE) (1994), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (1996) e Desvinculação de Receitas da União (DRU) (2000). Estas estratégias impedem a aplicação integral dos valores estabelecidos na Constituição de 1988 nas políticas sociais, pois o governo tem sua soberania, o domínio de si elidido pelas “orientações” do Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme observado no item 2 deste artigo, sobre a submissão das políticas sociais à política econômica. Essa prática, instituída no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi sutilmente disfarçada no seu conteúdo para a opinião pública. O próprio Fernando Henrique testemunha isso no seguinte trecho de sua autobiografia: “A verdade admito é que denominamos “Social” para facilitar sua aprovação” (CARDOSO, 2006, p. 153).

É importante não esquecer que o “fundo público”, no que tange ao financiamento e à alocação de recursos às políticas sociais, sofre as disputas inerentes entre projetos em um Estado compreendido como espaço de contradições, negociações e confronto. Esse mecanismo serve à “composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida”, desvinculando 20% dos impostos da abrangência do que foi constitucionalmente estabelecido (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 166). Isto reforça a idéia de que na disputa pelo fundo público a política econômica tem sobrepujado a política social.

Esse mecanismo, segundo Pinto (2009, p. 335), “reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação”. Assim, se aplica bem menos do que deveria ser aplicado. Conforme Davies (2008, p. 13), isto é agravado “porque o governo utiliza o artifício contábil de calcular os 20% sobre a receita bruta, não sobre a receita líquida”. O efeito disso pode ser observado nas Figuras 4 e 5:

Figura 4 - Demonstrativo do funcionamento da DRU (sem sua aplicação)

Cálculo da receita vinculada de impostos desconsiderada a DRU – União – 2006 (R\$ bilhões)

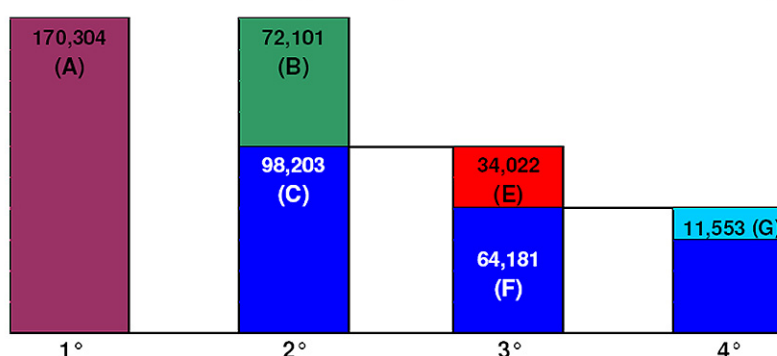


Fonte: Ação Educativa (2007).

- Considerando a receita total de impostos (A), após a transferência obrigatória aos Estados, Distrito Federal e municípios (B), o percentual de 18%, constitucionalmente obrigatório, que a União deveria aplicar é calculado sobre C, resultando no valor fixado em D.

Figura 5 - Demonstrativo do funcionamento da DRU (com sua aplicação)

Cálculo da receita vinculada de impostos aplicada a DRU – União – 2006 (R\$ bilhões)



Fonte: Ação Educativa (2007).

Com o funcionamento da DRU (E), calculada sobre a receita bruta de impostos (A) e não sobre a receita líquida (C), como acertadamente denuncia Davies (2008), a União aplica bem menos do que deveria, comparando-se o valor sem a DRU (D da figura 4) e valor com DRU (G da Figura 5).

A Emenda Constitucional n. 59/2009 estabelece que esse mecanismo não incidirá sobre “manutenção e desenvolvimento do ensino” até o ano de 2011. Isto foi amplamente divulgado como o “fim da DRU”, porém, o que de fato se deu não foi a extinção da DRU, mas apenas sua não incidência sobre as despesas com MDE, ou seja, os efeitos sobre as demais políticas sociais permanecem, o que é preocupante quando se observa que o gasto social federal em saúde e educação decresceu proporcionalmente nos últimos nove anos (2000-2009) comparado às demais funções sociais, respectivamente - 21,49% e - 19,34 % (BRASIL, 2011a).

Longe de “soltarmos os foguetes” com o fim da DRU, é fundamental observarmos os estudos sobre Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), cujos resultados colocam nos devidos termos essa “ilusão monetária” dos recursos advindos com o “fim da DRU”. Além do que, cabe lembrar que o “fim da DRU” não eliminou o instrumento do corte e contingenciamento orçamentário, formas de limitar os recursos orçados, bem como a execução financeira dos recursos fixados no orçamento público. Exemplo disso é o contingenciamento imposto logo no início de 2011, já sob o governo Dilma Rousseff (BRASIL, 2011b).

Também alardeado como aprovado, na verdade ainda não-homologado pelo Ministro da Educação, o CAQi recebeu um parecer favorável (BRASIL, 2010c) do Conselho Nacional de Educação, por intermédio da Câmara de Educação Básica, decisão que sabemos não ser terminativa. Acrescente-se que a não regulamentação do CAQi é uma falha crucial na viabilização do financiamento da educação pública (DAVIES, 2010d), pois constituiria os critérios de definição de valores, atualmente meramente contábeis.

Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente

Ao analisar o referido Parecer, é interessante que o mesmo desconsidera a pesquisa desenvolvida sob a coordenação de Farenzena (2006) especificamente sobre isso, bem como as discussões mais amplas feitas por Dourado, Oliveira e Santos (2007), junto ao próprio MEC, e adota como referência os estudos de Carreira e Pinto (2007). Qual a implicação disso?

Farenzena (2006), a partir de uma amostragem de escolas públicas de todas as regiões brasileiras, chegou ao cálculo do CAQi, porém, excluiu os gastos com material escolar, transporte, vestuário e considerou o salário bruto dos professores. Além disso, o trabalho chamou atenção para a importância de o cálculo levar em conta não só os “aspectos quantificáveis”, mas também os “aspectos subjetivos”, isto é, a existência e uso da “hora atividade”, a relação dos profissionais com a escola (concurso público e vínculo a uma só escola), a valorização e motivação para o trabalho e a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações (gestão democrática, eleição direta para diretor, participação da comunidade escolar, autonomia escolar). Entretanto, é preciso destacar que o custo-aluno reflete os aspectos quantificáveis, os aspectos subjetivos foram apontados por intermédio de entrevistas com os membros da comunidade escolar e observações dos pesquisadores participantes.

Carreira e Pinto (2007), a despeito de mencionarem que “insumos relacionados” ao cálculo do CAQi abrangem estrutura e funcionamento da escola e do sistema, trabalhadores e trabalhadoras da educação, gestão democrática, acesso e permanência, reduzem isso tudo a quatro elementos mais impactantes, quais sejam, tamanho da escola ou creche, jornada dos alunos ou crianças, número de alunos ou crianças por turma e os salários dos profissionais da educação.

Se a primeira pesquisa (FARENZENA, 2006) ainda mencionava a necessidade de observar os “aspectos subjetivos”, o segundo privilegia a quantificação em modelo claramente identificado com a “Teoria Geral de Sistemas”, fazendo confusão entre “enfoque sistêmico”, ligado a um modelo funcionalista-mecanicista, pensado para o aperfeiçoamento do estabelecido, e a “noção de sistema” que pressupõe intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) e a formulação de uma teoria educacional, voltada para a transformação do estabelecido (SAVIANI, 2009a, 2009b).

Adotando a linha do segundo estudo (CARREIRA; PINTO, 2007), conforme textualmente declarado no parecer, o CAQi foi construído levando em conta os custos da estrutura predial, os custos de equipamentos e material, bem como os custos dos insumos manutenção e atualização, estabelecendo padrões mínimos em termos de professores qualificados, existência de pessoal técnico-administrativo, condições de infraestrutura e equipamentos, e relação professor/aluno/turma.

Figura 6 - Comparativo entre os valores estimados CAQi e os valores aplicados pelo FUNDEB

Etapas da Educação Básica	Valores previstos pelo CaQi - 2008	Fundeb 2008*	Δ (CAQi - Fundeb)
Creche	5.493,60	1.251,00	+4.962,60
Pré-escola	2.301,24	1.024,00	+1.277,24
Ensino Fundamental - anos iniciais	2.194,56	1.137,00	+1.057,56
Ensino Fundamental - anos finais	2.148,84	1.251,00	+933,84
Ensino Médio	2.209,80	1.365,00	+844,80
Ensino Fundamental - Educação do Campo - anos iniciais	3.627,12	1.194,00	+2.433,12
Ensino Fundamental - Educação do Campo - anos finais	2.773,68	1.308,00	+1.465,68

*Referência 8(b)

Fonte: Brasil (2010c).

A tabela expõe a falácia dos recursos aplicados diante do que seria necessário para a implementação de uma educação de qualidade, mesmo nos termos limitados a aspectos quantitativos do estudo em tela. As diferenças são gritantes em relação à educação infantil, relegada durante a vigência do Fundef, e nos anos iniciais do ensino fundamental, sobretudo na educação do campo (COUTINHO, 2009). O fim gradual da desvinculação não implica no acréscimo suficiente de recursos para o padrão de qualidade proposto mesmo nos limites mecanicistas a que estão adstritos, pois o modelo de financiamento como um todo permanece inalterado, os mínimos são considerados como tetos, e por força da política de fundos (ARELARO & GIL, 2006, p. 80-87), a aplicação dos percentuais constitucionalmente fixados fica relegada a segundo plano, nem mesmo entra na pauta de discussões.

O que agrava o não cumprimento do constitucionalmente fixado é o fato de que os recursos aplicados com todas as limitações para se atingir um padrão de qualidade ainda sofrem por parte da deficiência na fiscalização e no controle social.

5 A Deficiência da Fiscalização e Controle Social

Essa dimensão é bem analisada por Davies (2008), para quem a fiscalização por parte dos Tribunais de Contas se vê prejudicada pelo fato destes órgãos serem auxiliares do Poder Legislativo e que a nomeação dos seus membros é majoritariamente política, portanto, o posicionamento destes órgãos tende a estar em sintonia com o governo da ocasião, muitas vezes desrespeitando não só a legislação constitucional e infraconstitucional, como também as próprias resoluções (DAVIES, 2010a; 2010b).

Isto pode ser percebido com mais força nos Tribunais de Contas Estaduais, conforme a análise de Davies (2008, p. 56-66). Em relação ao Tribunal de Contas da União, se observa uma atuação para além de sua responsabilidade constitucional, apesar de contribuir intensamente com a denúncia de irregularidades na aplicação dos recursos públicos (CAMPOS; ALCOFORADO, 2009), o que não o exime de “omissões, inconsistências e equívocos” no que tange à educação (DAVIES, 2010c, p. 286).

A nomeação dos conselheiros é central nesta problemática. No caso do Maranhão, por exemplo, a Constituição Estadual de 1989 estabelece que, dos sete conselheiros, somente dois pertencem ao quadro técnico-jurídico de auditores e integrantes do Ministério Público. A maioria está ligada às elites políticas locais, o que pode ser constatado por uma consulta ao ano de nomeação e origem familiar. Além disso, os pareceres dos Tribunais de Contas não têm força de lei (DAVIES, 2008), o que não significa ausência de consequências. Uma delas, amplamente divulgada, é a inelegibilidade por parte daqueles que malversaram os recursos públicos.

Outro elemento central dessa dimensão são os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb. De certa forma, estes problemas também se reproduzem nos demais conselhos ligados à educação. Davies (2008, p. 57) constata que os conselhos federal e estaduais têm composição majoritariamente ligada à administração pública, daí serem “mais estatais do que sociais”. Apenas os municipais teriam caráter mais social.

Albuquerque (2004, p. 37) considera que, a despeito dos conselhos se constituírem como “forma institucional de participação e controle social mais enraizada na reivindicação dos movimentos sociais”, necessitam de duas condições para que sua atuação seja eficaz: (1) transparência por

intermédio do acesso às informações e (2) capacitação técnica dos conselheiros, sobretudo os ligados à representação da sociedade civil organizada. Na ausência destes dois elementos, os Conselhos sucumbem ante as assimetrias de saber, poder e acesso às informações. Não muito distante desta perspectiva, Davies (2008, p. 61) enfoca a disponibilidade de horário destes representantes, considerando que não recebem remuneração pelo exercício do trabalho nos Conselhos e a capacitação técnica para analisar a documentação contábil ou “a exigência de formação contínua dos conselheiros”, acrescida das “deficiências ou omissões na oferta de condições de funcionamento dos conselhos por parte dos executivos” (FARENZENA, 2010, p. 247).

O Estado até capacita os seus gestores e a sociedade civil. Iniciativas tanto nacionais quanto estaduais não têm faltado nesse sentido, o que não garante por si só a melhoria do controle social, pois a questão é muito mais política do que pedagógica. A maioria desses representantes pertence a entidades ligadas ao chefe do Poder Executivo, seja por parentesco ou por dependência política ou financeira. Dessa forma, dificilmente a atuação dos representantes não-governamentais poderá ser elemento para transformar, elemento de mudança das formas prevalentes de gerir os recursos públicos, pois acabarão por “legitimar o status quo do sistema vigente” (TEIXEIRA, 2005, p. 108). Por isso, a escolha dos conselheiros também se reveste de importância capital, sobretudo ao perguntarmos quem são e de que sociedade civil fazem parte. E, por conseguinte, em que medida não estão atrelados à tutela do Poder Executivo das três esferas, ou lhe são vulneráveis, terminando, assim, por ser meros avalistas formais das prestações de contas (FARENZENA, 2010).

Em face disso, concorda-se com Davies (2010d, p. 323) quando este afirma que o “desafio não é só aumentar os recursos, mas também garantir um controle social efetivo sobre a sua aplicação,” item que, como visto, temos muito a avançar.

6 Descompasso entre Crescimento Econômico e Recursos Públicos para a Educação

Não é incomum ouvirmos que a educação deve estar sintonizada com as demandas do mercado, deve estar referida às necessidades da economia nacional, porém, isto não se traduz em priorização ou maior investimento. Na verdade, além da política educacional estar subordinada à política econômica, como as demais políticas sociais (SAVIANI, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2008), ela está em descompasso com o crescimento econômico. A sintonia só funciona no que tange à subordinação, nunca se materializa em mais recursos em face do crescimento econômico.

A partir dos dados fornecidos por Castro (2010), é possível claramente identificar que entre 1995 e 2007 houve crescimento do gasto público educacional por parte da União, quando, em termos quantitativos, saímos de R\$ 14,6 bilhões para R\$ 23,5 bilhões. Porém, ao compararmos percentualmente com o Produto Interno Bruto, fica claro que a União, além de oscilar para menos nesta relação, nunca superou a barreira do 0,8% dos recursos financeiros brutos em educação. O mesmo se dá na proporção desse gasto face às demais funções sociais, como já dito anteriormente.

Pinto (2009, p. 335) nos mostra que os países latino-americanos investem menos que 6% do PIB em educação, com exceção de Cuba, que investe quase 10% e é detentora de “um padrão de educação claramente superior aos demais.” Por outro lado, a maioria gasta mais de 30% dos

seus orçamentos com o serviço da dívida pública. Daí a importância do debate sobre auditoria da dívida, bem como não confundir mudança de perfil da dívida (de externa para interna) com o fim da dívida, influenciados pelas notícias sobre o pagamento da “dívida externa” com o Fundo Monetário Internacional - FMI (CARNEIRO, 2006).

Outra relação que aponta esse descompasso é a comparação entre o gasto público educacional e carga tributária bruta no período de 1995 a 2005. Enquanto a carga tributária apresenta curva ascendente, saindo de 27,2% em 1995 para 33,7% em 2005, o gasto público educacional se mantém estagnado no entorno dos 4% do PIB (CASTRO, 2010). Este dado fica mais dramático se considerarmos que o PIB brasileiro saiu da casa dos R\$ 500 bilhões, em 1995, para R\$ 2,2 trilhões, em 2005. Daí que a proposta de Saviani (2008, 2010), sempre reiterada, de elevação do percentual investido em educação, tomando como referência o PIB, reivindica aumento gradual para 9%. Na mesma linha, como já mencionado, o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) propõe que até 2014 sejam investidos no mínimo 10% do PIB.

Conclui-se disso que, a despeito dos recursos do modelo de financiamento da educação atual advirem de impostos, sobretudo estaduais e municipais, sujeitos a oscilação da economia, não é possível fazer uma relação direta e lógica, segundo a qual, se a economia cresce, os recursos para a educação aumentam. De fato, o inverso tem sido verdadeiro, a economia cresce, mas não os recursos para a educação. O descompasso aqui mencionado se agrava quando as discussões em torno do financiamento se circunscrevem às mudanças na legislação ou a luta por uma determinada legislação, pois tomada como um fim em si mesmo, redundando no problema do dualismo legal.

7 Dualismo Legal

A dualidade legal brasileira (COMPARATO, 2009) expressa que uma coisa é o direito oficial e outra é o direito não-oficial. Assim, enquanto o primeiro representa “vestes litúrgicas, envergadas por doutores e magistrados nas cerimônias do culto oficial”, o segundo “trajes mais simples e cômodos” (COMPARATO, 2009, p. 8). Isto implica que o estabelecido em lei não é aplicado na prática quando ameaça os interesses das elites dirigentes.

No caso do financiamento da educação (DAVIES, 2008; 2010a; 2010b; 2010c), sobretudo da política educacional brasileira, é observável os inúmeros mecanismos de descumprimento sutil ou explícito dos textos legais, a despeito do império do legalismo a que nós estamos submetidos, com raízes históricas desde nosso passado colonial (CARVALHO, 2008). É fato que esse império construído com “fúria” e “emaranhado” beneficia os operadores do sistema que, por sua complexidade, detêm o monopólio do saber e do poder. Daí as dificuldades em compreender os mecanismos de financiamento previstos em lei e os efetivamente executados. E, portanto, construir contra-argumentos em defesa dos recursos públicos desviados da educação pública.

Mendes (2000) levanta a tese que os educadores, ao longo dos anos 1970, perderam influência no planejamento público da educação e estabeleceram como trincheira o “legalismo”, que viria a ser a “cidadela dos educadores”. Porém, como visto, o problema vai muito além de ter o poder de elaborar a lei. Exemplo claro disso é que as decisões do Conselho Nacional de Educação e da maioria dos conselhos ligados à educação não são terminativas. Sempre estão submetidas a outras instâncias

para que tenham eficácia. Além disso, não se deve esquecer o crivo dos setores fazendário e de planejamento, cujo poder pode inviabilizar qualquer política educacional. Para os educadores, o desafio é não se limitar ao legalismo, entendido como elaboração de leis, cujos resultados concretos podem redundar em “improvisação” (SAVIANI, 2010). O desafio é ir além.

Comparato (2009, p. 17) propõe um programa de ação que passa, sobretudo, por “denunciar sem tréguas a ilegitimidade absoluta da organização política brasileira.” Acrescentamos, é preciso aliar à denúncia a busca permanente por formação integral, no sentido gramsciano (GRAMSCI, 1986), que nos capacite com os instrumentais teóricos, metodológicos e práticos para subsidiar nossa denúncia, para que ela não perca a noção de totalidade. Mais ainda, o movimento, a mobilização dos educadores nos espaços possíveis e por conquistar, trata-se de construir a legitimidade que está assentada na vontade política popular, não nos formalismos legais.

8 A Modo de Conclusão

Com as considerações feitas aqui, não pretendemos negar o relativo avanço da atual política, representada especialmente pelo Fundeb, no financiamento da educação básica brasileira, avanço que poderá contribuir para a redução do analfabetismo e para a ampliação do acesso a educação básica.

A questão são as limitações estruturais desse modelo, expressas pela submissão da política educacional à política econômica, pelo desequilíbrio do federalismo fiscal, pelas estratégias de contingenciamento financeiro da União, pela indefinição de um padrão de qualidade, pela deficiência da fiscalização e do controle social, pelo descompasso entre crescimento econômico e recursos públicos para educação, por fim, pelo dualismo legal, o qual constrange até mesmo as futuras conquistas obtidas em termos de legislação, como a atual luta travada pelas entidades representativas dos educadores, como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), junto ao projeto de lei do novo PNE em tramitação no Congresso Nacional.

Porém, cumpre destacar que o que está em jogo, ao discutir o financiamento da educação, não é a educação solitariamente entendida, descolada da totalidade da qual é parte. O que está em jogo é compreendê-la enquanto totalidade, como tal, inserida no âmbito do sistema capitalista, do qual sofre constrangimentos e limitações à sua plena realização enquanto política, mais ainda à perspectiva de sua realização enquanto portadora de um projeto transformador da sociedade. É fundamental, ao enfrentarmos a problemática do financiamento, ter em vista a totalidade referida.

Não podemos nos fixar em uma discussão bizantina entre política de fundos e vinculações constitucionais, mas cerrar fileiras na elevação concreta do recurso público aplicado à educação pública, tomando como referencial a arrecadação tributária, novas fontes de recursos (como o Imposto sobre Grandes Fortunas e o Fundo do Pré-sal) bem como o fim dos cortes e contingenciamentos orçamentários para a área educacional, dessa forma, provavelmente superaremos as artimanhas contábeis e as retóricas de recursos novos, garantindo, assim, que o planejamento educacional gestado no âmbito da Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, tenha as condições objetivas para sua implementação. O que representa uma dupla luta, por um lado, recuperar as propostas da CONAEE ignoradas pelo projeto de lei do novo PNE e garantir mobilização permanente pela sua efetivação.

Referências

- AÇÃO EDUCATIVA. *A Desvinculação de Receitas da União, a PEC nº 50/2007 e o financiamento do ensino*. Boletim OPA, São Paulo, v. 3, n. 36, maio 2007. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/acaonajustica/pdfs/ef36.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2010
- AGUERRONDO, Inês. *El Planeamiento Educativo como Instrumento de Cambio: materiales para su reconceptualización*. Buenos Aires: Editorial Troquel, 1990.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *Participação Cidadã nas Políticas Públicas*. In: HERMANNNS, Klaus (Org.). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- ARELARO, Lisete; GIL, Juca. *Política de Fundos na Educação: duas posições*. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (Org.). *Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- BANCO MUNDIAL. *Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil: próximos passos*. Washington: World Bank, 2010.
- BEHRING, Elaine Rosseti. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Basca de Serviço Social, 2).
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934.
- _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1937.
- _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1946.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1967.
- _____. *Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de outubro de 1969*. Brasília, 1969.
- _____. *Emenda Constitucional n.º 24, de 1 de dezembro de 1983*. Brasília, 1983.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- _____. *Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências*. Brasília, 1996b.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Conferência Nacional de Educação (CONAE): construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: documento final*. Brasília, 2010a.
- _____. *Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília, 2001.
- _____. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razão, princípios e o programa*. Brasília, 2007a.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB Nn.º 8/2010*. Brasília, 2010c.

- BRASIL. Ministério da Educação. *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Censo Escolar*. Brasília, 2008c.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Memorando de Política Econômica*. Brasília, 1999.
- _____. *Memorando Técnico de Entendimento*. Brasília, 2002a.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Secretaria da Receita Federal. Estudo Tributário n.º 07*. Brasília, 2002b.
- _____. *Reforma Tributária*. Brasília, 2008a.
- _____. *Carga Tributária no Brasil – 2008: análise por tributo e base de incidência*. Brasília, 2008b.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Despesas da União por função (2000-2009)*. Brasília, 2011a.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, 1996a.
- BRASIL. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Decreto n.º 7.445, de 01 de março de 2011. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2011 e dá outras providências*. Brasília, 2011b.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências*. Brasília, 2007b.
- _____. Presidência da República. *Projeto de lei n.º 8.035. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências*. Brasília, 2010b.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 875-7*. Brasília, 2010d.
- CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. *Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados*. In: NETO, Antônio Cabral et al (Org.). *Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.
- CAMPOS, Luiz Claudio Marco; ALCOFORADO, Flavio. *Law, Government and Third Sector in Brazil: Improving deficient regulation to promote better accountability*. In: *INTERNATIONAL SOCIETY ON THIRD SECTOR RESEARCH/ISTR'S INTERNATIONAL CONFERENCE, 8; 2008*, Barcelona. ISTR Conference Working Papers. Barcelona: ISTR, 2009.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. *Dívida Externa e Interna: auditoria e a luta por justiça. Plenária da Campanha Jubileu Sul*. São Paulo, 29 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.oid-ido.org>>. Acesso em: 30 jul. 2010.
- CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Resende. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Quem transgride o quê?* In: CARDOSO, F. H.; MOREIRA, Marcílio M. *Cultura das Transgressões no Brasil: lições da história*. São Paulo: ETCO/iFHC, 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *O Direito e o Averso*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 6-22, set./dez. 2009.

COUTINHO, Adelaide Ferreira. *As Políticas Educacionais do Estado Brasileiro ou de como Negaram a Educação Escolar ao Homem e a Mulher do Campo: um percurso histórico*. *EccoS*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 493-412, jul./dez. 2009.

_____. *A Política Educacional no Brasil entre 1964 e 2009: do autoritarismo triunfante à perspectiva de democratização e ao controle do mercado*. São Luís: PPGE/UFMA; Mimeo, 2010.

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?*. Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. *Os Procedimentos Adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a Verificação das Receitas e Despesas Vinculadas à Educação*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan./mar. 2010a.

_____. *Os Procedimentos Adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a Verificação das Receitas e Despesas Vinculadas à Educação*. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010b.

_____. *A Contabilização da Receita e Despesa em Educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos*. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 267-285, maio/ago. 2010c.

_____. *A Conferência Nacional de Educação (Conae) e suas fragilidades*. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.39, p. 321-345, set. 2010d.

DOURADO, Luís Fernandes; OLIVEIRA, João Francisco; SANTOS, Catarina de Almeida. *A Qualidade da Educação: conceitos e definições*. *Série Documental: Textos para Discussão*, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FARENZENA, Nalú (Org.). *Custos e Condições de Qualidade da Educação em Escolas Públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: Inep, 2006.

_____. *Controle Institucional em Políticas Federais de Educação Básica no Brasil*. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 237-265, maio/ago. 2010.

FARIAS, Flávio Bezerra de. *A Descoberta do Estado Brasileiro*. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Alguns Desafios ao Desenvolvimento do Brasil*. *Texto para Discussão*, Brasília, n. 1373, jan. 2009.

GIAMBIAGI, Fabio. *18 Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991/2008*. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 535-580, out./dez. 2008.

- GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- KUENZER, Acácia Zeneuda. *Da Dualidade Assumida à Dualidade Negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1153-1178, out. 2007.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. *Federalismo no Brasil 2000*. Brasília: Cadernos Idéias & Debates, 2000.
- MELO, Adriana Almeida Sales de. *A Mundialização da Educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina – Brasil e Venezuela*. Maceió: EDUFAL, 2004.
- MENDES, Dumerval Trigueiro. *O Planejamento Educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. *O Financiamento da Educação no Governo Lula*. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.
- POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento e Perspectivas Novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal no Brasil*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1995.
- SAVIANI, Dermeval. *A Nova Lei da Educação*. Campinas: Autores Associados, 2001.
- _____. *Da Nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Educação Contemporânea).
- _____. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009a.
- _____. *Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (CONAE)*. In: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti; GOMES, Lêda (Org.). *Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o Sistema Nacional de Educação o Plano Nacional de Educação*. Brasília: INEP/MEC, 2009b.
- _____. *Um Avanço Ainda Tímido*. *Carta Capital*, v. 15, p. 44-47, 2010.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- SILVA, Maria Abadia da. *Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.
- SILVA, Mauro Santos. *Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian*. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 1, n. 15, p. 117-137, jan./abr. 2005.
- TEIXEIRA, Alberto. *A Força da Sociedade Civil e a Construção do Contra-Poder*. In: PRAZERES, Maria Alice Bógea; MACEDO, Miguel (Org.). *O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política Educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Plano, 2003.

Artigo recebido em: 01/05/2011 | Revisão recebida em: 03/12/2011 | Aprovado em: 06/12/2011 | Publicado em: 19/12/2011 |

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Equipe Editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira