

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Daniel Calvi Límoli

**O PAPEL DA EDUCAÇÃO E DAS POLÍTICAS FEDERAIS NA REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES: O FUNDEB EM ANÁLISE**

Campinas

2011

Daniel Calvi Límoli

**O PAPEL DA EDUCAÇÃO E DAS POLÍTICAS FEDERAIS NA REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES: O FUNDEB EM ANÁLISE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Universidade Estadual de Campinas como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Geografia.

Orientador: Márcio A. Cataia

Campinas

2011

Daniel Calvi Límoli

**O PAPEL DA EDUCAÇÃO E DAS POLÍTICAS FEDERAIS NA REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES: O FUNDEB EM ANÁLISE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Universidade Estadual de Campinas como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Geografia.

Prof. Dr. Márcio A. Cataia - UNICAMP

Prof.

Prof.

Data: ___/___/_____

Campinas

2011

*Dedico este trabalho à minha querida mãe,
Siomara, pois eu nada seria sem suas incontáveis
horas de dedicação, amor e carinho.*

“Em todo governo na terra, há um vestígio de fraqueza humana, um germe de corrupção e degeneração, que a astúcia vai descobrir e a maldade vai insensivelmente desenvolver, cultivar e aperfeiçoar. Todo governo degenera, se confiado tão-somente aos governantes do povo. Assim, o próprio povo é o seu único depositário seguro. E, para torná-lo ainda mais seguro, a mente do povo deve ser aperfeiçoada.”

Thomas Jefferson

Notes on the State of Virginia

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir de um método geográfico que visa à compreensão das estruturas de poder que se constituíram no território brasileiro após o advento da globalização e sua influência sobre o federalismo e sobre o planejamento territorial. Sendo um fundo federal, é esperado do FUNDEB a promoção da igualdade entre os entes federados e o aumento da qualidade da educação pública em todo o território, condições mínimas necessárias para a realização das potencialidades do país e de seu povo. Nesse sentido, este trabalho também busca desvendar os possíveis papéis da educação na sociedade capitalista inerentemente desigual, seja para a sua reprodução, seja para sua superação através de uma práxis libertadora, já que a concepção de qualidade da educação é central na lógica de funcionamento do Fundo. Tais panoramas teóricos são necessários pois o estudo fundamenta-se na hipótese de que o FUNDEB compactua com as desigualdades territoriais no Brasil, embora tenda a revertê-las ao longo do tempo. Tal hipótese é verificada a partir de mapas, gráficos e tabelas que indicam grandes assimetrias na disponibilidade de recursos entre os estados, embora os recursos provenientes da União, de caráter eminentemente redistributivo, tenham aumentado em importância nos últimos anos, sobretudo nos estados que mais necessitam. São analisados também outros aspectos importantes ao funcionamento do FUNDEB, como o impulso à municipalização e a lógica redistributiva inovadora entre municípios de um mesmo estado. Os recursos da educação apresentaram, de fato, crescimento muito superior em comparação ao número de matrículas, no período estudado. Contudo, é preocupante que apenas a União detenha os mecanismos de complementação redistributiva, pois o passado está povoado de exemplos nos quais as necessidades macroeconômicas subjagam os direitos de cidadania. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), estão distantes de conferir à educação seu papel de prática da liberdade e da democracia, e necessitam de ser reformulados.

Palavras-chave: FUNDEB, Federalismo, Globalização, Cidadania, Redistribuição, Função Social da Educação.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). It does so based on a geographic method that aims to comprehend the structures of power that developed in the Brazilian territory after the advent of globalization and the resulting influence on federalism and territory planning. Being a federal fund, FUNDEB is expected to promote equality among federal entities and to increase quality of education, which are minimum requirements for realizing the potential of the country and its people. Therefore, this work also aims to unveil the roles of education in the inherently unequal capitalist society, whether for its reproduction or for overcoming it through liberty praxis, since the concept of education quality is at the center of the Fund operation. These theoretical references are needed because the study is based on the hypothesis that FUNDEB agrees with territorial inequalities in Brazil, but tends to promote equality through time. This hypothesis is supported by maps, graphs and tables that show large asymmetries in resources availability among states, although redistributive funds have become more prominent in the last years, especially on the poorer states. Other important aspects of FUNDEB operation are analyzed, such as the impulse towards municipalization and the innovative redistributive logic among municipalities of the same state. The funds of education have shown, in fact, higher growth rates than enrollments in the reference period. Nonetheless, the fact that only Union holds the mechanisms of redistributive transfers is worrisome, because the past shows many examples where macroeconomic needs subdue citizenship rights. In addition, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) and Plano Nacional de Educação (PNE) are far from granting education a role in liberty and democratic practice, and need to be reformulated.

Keywords: FUNDEB, Federalism, Globalization, Citizenship, Redistribution, Social Function of Education.

SUMÁRIO

Introdução	14
Capítulo 1 - Referencial teórico e histórico	17
1.1 Espaço, poder e território	17
1.2 Imperativos da Globalização e o desmantelamento da cidadania	24
1.2.1 A produção de imperativos ideológicos	28
1.2.2 Transformações socioespaciais: a cidadania amputada	31
1.3 Descentralização e crise do Federalismo	36
1.4. O planejamento da educação no âmbito do federalismo	45
Capítulo 2 - Educação e cultura	51
2.1 A educação como fator de reprodução do capital	53
2.2 A função da educação na elaboração de um novo modelo cívico	58
Capítulo 3 - A concepção do FUNDEB	67
3.1 Da CF/88 ao PNE	67
3.2 A relativização do conceito de igualdade	74
3.3 A inovação do FUNDEF e FUNDEB: a redistribuição dos recursos	76
3.4 Modificações introduzidas pelo FUNDEB	79
3.4.1 Fatores de ponderação de matrículas	81
3.4.2 O Piso do Magistério: recursos, salários e qualidade como fatores dependentes	83
Capítulo 4 - Análise do FUNDEB: perspectivas e tendências	86
4.1 A diminuição da participação da União nos gastos sociais	86
4.2 A evolução das receitas estaduais: caminho para a igualdade ou agravamento das desigualdades?	88
4.2.1 O aumento dos recursos	88
4.2.2 A distribuição espacial dos recursos	91
4.2.3 A tendência dos fatores de redistribuição interestadual	94
4.3 A redistribuição intraestadual	102
4.4 O FUNDEB como promotor da municipalização do ensino	104
Considerações finais	109
Referências bibliográficas	114
Apêndices e anexos	122

Lista de Tabelas

Capítulo 1

Tabela 1.1 – Distribuição dos Recursos Públicos (%) – 1985-1993 39

Tabela 1.2 – Evolução da receita tributária por nível de governo – 1960-2009 (conceito contas nacionais) 40

Capítulo 3

Tabela 3.1 – Fatores de ponderação utilizados no cálculo do número de matrículas para divisão da verba do FUNDEB entre entes federados (2007-2011) 82

Capítulo 4

Tabela 4.1 – Nível do gasto social (GSF), dos investimentos e das despesas financeiras, em cada período de governo (fase da política econômica pós-Real) 87

Tabela 4.2 – Crescimento das matrículas e crescimento real da receita total do FUNDEB, para os estados da federação (2006-2009) 89

Tabela 4.3 – Evolução dos principais tipos de recursos que compõem o FUNDEB, matrículas e crescimento real (*) da receita (2009-2011) 98

Tabela 4.4 – Evolução da Complementação da União no FUNDEB, comparada aos tributos estaduais e municipais, nos Estados da Federação (2009-2011) (R\$ mil) 99

Tabela 4.5 – Evolução da Complementação da União no FUNDEB, comparada à Receita total do Fundo, nos Estados da Federação (2009-2011) (R\$ mil) 100

Apêndices

Apêndice A – Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2011 - R\$ mil 122

Apêndice B – Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2007 - R\$ mil 123

Anexos

Anexo A – Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2008 - R\$ mil 124

Anexo B – Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2009 - R\$ mil	125
Anexo C – Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2008 - R\$ mil	126

Lista de Ilustrações

Capítulo 3

Quadro 3.1 – Composição do FUNDEB	81
-----------------------------------	----

Capítulo 4

Mapa 4.1 – Receita do FUNDEB, nos Estados da Federação – 2010	92
Mapa 4.2 – Valor por aluno do FUNDEB (fator de ponderação 1,00), nos Estados da Federação – 2010	93
Mapa 4.3 – Composição da receita do FUNDEB, nos Estados da Federação, quanto à origem dos recursos – 2010	94
Mapa 4.4 – Evolução da receita do FUNDEB, nos Estados da Federação (2009-2011)	100
Mapa 4.5 – Evolução do valor por aluno no FUNDEB, nos Estados da Federação (2009-2011)	101
Mapa 4.6 – Coeficiente de distribuição entre os municípios da receita estadual do FUNDEB – São Paulo – 2010	102
Mapa 4.7 – Balanço redistributivo entre os municípios da receita estadual do FUNDEB, em função da diferença entre arrecadação e receita– São Paulo – 2010	103
Mapa 4.8 – Composição da receita do FUNDEB, nos Estados da Federação, quanto ao pertencimento dos recursos em função das matrículas – 2010	105

Lista de Gráficos

Capítulo 3

Gráfico 3.1 – Matrículas no Ensino Superior Brasileiro Público e Privado (1980 - 2009)	72
--	----

Capítulo 4

Gráfico 4.1 – Evolução do GSF/PIB (%), por área de atuação. Período 1995-2005	87
Gráfico 4.2 – Evolução do Valor Anual Mínimo por Aluno (fator de ponderação 1,00) no FUNDEF e FUNDEB (1997-2010)	90
Gráfico 4.3 – Participação das receitas vinculadas na composição do FUNDEB, por Unidades da Federação (2010)	92
Gráfico 4.4 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2007	95
Gráfico 4.5 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2008	95
Gráfico 4.6 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2009	96
Gráfico 4.7 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2010	96
Gráfico 4.8 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2011	96
Gráfico 4.9 – Evolução das matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental, por tipo de estabelecimento (1997 – 2010)	106
Gráfico 4.10 – Evolução das matrículas no Ensino Médio e Ensino de Jovens e Adultos (EJA), por tipo de estabelecimento (1997 – 2010)	107
Gráfico 4.11 – Pirâmides etárias das Grandes Regiões do Brasil – 2010	108

Introdução

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um marco no financiamento da educação pública brasileira, ao estender a cobertura da forma anterior de financiamento a todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica gratuita. Trata-se, com efeito, de continuação e expansão do modelo anterior, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que conferiu à distribuição dos recursos uma perspectiva redistributiva inovadora, a partir do número de alunos matriculados em cada rede de ensino, seja ela municipal, estadual ou federal. Após um período relativamente curto de transição, a organização do FUNDEB se consolida em 2009, quanto ao aumento e à subvinculação de novos impostos de todas as esferas federais, bem como a incorporação progressiva das novas matrículas. Nos encontramos em um período, portanto, muito oportuno para a investigação e compreensão de seus efeitos através do território nacional.

Contudo, diante da evidente evolução das estruturas de poder no passado recente, Celso Furtado nos lembra que a “a visão do processo econômico somente deixa de ser simplesmente virtual quando adquire consistência política, capta os sistemas de dominação social que prevalecem” (FURTADO, 1999, pág. 13). Assim, qualquer análise que se faça sobre o financiamento da educação no Brasil não pode embasar-se meramente em números e estatísticas. O caráter quantitativo da investigação deve estar subordinado a uma reflexão sobre as relações de poder que se delinearam no território, após o advento de verticalidades (SANTOS, 2006) globais hegemônicas e dominantes. Nesse sentido, o primeiro capítulo deste trabalho demonstrará como a globalização capitalista conferiu à política, ao federalismo e ao modelo cívico características muito particulares no caso brasileiro e no mundo.

A própria elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com efeito, se deu sob clima de abertura política e de descentralização do Poder central, que, potencializada em momentos de crise econômica, pode constituir verdadeira fragilidade para a coesão federal. Por um lado, temos tentativas de delimitação de novas fronteiras com a finalidade de promover um novo recorte do poder regional (CATAIA, 2008). Do outro, regiões que se voltam cada vez mais para o mercado externo promovem o acirramento da competição inter-regional, da qual a guerra fiscal é a expressão mais eloquente. Ainda que não se vislumbre a fragmentação do território a curto prazo, sua coesão está evidentemente em xeque,

constituindo um quadro denominado por alguns autores de “a federação em crise” (AFFONSO, 1995; SILVA et al., 1995; AFONSO, 1995).

Essa discussão é fundamental para a análise do FUNDEB pois o arranjo federativo brasileiro, “razoavelmente descentralizado, embora ainda não consolidado, extremamente desorganizado e conflitivo” (AFFONSO, 1995, pág. 66) é a base sobre a qual o Fundo foi edificado, enquanto ferramenta federalista de redução das disparidades. Ainda no primeiro capítulo veremos que a elaboração do FUNDEF se deu sob forte influência neoliberal no território, como o advento de valores capitalistas hegemônicos na globalização é um agravante para a crise do regime federalista brasileiro, e como corrobora para a adoção de uma prática de planejamento ou de gestão do território em que a cidadania, o bem-estar da população e direitos sociais são subjugados às necessidades econômicas. A análise desses movimentos a partir do método geográfico é fundamental para a compreensão não só do FUNDEB, mas para verificar se o Fundo reforça ou busca reverter a situação vigente.

Já o segundo capítulo demonstrará que a educação detém posição privilegiada na formação da cidadania e da cultura de um povo. Trata-se de uma prática social que constitui e é constituída pela sociedade (FRIGOTTO, 2000), de modo que os processos de formação humana não apenas transmitem, mas são capazes de modificar conteúdos relativos ao conjunto de valores, de significações e de conhecimentos necessários a perpetuação de um modo de vida. Por esse motivo, a educação é também um campo de disputa hegemônica (Idem). Essa análise é fundamental porque “em tempos de globalização, a discussão sobre os objetivos da educação é fundamental para a definição do modelo de país em que viverão as próximas gerações” (SANTOS, 2002b, pág 149). A educação, nesta contemporaneidade, não está voltada a restaurar a compreensão e a igualdade entre a humanidade.

Hoje, “pela ação sutil da família, da escola, dos *mass media*, o espaço se forma, se aprender e se vive na alienação” (FRÉMONT, 1976, pág. 194 apud SANTOS, 2000. pág. 59). Diversas culturas dividem o homem, enquanto a única coisa sagrada de fato, a natureza, é sorrateiramente dizimada em um modelo de produção e de consumo insustentável e inescrupuloso. A violência e a ideologia predominam sobre valores de liberdade, e a dominação entre os povos engendra um “um espaço humanamente desvalorizado, reduzido a uma função” (Idem). Por outro lado, residem na educação as potencialidades de constituição da práxis libertadora, da superação da alienação e da dominação no sentido de se buscar a construção de um novo modelo cívico. Para além da construção de um novo modelo cívico, somente a educação é capaz de forjar uma identidade única que reconheça a Terra como verdadeira pátria e a ética da humanidade como espécie como verdadeiro norte moral.

A seguir, veremos que discussão tão aprofundada sobre a qualidade da educação não se encontra no FUNDEB. É verdade que reside em seu seio a missão de conferir maior qualidade à educação pública, especialmente nas regiões mais necessitadas. O capítulo 3 se voltará para a definição desta qualidade na Constituição Federal, de fato, relativizada durante a implementação do FUNDEF e ainda subordinada a condicionantes econômicos. Veremos que sua definição é restrita às formulações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e ao Plano Nacional da Educação (PNE), formulados concomitantemente à implementação do FUNDEF, bem como as inovações normativas introduzidas na transição para o FUNDEB, como o estabelecimento do Piso Nacional do Magistério e a garantia de que no mínimo 60% dos recursos sejam utilizados para pagamento do professorado. De fato, o capítulo 3 buscará delinear as principais características de funcionamento do Fundo e das legislações correlatas, como prólogo para a discussão feita no último capítulo, no qual são apresentados os resultados das investigações realizadas sobre a distribuição espacial dos recursos do FUNDEB no território.

As características do federalismo e das estruturas socioespaciais nos levam à hipótese de que o FUNDEB compactua com a heterogeneidade na distribuição dos recursos da educação no Brasil, embora suas inovações redistributivas detenham um papel importante na reversão desse quadro. Nesse sentido, a análise buscará desvendar a tendência de evolução do Fundo, a partir dos dados observados nos últimos três anos, verificando a participação dos recursos de caráter eminentemente redistributivo em sua composição, a evolução das receitas em comparação com o crescimento das matrículas, a municipalização do ensino fundamental e a estadualização do ensino médio, bem como verificar a distinta dinâmica redistributiva intraestadual. Apesar da expansão do financiamento e do compromisso constitucional da União em prover maiores recursos redistributivos entre os estados, os resultados do FUNDEB podem e devem ser maiores e mais efetivos no sentido de se reduzir as dissimetrias regionais e de conferir à educação a posição de maior prioridade no desenvolvimento da nação.

Capítulo 1 - Referencial teórico e histórico

Dado que o FUNDEB articula e imprime uma intencionalidade em diversas escalas geográficas e através de uma complexa teia de relações, é necessário pavimentar o caminho da análise através do estabelecimento dos conceitos-chave e as interpretações correspondentes que serão utilizadas. Procurar-se-á definir um vocabulário geográfico que será utilizado durante toda a argumentação, e a plena apreensão destes conceitos é fundamental para não só o entendimento do exposto, mas também para a reflexão além dos limites dessas páginas.

1.1 Espaço, poder e território

O espaço, conceito central da geografia, será entendido, no decorrer deste trabalho, como o produto, sempre em construção, de inter-relações que se articulam em e entre todas as escalas, constituindo a esfera da coexistência de uma multiplicidade de fenômenos relacionais na contemporaneidade. Sendo o espaço praticado a sua construção relacional, sua produção se dá através de práticas de envolvimento material, de maneira que as formas resultantes também condicionam a multiplicidade social: “multiplicidade e espaço são co-constitutivos” (MASSEY, 2008). Essas relações não são limitadas a simples contatos entre os homens, mas a todos os vetores de interação humana, verticais e horizontais, de relações diretas ou indiretas, entre indivíduos, grupos ou organizações, que constituem propriamente as relações sociais, enquanto inexoravelmente condicionantes e condicionadas pelo espaço, que colocam não apenas o homem no mundo, mas *com* o mundo:

“O conceito de relações, da esfera puramente humana, guarda em si, como veremos, conotações de pluralidade, de transcendência, de criticidade, de consequência e de temporalidade. As relações que o homem trava no mundo com o mundo (pessoais, impessoais, corpóreas e incorpóreas) apresentam uma ordem tal de características que as distinguem totalmente dos puros contatos, típicos da outra esfera animal. Entendemos que, para o homem, o mundo é uma realidade objetiva, independente dele, possível de ser conhecida. É fundamental, contudo, partirmos de que o homem, ser de relações e não só de contatos, não apenas está no mundo, mas com o mundo. Estar com o mundo resulta de sua abertura à realidade, que o faz ser o ente de relações que é.” (FREIRE, 1967, pág. 39)

Dessas relações, por sua vez, emana outro conceito central deste trabalho: o poder (RAFFESTIN, 1993). É importante denotar a distinção deste conceito com o “Poder”, com letra maiúscula, que representa o “conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado” (FOUCAULT, 1976, pág. 121 apud

RAFFESTIN, 1993, pág. 51) dotado de formas terminais de soberania sobre o território ao qual se circunscreve, e sobre o povo que ali habita. “Apesar de ‘o povo’ ser proposto como base originária da nação, *o conceito moderno de povo é, na verdade, produto do Estado-nação [...] Toda nação precisa fazer da multidão um povo.*” (HARDT et al., 2001, pág. 120, grifo do autor).

Como o objeto deste estudo é uma política pública, isso poderia levar ao entendimento de que o conceito de Poder, enquanto forma terminal de uma soberania de Estado – com efeito complexa e necessária – seria suficiente para cobrir a análise que aqui será feita. Entretanto, a elaboração da política de financiamento da educação pública em curso no Brasil se deu sob influência de diversos atores dotados de mais ou de menos poder, não limitados ao Estado nacional, oriundos de escalas geográficas diversas e, conseqüentemente, dotados de formas distintas de persuasão para fazer valer sua intencionalidade. Nesse sentido, o poder necessita ser visto de forma mais abrangente, como a possibilidade ou probabilidade de se realizar uma finalidade que se estabelece por ocasião da relação, em oposição a uma resistência:

“O poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelecem os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder. [...] Sendo toda relação um lugar de poder, isso significa que o poder está ligado muito intimamente à manipulação dos fluxos que atravessam e desligam a relação, a saber, a energia e a informação. Manipulação? Isso quer dizer formação, acumulação, combinação e circulação da energia e da informação implicadas pela existência de um campo relacional, qualquer que seja” (RAFFESTIN, 1993, pág. 53-54)

Raffestin (1999) segue o esforço de precisar a definição de poder ao retomar e interpretar proposições de Foucault e Deleuze. Em síntese:

1. O poder não pode ser adquirido ou espoliado, ele é exercido a partir de inumeráveis pontos;
2. As relações de poder são imanentes a outros tipos de relações, intencionais e não subjetivas;
3. A capacidade do poder de mobilizar energia para ser transformada em informação, portanto em saber, implica que a informação pode permitir a liberação da energia, portanto de força. O poder também é, nessas condições, um lugar de transmutação.

4. Onde há poder, há resistência, e esta jamais se situa em exterioridade em relação ao poder.

Além disso, Raffestin (1993, pág. 56) fundamenta que a resistência exprime o caráter dissimétrico que caracteriza as relações na grande maioria dos casos. Trata-se da “resistência da matéria ou resistência do corpo social à transformação”, ideia que nos incita a sintetizá-la como a resistência do espaço à transformação. Essa resistência, do ponto de vista dos agentes ativos, pode ser interpretada também como a supressão de “rugosidades espaciais”, definidas não apenas pelas formas em desconstrução no espaço, mas pela dissolução das relações e das funções sociais dessa formas em obsolescência (SANTOS, 1980). Dada essa qualidade intrínseca das relações de poder que engendram a transmutação e a resistência da dimensão material e social do espaço, que são co-constituintes, faz-se necessária também uma visão sistêmica do espaço, no sentido de se complementar a análise. Em *A Natureza do Espaço*, Milton Santos (1996, p. 21) tem com o ponto de partida a definição de espaço como um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações”.

Voltando a Raffestin (1993, pág. 55), “o poder, quanto aos meios mobilizados, é definido por uma combinação variável de energia e informação”. Dessa forma, sua análise atinge um dos fundamentos da sociedade humana, ao fundamentar que “o poder se enraizaria no trabalho. O trabalho seria esse vetor mínimo e original, definido por duas dimensões: a energia e a informação. O trabalho é a energia informada” (Idem, pág. 56). Tal constatação tem como base o pensamento de Lapierre:

“[não é] a necessidade natural, mas a capacidade que os homens têm de transformar, por seu trabalho, ao mesmo tempo, a natureza que os circunda e suas próprias relações sociais. Pela inovação técnica e econômica, os homens transformam seu meio natural. Pela inovação social e cultural, transformam seu meio social” (LAPIERRE, 1968, pág. 677 apud RAFFESTIN, 1993, pág. 56)

Sua noção implica que apropriar-se do trabalho significa destruí-lo, ao separar-se energia da informação, e apropriar-se de uma e/ou da outra. É impedir o homem de dispor de ambas ao mesmo tempo: trata-se do que Raffestin chamou de “primeira fissura social”. O ator fundamental dessa separação são as organizações, que através desse processo passam a controlar mais facilmente os fluxos de energia e de informação e a combiná-las com resultados de acumulações anteriores. O homem foi privado de sua capacidade fundamental de transformação, que passou para as organizações. Essa destruição da unidade original do trabalho se deu e se dá através de sua alienação, que é o *modus operandi* do capitalismo como modo de produção e de organização social.

Assim sendo, compreendemos que a energia vendida pelo trabalhador à organização é a expropriação clássica. A informação (ou pelo menos sua componente mais valiosa, mais estratégica), por outro lado, é retida e monopolizada pelo empregador. O controle da informação relevante torna possível a canalização da energia de seus trabalhadores de acordo com os interesses das corporações, cuja finalidade é, em última instância, a realização da mais valia. Muitas vezes tais interesses são representados sucintamente na literatura como interesses *do capital*. Entretanto, não parece possível ao homem negar-se dessa relação alienante, pois “o trabalho está encerrado numa organização que ultrapassa e ao mesmo tempo dá significado ao sujeito” (RAFFESTIN, 1993, pág. 56). A partir desse entendimento, aliado à ideia de que o espaço produzido é fundamentalmente produto do trabalho, enquanto formas cristalizadas de trabalho organizadas pelos agentes hegemônicos que conferem ao espaço uma organização adequada à reprodução do capital, nos dedicaremos à delinear algumas conexões entre dois aspectos fundamentais e intimamente relacionados no seio do modo de produção: capital e poder.

Segundo David Harvey (2005), a propriedade privada é o principal instrumento que confere ao capital o poder de realização da mais valia. Assim, o espaço também apresenta um condicionante ímpar ao poder: sua raridade enquanto recurso finito e desigual, e a possibilidade de sua monopolização enquanto propriedade privada. A relação de posse que se estabelece é reconhecida pelo Estado e tacitamente pela sociedade, e viabiliza um conjunto de regras conhecido hegemonicamente como “mercado” a partir das possibilidades originais de trocas e, posteriormente, de compra e venda mediadas pela moeda. O dinheiro nada mais é que uma forma de representação do valor de troca (cuja correspondência em valor de uso enseja uma discussão cada vez mais complexa a partir das transformações dos últimos séculos). Antes do dinheiro, a humanidade trocava produtos do trabalho por outros produtos, em uma relação pela qual – grosso modo – se procurava a equivalência da quantidade de trabalho empregada na fabricação ou obtenção do produto, respeitadas as condições de oferta e demanda. Após o advento da moeda, abstraiu-se o valor cristalizado no produto por uma representação correspondente a um valor de troca. O primeiro episódio do documentário *The Ascent of Money*, produzido pela BBC de Londres, define o dinheiro de maneira muito sucinta e precisa como “poder portátil”.

HARVEY (2005, pág. 224-225) conclui que “o poder monopolista da propriedade privada é, portanto, tanto o ponto de partida como o ponto final de toda a atividade capitalista”. Partindo do pressuposto de que a busca do capital pelo poder monopolista é também uma busca de mais capital, enquanto meio de reprodução e de acumulação, torna-se

evidente uma relação íntima existente entre capital e poder. É preciso, no entanto, cautela. Esse tipo de constatação relacional não deve ser tomada em absoluto, pois não observaria a relação dialética entre espaço e multiplicidade, ou seja, que o espaço é construído também por relações que não visam unicamente à competição. Nesse quadro de hipertrofia dos valores de capital ou de mercado, o poder tenderia a uma espiral de autoacumulação infinita, e seria tomado como externo às relações, como o provedor de uma dominação global. A partir de uma perspectiva filosófica nietzschiana de que a vontade do poder move o universo (NIETZSCHE, 2001), o poder teria como objetivo principal a irresistível concentração de mais poder, e os homens estariam fadados a ter sua liberdade subjugada por uma minoria opressora e cada vez mais predominante.

Trata-se, em última análise, de uma visão maniqueísta do espaço e das relações humanas, que resulta em uma teoria sem real significação teleológica. Este raciocínio consiste, em primeiro lugar, em uma falácia argumentativa de *non sequitur*; além disso, consiste em uma incompreensão da realidade de que a generalização da competitividade capitalista como valor seria omnipresente e irreversível no mundo, e de que de toda relação emanaria o estabelecimento de vencedores e vencidos. Essa visão, como veremos mais a diante, se intersecciona com a teoria determinista que nomeia a globalização e o desenvolvimento capitalista tecnológico, financeiro e informacional em escala planetária como única possibilidade, conhecida como *o fim da história* (FUKUYAMA, 1992). Não se pode fechar os olhos, entretanto, para o fato de que a competição é um valor disseminado ideologicamente com cada vez mais vigor, e se arraiga cada vez mais profundamente na vida dos homens, desde muito cedo. Um dos objetivos deste trabalho será, portanto, desvendar as ideologias afeitas à reprodução do capitalismo e os meios pelos quais elas se produzem e se propagam, além de avaliar os papéis da educação nesse processo: de corroboração dessas ideologias *versus* de construção de uma nova visão de mundo enquanto busca pela liberdade.

Quase todas as fontes bibliográficas consultadas parecem refutar, de alguma forma, essa percepção de inevitabilidade do desenvolvimento capitalista nos moldes irradiados pelos centros hegemônicos. Mas quais os fundamentos teóricos que permitem a análise dessa questão? Segundo RAFFESTIN (1993, pág. 57), “os homens podem desejar a retomada do controle de seu poder original. Podem procurar refazer a unidade perdida do trabalho, o que significa entrar num universo conflitual, cuja natureza é puramente política”. Há, entretanto, um elemento complicador da análise. Segundo BADIE (1996), a política emana da territorialidade, enquanto a rede de relações privadas que atravessa o território, que consiste

predominantemente a expressão de interesses hegemônicos provenientes da escala global, é esvaziada de caráter político:

“Ao princípio da territorialidade, o mundo das redes de relações opõe um modo totalmente diferente de articulação dos indivíduos e dos grupos. O primeiro está fundado na contiguidade e na exaustividade, o segundo nas relações libertas de constrangimentos espaciais. Um implica o fechamento e a exclusão, o outro a abertura e inclusão. Num caso, as relações construídas são eminentemente políticas, fundadas na lealdade própria dos cidadãos, no outro são funcionais e supõem lealdades móveis, não hierarquizadas, muitas vezes sectoriais e frequentemente voláteis. A ordem das redes de relações atravessa a do território, enfraquece-a e fá-la perder precisamente essa coesão e esse caráter excepcional que fundava a sua natureza essencialmente política. Esse é, de facto, o traço dominante deste modo de relação: ao dar aos laços sociais privados uma pertinência transnacional, ele acentua o estatuto do indivíduo na cena mundial, marginaliza, por contragolpe, o papel internacional do cidadão e tende a despolitizar e a desterritorializar as relações internacionais.” (BADIE, 1996, pág. 159)

Portanto, a influência de atores externos ao território nacional, através de vetores verticalizados de ação, cria uma teia de relações de poder que restringe as possibilidades políticas do homem de reagir contra a dominação dos agentes hegemônicos. Não se pode, contudo, definir a ação destes atores como mera influência, enquanto relações de poder, pois “a influência recorre mais à persuasão, enquanto o poder recorre à coerção” (RAFFESTIN, 1993, pág. 54). Essa dominação não seria apenas inatingível politicamente pela escala local porque tais relações não estão ancoradas em uma mesma base territorial, mas também porque ela despolitiza o homem com relação ao Estado territorial nacional enquanto escala enfraquecida de mediação entre o local e o global (BRANDÃO, 2007), ao esvaziar o próprio Estado de valores voltados à dignidade humana e à cidadania, em substituição por um viés cada vez mais econômico respaldado por uma ideologia (neo)liberal produzida nos centros de sistema. A ação de atores externos, com efeito, se intensificou exponencialmente nas últimas décadas, em um processo conhecido como globalização. Sua natureza e seus desdobramentos serão investigados no próximo capítulo, mas cabe aqui precisar o que se entende por cidadania, através das palavras de Milton Santos:

“O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser no mundo, é assumir, com o demais, uma herança moral, que faz cada qual um portador de prerrogativas sociais. Direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a

uma existência digna. [...] A cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância” (SANTOS, 2000, pág. 7)

O Estado, nessa concepção, é compreendido como a força econômica, militar e organizacional cuja existência se dá a partir de um corpo legal que implica no reconhecimento institucionalizado de seu Poder perante a sociedade, que consiste um regimento não pleno, não subjetivo, e inerentemente dissimétrico (pois dele emana resistência), de todas as relações sociais. Nesse sentido, cabe ao Estado, enquanto representante do próprio povo, defender a cidadania de seus indivíduos perante a ameaça de interesses externos. Mas ele não é seu único depositário, pois a cidadania necessita de condições concretas, como a natureza do Estado, do regime, o tipo de sociedade e o grau de combatividade da sociedade civil em sua defesa (SANTOS, 2000). Esse grau de combatividade, como veremos, está inerentemente ligado à cultura de um povo e à informação que lhe é investida ou disponibilizada.

Não obstante, o povo detém sua relação com o território através da mediação do Estado, pois, segundo Ratzel, “a sociedade é o intermediário pelo qual o Estado se une ao solo” (RATZEL, 1982). Um povo sem base territorial não constitui uma nação, como é o caso dos curdos, dos tibetanos ou palestinos, e sua política depende de formas alternativas de mobilização, passando até mesmo pela violência. O território, por sua vez, é compreendido como o espaço contíguo delimitado por fronteiras que definem uma relação de soberania entre o Estado que ali se funda e o povo que ali se encontra, reconhecida tanto internamente como externamente aos seus limites. Além disso, “a malha territorial é uma manifestação das relações de poder, da oposição do local ao universal, dos conflitos entre a malha concreta e a malha abstrata, concebida e imposta pelos poderes hegemônicos” (BECKER, 1988, pág. 108). É a escala de mediação entre a multiplicidade infinitamente particular do local e o imperativo hegemônico que visa conferir ao mundo uma direção condizente com seus interesses.

O poder, entretanto, disputa com o Estado o uso e o controle dos três chamados “trunfos do poder”, segundo denominação de Raffestin, de forma que através deles também se manifesta:

“A população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. [...] O território não é menos indispensável, uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade. [...] Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação.” (RAFFESTIN, 1993, pág. 58)

Assim, é preciso desvendar as redes de relações que se estabelecem com uma finalidade específica, seus nós centrais enquanto pontos de irradiação de intencionalidades, e quão grande foi a capacidade de coerção desse poder na constituição recente do Brasil, como quadro no qual se insere a elaboração de políticas públicas como o FUNDEB. Dessa forma, a análise buscará demonstrar os conteúdos que se exprimem por meio da elaboração de formas específicas no espaço brasileiro (inclusive a forma constitucional de divisão da riqueza entre os entes federados), bem como analisar os novos conteúdos que passam a condicionar a sociedade, através de uma dialética de forma-conteúdo (SANTOS, 1996). As formas, assim sendo, não devem ser compreendidas somente por sua expressão material no espaço, mas também como as formas de organização e o sistema de ações que sobre elas se circunscreve. Nesse sentido, as formas também podem ser compreendidas como *estruturas*, enquanto a rede de relações que sedimentam o seu conteúdo em um intervalo histórico (e é condicionada por ele a posteriori) podem ser entendidas como *conjunturas*.

Então, onde reside a possibilidade política de superação dessa dominação que renega a vida de bilhões de pessoas à miséria, em oposição a uma minoria diminuta, cada vez mais consumista, e cada vez mais segregada em enclaves fortificados? Discutiremos as possibilidades políticas que residem no território, a despeito de todo o esforço hegemônico em produzir a compactuação com seus interesses nas periferias capitalistas. No trajeto, outras questões serão investigadas, de acordo com nosso recorte temático: Qual o papel da educação nesses processos? Ela aponta para valores que reafirmam ou negam as ideologias hegemônicas? Qual é sua função social e sua relação com a cultura? Ela desempenha para o capitalismo ou concorre para o aperfeiçoamento da sociedade? A reflexão sobre essas questões servirá como base de método para a discussão da política de financiamento da educação brasileira, que detém, desde sua definição, a intenção de reduzir as desigualdades espaciais no Brasil a partir da ideia de “qualidade mínima”. Para essa tarefa, é necessário aprofundamento a respeito da globalização e do federalismo, temas centrais para a compreensão das conjunturas sob as quais o FUNDEB foi elaborado, e assim revelar sua verdadeira forma e conteúdo.

1.2 Imperativos da Globalização e o desmantelamento da cidadania

O processo de mundialização está em vigor há muito tempo, discutivelmente, desde eventos remotos como as migrações pré-históricas através da Ponte Terrestre de Behring, formada sobre o estreito de mesmo nome durante as glaciações, ou talvez a partir de episódios mais recentes, como a expansão transoceânica europeia irradiada a partir da península ibérica

no final do século XV. A globalização é, entretanto, um processo distinto e recente. Segundo Milton Santos (2002), “a globalização é o estágio supremo da internacionalização”. O processo de intercâmbio entre países, que marcou o desenvolvimento do capitalismo desde o início, expande-se até que mundo inteiro torna-se envolvido em todo tipo de troca: técnica, comercial, financeira, cultural. Esse processo toma ímpeto com a grande indústria, no final do século XIX, e agora adquire maior intensidade, o que lhe confere feições distintas.

A influência da escala global no território brasileiro remonta à colonização, através da incorporação de modernizações impostas pelo mundo. De início, a principal fonte desses vetores residia na Europa, centro do sistema mundo até então, enquanto hoje predominam os Estados Unidos, ou ainda o que se convencionou chamar de tríade. Esses vetores provenientes dos centros hegemônicos, no entanto, não recaem somente sobre o território brasileiro, mas visam a funcionalização de toda a superfície do planeta aos usos e finalidades de Estados e empresas (SANTOS, 2000) que estabelecem uma conjuntura dominadora, uma influência poderosa em um intervalo histórico. A globalização pode ser entendida, portanto, como meio e como finalidade para a emergência de uma sincronia temporal, produtiva, econômica e social que permite a realização da mais-valia em escala global (SANTOS, 1996). Esta influência – coerciva por um lado, integradora por outro – enseja uma organização espacial específica, pois sua base consiste em um imperativo do progresso técnico-científico aplicado à racionalização da produção, igualmente global:

“À medida que o capitalismo se desenvolve, o número dos modelos se reduz, e a margem de escolha torna-se cada vez mais estreita. Depois da Segunda Guerra Mundial, com a instauração do capitalismo tecnológico, não se pode mais falar numa escolha; um único modelo (de tecnologia, de organização, de utilização do capital, etc.) se impõe. Sem dúvida, esse modelo se afirma de modo diferente segundo o nível das forças produtivas de cada país, mas predomina em toda parte.”
(SANTOS, 1978, pág. 4)

Assim sendo, as novas formas materiais, informacionais e técnicas se impregnaram em nossa sociedade, em nossa cultura e em nosso território, em busca de uma resposta dupla e integrada. Por um lado, de mimetização de uma ideologia como base de uma dominação cultural. Por outro, de manutenção de desigualdades socioespaciais sob formas de organização econômica, produtiva, territorial e política completamente incapazes para reagir a esse estímulo invasor. A globalização detém, portanto, um agente central que se beneficia enormemente das “regras do jogo” que dita e que transgride. A violência internacional é talvez o vetor mais visível da dominação entre povos (CHOMSKY, 2004), mas existem

outros meios de influência cada vez mais cultural, mais arraigados na estrutura fundamental do território e do povo, como a língua, a mídia, a propaganda, e a difusão compulsiva de um modelo de consumo.

“Psicologicamente, e é só isso que nos preocupa, a diferença entre dominação e liberdade está se tornando menor. O indivíduo reproduz, em seu nível mais profundo, na sua estrutura de instintos, os valores e os padrões de comportamentos que servem para manter a dominação, enquanto a dominação se torna cada vez menos autônoma, menos ‘pessoal’, mais objetiva e mais universal. O que hoje domina é o aparelho econômico, político e cultural, que se tornou uma unidade indivisível construída pelo trabalho social” (MARCUSE, 1970, p. 3 apud SANTOS, 2000, p. 16).

Aqui, a cabe a distinção entre coerção e influência, duas noções bastante próximas, porém distintas, conforme exposto no capítulo anterior: a aceitação desses imperativos, embora combinada na prática, pode ser relativizada teoricamente de acordo com a disposição dos dominados em oferecer maior ou menor resistência. A coerção implica em maior resistência, enquanto a influência representa a relativa aceitação dessa coerção em função de objetivos compatíveis com os ideais disseminados. A influência se manifesta quando ocorre a *aceitação* dos vetores coercivos. Nesse sentido, mais a diante discutiremos que a resistência não reside somente na política, mas é também uma questão cultural. O componente informacional da globalização, capaz de mediar a relações de maneira cada vez mais independente da proximidade geográfica, não detém poder direto para com os pontos interligados, mas transporta um conteúdo dotado do poder de reforçar a relação de dominação em vigor.

Não obstante, a alienação que se instala no trabalho através do controle da informação e da energia, especialmente relevante num quadro de irradiação cultural e técnica como esse, não aliena somente o trabalho, mas também o território, à medida que o monopólio da informação é acompanhado em grande medida por um monopólio de mercado. Isto é, a detenção das formas mais dinâmicas de produção científico-tecnológica e das condições macroeconômicas mais favoráveis à maximização dos lucros financeiros¹. As mudanças mais

¹ Celso Furtado explica em linhas gerais o favorecimento das nações de centro de sistema no mercado financeiro global: “Também cabe ter em conta o fato de que nosso país está sob forte influência cultural dos Estados Unidos, cujo dinamismo se baseia no hiperconsumo e se traduz numa propensão crônica ao endividamento interno e externo. Ora, os Estados Unidos emitem uma moeda de circulação universal, o que lhes permite endividar-se em condições privilegiadas. O caso brasileiro é exatamente inverso, pois a nossa história está marcada por experiências de inadimplência. Demais, razões de várias índoles respondem pela baixa eficiência dos investimentos reprodutivos entre nós.” (FURTADO, 2000, págs. 35-36)

profundas e recentes na base técnica – tecnologias da informação e microeletrônica – reforçam esse quadro de alienação pois permitiram uma transformação radical no “uso, controle, e transformação da informação” (FRIGOTTO, 2000, pág. 148, grifo meu), à medida que essas tecnologias “se diferenciam das anteriores pelo predomínio da informação sobre a energia” (CASTRO, 1994, pág. 6 apud op. cit.). Com efeito, o espaço detém muitas similaridades com o mercado. Ambos são condicionados pelo trabalho de todos, ao mesmo tempo em que são condicionantes da sociedade como forças modeladoras “que asseguram e enquadram diferenciações desigualadoras, na medida em que são, ambos, criadores de raridade” (SANTOS, 2000, pág. 60). E como o mercado é indiferente aos fins intrínsecos das coisas, o espaço também o é. Alienação moderna dos homens é, portanto, indissociável da alienação do espaço.

Já a alienação do território, enquanto categoria de análise específica sobre as forças centrífugas que a globalização impõe sobre os lugares e regiões que o compõem, revela a importância praticamente absoluta que assumem os valores de mercado em todo o mundo. Nas periferias capitalistas, sobretudo, envidua-se um processo dual. Por um lado, a informação pode se difundir instantaneamente por todo o planeta, e o conhecimento do que se passa no lugar é possível em todo o planeta em questão de minutos ou segundos, criando a ilusão de vivermos num mundo sem fronteiras. Por outro, as regiões, ao invés de se integrarem, passam a competir ferozmente em função de interesses particulares, em um processo de perda de solidariedades nacionais e extravasão a verticalidades de mercado, globais e promotoras de desigualdades. “Os novos donos da desterritorialização passam a ter livre curso: o mundo *transnacionaliza-se e regionaliza-se, ao mesmo tempo*” (BADIE, 1996, pág. 175, grifo meu). Vandana Shiva (2011) argumenta que o mundo não se tornou uma “aldeia global”, como a ideologia dominante dissemina, mas sim um “super-mercado global”, regulado por tratados internacionais constituídos por imposição dos centros hegemônicos, ao invés de concordância, de assinatura das partes envolvidas.

Nos dedicaremos agora a esclarecer esse leque de transformações que se abateram sobre o território brasileiro, indiscutivelmente sob a coerção e a influência de um centro hegemônico, através de dois recortes de método. Primeiro, verificaremos os dispositivos institucionais que se produziram sobre as relações internacionais, bem como o enviesamento ideológico condizente com esse processo. Depois, verificaremos como esse componente regulatório e informacional se desdobrou no território brasileiro, associado a imperativos técnicos e econômicos, em transformações socioespaciais relevantes do ponto de vista produtivo, cultural e político. Essa discussão será fundamental para, mais adiante,

compreendermos a conjuntura de descentralização e crise no federalismo nacional, período no qual a política educacional brasileira foi forjada até sua última expressão: o FUNDEB.

1.2.1 A produção de imperativos ideológicos

Os imperativos ideológicos da globalização tiveram papel fundamental em sua viabilização. Concebida na atualidade como um imperativo tecnológico inescapável para as economias que aspiram a se desenvolver, ela engendra uma série de medidas de desregulação política a essas economias, sobretudo quanto à “a adoção acrítica de uma política econômica que privilegia as empresas transnacionais, cuja racionalidade somente pode ser captada no quadro de um sistema de forças que transcende os interesses específicos dos países que o integram” (FURTADO, 1999, pág. 18). A política de abertura de mercados foi indubitavelmente protagonizada pelos países sedes das grandes empresas transnacionais, que controlam os organismos internacionais (OMC, BID, OIT, OTAN, FMI, etc). Mas como se abriu terreno, no Brasil e em outras periferias capitalistas, para essa adoção acrítica de uma racionalidade econômica que preconiza uma forma de crescimento subordinada e o esvaziamento da cidadania?

A despeito dos dividendos eleitoreiros que a abertura política possibilitou aos governantes da época, essa racionalidade reside, essencialmente, em uma visão de mundo na qual “o progresso é imanente à vida social e se manifesta sempre que o homem se deixa guiar pela razão” (FURTADO, 1999, pág. 16), e que nesse contexto, a globalização e o esvaziamento dos Estados nacionais seriam meramente uma etapa até o *fim da história*, onde todas as potencialidades humanas estariam plenamente utilizadas. Além disso, essa visão partilha da ideologia de que o mundo, enquanto “aldeia” irreversivelmente “integrada”, é e será para sempre capitalista. Ou seja, a racionalidade destinada à maximização dos interesses do capital é a única maneira, doa a quem doer, de se alcançar o “desenvolvimento” sob uma perspectiva estritamente etapista da história. A expressão com que a teoria do fim da história de Fukuyama (1992) (e até mesmo a preponderância que esse autor adquiriu em alguns círculos acadêmicos) representa o triunfo do liberalismo político e econômico sobre grande parte da humanidade.

Configura-se, portanto, uma batalha de ideias fortemente inclinada à vitória dos ideais de livre mercado, que são inerentemente enviesados ao domínio dos agentes hegemônicos, que detêm condições superiores em qualquer cenário de competição desprovido de regulação dos Estados. A competitividade é também, nessa era das corporações, um imperativo que se instala sobre o mundo à medida que o motor da economia global se manifesta na concorrência

superlativa entre os principais agentes econômicos. A coexistência desses dois princípios revela-se entretanto, paradoxal: de um lado, apregoa-se a necessidade de liberdade de mercado, do outro, criam-se dispositivos ideologicamente disfarçados de constrangimento à regulação econômica, cuja verdadeira finalidade é reforçar as assimetrias, ou seja, amputar a liberdade do dominado de se defender, de exercer sua resistência no mesmo campo de atuação do dominador.

“Nesta batalha de ideias, a noção de mercados livres, ou seja, de sistemas de intercâmbio de mercadorias, trabalho e capital puros e autônomos, sem interferências, sejam estas de caráter político ou não, foi cada vez mais claramente exposta como uma mitificação. Todos os mercados, em todos os tempos, são construídos e regulados politicamente: a única questão pertinente é que tipo de política os molda e determina” (ANDERSON, 2004, pág. 47)

Nesse sentido, o neoliberalismo econômico enquanto receituário nada mais é que a institucionalização política de interesses econômicos, que acabam por viabilizar a dominação através de medidas instrumentais ao seu projeto de poder. Proveniente dos centros hegemônicos e dos organismos internacionais a eles vinculados, esse tipo de “constrangimento liberalizante” se manifesta de diversas formas para além das medidas do Consenso de Washington, mas a ele estreitamente vinculadas, pois sua determinação central é a subordinação dos Estados nacionais a agências internacionais, supostamente multilaterais, controladas pelo centro do sistema (SANTOS, 2002a). Através dessa legitimidade ideológica se articularam diversos movimentos: da imposição de esvaziamento de políticas sociais por parte do FMI; até “acordos” de propriedade intelectual, como o TRIPS, que conferiu à Monsanto a possibilidade de patentear formas de vida (SHIVA, 2011), passando por imposições técnicas do tipo ISO; e pela legitimação, por parte da ONU, da invasão militar do Iraque concebida como “intervenção preventiva”, violenta e abarrotada de interesses ligados ao petróleo.

“A ONU foi construída nos tempos de F.D Roosevelt e Truman como uma máquina de dominação das grandes potências sobre os demais países do mundo, com uma fachada de igualdade e democracia na Assembleia Geral, e uma concentração férrea do poder nas mãos dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, arbitrariamente escolhidos entre os vitoriosos de uma guerra que não tem nenhuma relevância hoje em dia.” (ANDERSON, 2004, pág. 51)

Doreen Massey (2008, pág. 32) ressalta que não somente a teoria do fim da história, mas as diversas estruturas teóricas e compreensivas do progresso, do desenvolvimento, da modernização, e até mesmo a sucessão de modos de produção elaborada dentro de marxismo

teórico “propõem cenários nos quais as direções gerais da história, inclusive o futuro, já são conhecidas”. A história e o espaço, entretanto, são intimamente ligados às possibilidades inerentes à sua constituição enquanto multiplicidade de formas e de trajetórias, compreendidas como os fenômenos relacionais sempre em devenir:

“imaginar o espaço como sempre em processo, nunca como um sistema fechado, implica insistência constante, cada vez maior, dentro dos discursos políticos, sobre a genuína abertura do futuro. [...] É um espaço de resultados imprevisíveis e de ligações ausentes. Para que o futuro seja aberto, o espaço também deve sê-lo.” (MASSEY, 2008, pág. 31-32, grifo da autora).

Dessa maneira, não apenas a história, mas o espaço é aberto. Há sempre conexões ainda a ser feitas, relações em potencial de ser ou não realizadas. É por isso que a multiplicidade é um pressuposto da categoria de espaço. Não são relações de um sistema coerente, fechado, povoado de “identidades sempre-já construídas” (Idem, pág. 32). Massey confere ainda mais peso à abertura do futuro, ao constatar que “apenas se o futuro for aberto haverá campo para uma política que possa fazer a diferença” (Idem).

Para George Benko (1998), o subdesenvolvimento pode ser explicado estruturalmente através da teoria de dependência (em oposição a um pensamento etapista da história), em que a razão de existência de tanto países desenvolvidos como subdesenvolvidos reside no fato de que a riqueza dos primeiros se alimenta da miséria dos últimos, de maneira que se estabelece uma divisão internacional do trabalho entre países centrais exportadores de produtos manufaturados e serviços, e uma periferia dominada, exportadora de produtos primários. Os mecanismos existentes de troca internacional impediriam que a periferia acumulasse recursos para superar a concorrência dos países centrais e deixar o subdesenvolvimento. Diante do fato de que alguns países periféricos se industrializam e buscam cada vez mais se inserir no modo de produção que é, em última instância, a fonte de sua miséria², é preciso, segundo Benko, ao invés de apenas se observar a permanência das estruturas e seu efeito sobre o comportamento dos agentes, procurar compreender-se a estabilidade dessas estruturas, ou seja, investigar de que maneiras elas influenciam o comportamento dos agentes sociais (no caso dessa análise, o Estado Brasileiro) para corroborarem com sua reprodução.

Entretanto, para além da batalha das ideias acerca do desenvolvimento entre as nações, ocorre com a globalização uma difusão cultural em larga escala. O mundo do capital é um mundo supérfluo, no qual a possibilidade técnica de comunicação em massa nos levou à um

² Industrialização que se deu sob a pena, via de regra, da geração de níveis diferentes de desenvolvimento regional internamente aos territórios periféricos, como é o caso do Brasil.

progressivo empobrecimento do conteúdo transmitido³. A partir do entendimento de Milton Santos (1994) de que a *psicoesfera* é o resultado da subjetividade, dos desejos, das crenças e das vontades dos homens que configura-se enquanto o estímulo mútuo e próprio ao comportamento prático e filosófico, argumentamos que a franca irradiação cultural a partir dos centros hegemônicos através da informação, do pensamento acadêmico, dos padrões de comportamento, dos *mass media*, da propaganda, do consumismo compulsivo, levaram todo o mundo à aderência a um sistema de ações com finalidades intrínsecas a um projeto de dominação. O homem não apenas tornou a integridade dos recursos naturais um mero meio de reprodução do modo de vida consumista e compulsivo por poderes – poder capitalista, poder político, poder de monopólio, poder privado, poder bélico, poder hegemônico – mas também disseminou um sistema de valores que acaba por constituir uma nova *psicoesfera*, que inculca significações ao homem na velocidade do cotidiano, de magnitude ainda não totalmente conhecida. Modifica-lhe o impulso do devir enquanto processo de conhecimento de si próprio e do mundo: modifica-lhe a cultura.

1.2.2 Transformações socioespaciais: a cidadania amputada

Ocorre, com a globalização, não apenas uma mudança horizontal de interdependência dos lugares, agora integrados em um único mercado global, mas uma também uma mudança vertical de poder e de controle (SHIVA, 2011), concentrados cada vez mais nas mãos de corporações e Estados de centro de sistema. Assim sendo, pode-se argumentar em consonância com Celso Furtado (1999, pág. 13), quando afirma que “as estruturas de poder são nacionais, transnacionais, plurinacionais. Sua evolução vem se dando no sentido de atrofia das estruturas nacionais, de um forte crescimento das transnacionais e no avanço irregular das plurinacionais”. A globalização, portanto, engendra um processo de enfraquecimento do território, enquanto escala de mediação entre o local e o global, que na prática manifesta-se como um enfraquecimento do Estado, protagonizado pela coerção de corporações transnacionais e dos Estados hegemônicos a elas vinculados.

Cabe aqui destacar que, se por um lado as empresas enfraquecem o Estado, elas não visam em última instância a sua destruição, pois a existência do Estado torna o capitalismo funcional ao constituir um pilar fundamental da economia capitalista através da soberania externa e, principalmente, interna (WALLERSTEIN, 1997). O Estado controla as forças

³ A difusão em larga escala da informação imprimiu-lhe transformação também qualitativa. O *mass media* é cada vez mais esvaziado de ideias, de política discursiva, de problemas complexos; substituídos por imagens superficiais, desprovidas de ideias e de pensamento crítico, cada vez mais voltadas apenas para o entretenimento (POSTMAN, 1985).

sociais do trabalho, assume parte dos custos de produção, regulamenta e em alguns casos até fomenta a competição. O próprio reconhecimento de que as condições de mercados não são livres e justas, em oposição ao discurso liberal, faz com que muitos Estados nacionais e subnacionais se dediquem à atração de empresas ao buscar maximizar as vantagens competitivas daquelas que se instalarem sob sua jurisdição. “Em síntese, a estratégia de uma empresa transnacional é algo de grande complexidade que pressupõe um forte *entrosamento com as estruturas do poder político sobre as quais têm influência*” (FURTADO, 1999, págs. 22-23, grifo meu).

Essa metamorfose nas estruturas do poder nas diversas escalas geográficas é acompanhada por dois movimentos sincrônicos que reforçam a constituição dessas relações dominantes sobre o território brasileiro. Ambos os processos se deram como agravantes de um quadro inerente à expansão do capitalismo, antes mesmo do episódio de polarização e confronto com um modo de produção alternativo, cujo projeto de expansão resultou na Guerra Fria. Segundo Celso Furtado (1999, pág. 14), a prática da social-democracia capitalista produziu resultados bem diversos: “a exacerbação da competitividade levou a criatividade a extremos, com hipertrofia da inovação de produtos, o que alimenta o consumismo. Nisso se funda o aumento do poder do capital e a tendência à sua participação crescente na apropriação da renda”. Assim, Furtado demonstra como o capitalismo avançado tendeu a concentrar a renda e, por conseguinte, a concentrar o próprio capital, em um processo que culminou no abandono dos ideais de pleno emprego e de bem-estar social, no aumento da criminalidade e no enfraquecimento da coesão social. Esse quadro é imensamente agravado à medida que a montagem de um sistema produtivo global “se traduz em novo desenho na alocação dos recursos e em forte concentração social da renda” (Idem, pág. 16).

Não obstante esse cenário sombrio, instala-se sobre o mundo não apenas um sistema produtivo transnacional. As transações financeiras entre as nações também aumentam exponencialmente a partir da década de 1970, retumbando sobre economia brasileira – extremamente frágil após sucessivas crises – na forma de um sobre-endividamento externo a juros exorbitantes, no início dos anos 1990. Trata-se do primeiro movimento mencionado a pouco: o de mundialização de transações especulativas, portanto de alta liquidez e de pouco significado produtivo no território⁴. Isso elevou enormemente a preocupação do Estado

⁴ A dimensão informacional do capital foi disseminada, como vimos, através da mundialização de um paradigma produtivo intensivo em informação, formado pela informática, pela microeletrônica e biotecnologias. Entretanto, penso que outras formas predominantemente informacionais corroboram para a dominação do processo produtivo mundial: os “serviços profissionais” de ponta no âmbito da racionalidade corporativa, sob a forma de consultorias e auditorias; a produção, controle e difusão de informação fortemente selecionada pela mídia de

brasileiro com a manutenção de um modelo macroeconômico socialmente distorcido, de franca abertura comercial associada ao endividamento no exterior “para financiar o crescimento do consumo e investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatizações”. (FURTADO, 1999, pág. 28). A massa de consumidores foi favorecida pela abertura comercial, “o que produziu dividendos políticos consideráveis [...] que inebriaram os dirigentes do poder executivo” (Idem, págs. 28-29).

Com efeito, o segundo movimento é ao mesmo tempo sincrônico e condicionado pela abertura da economia e do território aos agentes hegemônicos. Trata-se de relações introjetadas em uma mesma conjuntura histórica, que influem sobre as mesmas estruturas e com interesses homólogos. À sombra da dívida e de um passado recente de inflação e de crises recorrentes, tornou-se evidente que a economia brasileira “se autocondenara a ter de apelar para uma ruínosa moratória cujo impacto internacional seria necessariamente considerável. Foi o temor dessa repercussão que abriu espaço para uma ação preventiva de apoio ao Brasil comandada pelas nações mais ricas e articulada pelo FMI” (FURTADO, 1999, págs. 29-30), mas os recursos postos à disposição do Brasil se deram a uma taxa de juros que pouco aliviaram a situação do país como devedor. Com efeito, tais recursos “aprofundaram o endividamento do país, particularmente se se tem em conta que as condicionalidades do FMI conduzem a uma recessão de elevado custo social” (Idem, pág. 30).

Essa intervenção se deu sobre o embasamento ideológico de que ela não era apenas necessária, mas também positiva para o avanço do país rumo ao desenvolvimento dentro da forma de crescimento adotada. Entretanto, segundo Furtado (1999, pág. 30, grifo meu), trata-se de uma estratégia econômica de regulação da demanda com a finalidade de aumento da capacidade de pagamento da dívida externa a longo prazo, inovadora no sentido de que “a recessão deixa de ser vista como um mal para ser considerado o objetivo a ser perseguido”, além da adoção de um sistema de dolarização progressiva à semelhança do ocorrido na Argentina. “Isso implica em que o Brasil, sobre-endividado, deve compartilhar com o sistema financeiro internacional o governo do país” (Idem).

Esses movimentos culminaram na supressão da ideologia do bem estar coletivo em função de uma racionalidade mercantil. Em última instância, levaram ao debilitamento do

massa; e até mesmo a financeirização especulativa em escala global, das bolsas perpetuamente abertas antes do pôr do sol em todos os fusos horários do mundo. O que é o ganho mediado por dividendos e pela especulação, senão uma forma totalmente abstrata, informacional, de manipulação do valor criado pela base da sociedade através do trabalho? Quando um acionista recebe lucros de “papéis” que lhe conferem propriedade sobre parte de uma empresa de capital livre, em qualquer parte do mundo, ele está na verdade realizando a definição da expropriação da mais valia em escala global, realizando lucros sobre o trabalho coletivo através de meios quase que puramente informacionais.

poder sindical, ao declínio das políticas de pleno emprego, à flexibilidade na administração dos salários dos trabalhadores (FURTADO, 1999), e à redução de recursos destinados às necessidades básicas da população em relação ao PIB, como saúde e educação, ao passo que os gastos federais com encargos financeiros globais cresciam exponencialmente (VAZQUEZ, 2010). Milton Santos (2000, pág. 3) revela a essência dessa transformação ao afirmar que “o modelo político e o modelo cívico foram instrumentais ao modelo econômico, ao passo que seduzia-se milhões de pobres brasileiros com um modelo econômico redentor, que ultimamente procurou manter estes na pobreza”. No plano ideológico, as massas eram cada vez mais despertadas para “a necessidade, o interesse, a vantagem de ampliação do consumo, mas não para o exercício da cidadania” (Idem).

Tais ideologias consistem na disseminação de informação proveniente de dentro e de fora do território, fragmentária, pulverizada, capilarizada em novas significações culturais, que transportam a legitimação das verticalidades. Trata-se de um componente fundamental para a animação das formas socioespaciais de organização do trabalho e até mesmo da vida no *espaço banal* (SANTOS, 1996), em graus variados ou desiguais, mas combinados entre e dentro das formas territoriais soberanas, porém enfraquecidas, das periferias capitalistas. O mercado, entretanto, enquanto entidade suprema da regulação da vida nessa conjuntura perversa, utiliza-se de outro tipo de informação, valiosa e monopolizada, para ensejar a despolarização do povo em seu próprio território, para com seu próprio Estado:

“O homem moderno é, talvez, mais desamparado que os seus antepassados, pelo fato de viver em uma sociedade informacional que, entretanto, lhe recusa o direito a se informar. A informação é privilégio do aparelho do Estado e dos grupos econômicos hegemônicos, constituindo uma estrutura piramidal. No topo, ficam os que podem captar as informações, orientá-las a um centro coletor, que as seleciona, organiza e redistribui em função do seu interesse próprio” (SANTOS, 2000, pág. 127).

Um exemplo típico desse tipo de legitimação através da ressignificação de verticalidades reside na ideologia produzida no Reino Unido, durante o governo de Margareth Thatcher, de que as privatizações são positivas em praticamente todos os sentidos. Chomsky (2004, pág. 24) argumenta que as privatizações, enquanto “verdadeiro mantra do neoliberalismo”, são danosas à democracia, e se por um lado não houve justificativa econômica fora do âmbito ideológico para sua execução, por outro “há uma excelente motivação política: as privatizações reduzem a arena pública por definição, transferindo decisões da arena pública para as mãos de tiranias privadas que não prestam contas a ninguém”. Trata-se de um verdadeiro truísmo da dominação dos atores centrais sobre as

nações periféricas. De fato, durante a década de 1990, o Estado brasileiro manteve as opções político-econômicas neoliberais assumidas no início da década, mesmo após o impedimento de Fernando Collor, importante episódio político, mas que não surtiu efeitos sobre as adesões às diretrizes do Consenso de Washington (BRANDÃO, 2007; VAINER, 2007). Para Celso Furtado (1999), as privatizações, nesse sentido, são também uma forma de internacionalização⁵.

Nesse sentido, a soberania passa a ser sustentada cada vez mais pela afirmação do mercado como fundamento dos valores de reprodução social, após o pleno desenvolvimento do capitalismo nesse novo período, pois “no fundo, a territorialidade não se dissolveu: mas foi atingida não só na sua pretensão de definir um quadro de soberania mas, também, na sua vocação de controlar de forma determinante as ações e as relações sociais” (BADIE, 1996, pág. 158). Celso Furtado argumenta que o fator político, aliado à orientação tecnológica, deram ao processo histórico favorecimento crescente às corporações, em detrimento dos direitos de cidadania. “Trata-se de prescindir de políticas nacionais de desenvolvimento, porquanto a estratégia das grandes empresas transnacionais se sobrepõe ao âmbito de visão dos atores nacionais” (FURTADO, 1999, pág. 18). Um dos melhores exemplos reside na

“atribuição do chamado salário-mínimo, isto é, da quantidade mínima de dinheiro capaz de assegurar uma vida decente para cada qual e sua família, não pode ser estabelecida em função dos simples mandamentos da ‘economia’, mas da *cultura*. Quando aceitamos que sejam pagos salários de fome a uma boa parte da população, é certo que estamos longe de possuir uma verdadeira cultura.” (SANTOS, 2000, pág. 5, grifo meu)

A expressão espacial dessa conjuntura perversa reforçou as estruturas de exclusão existentes na formação socioespacial do Brasil (SANTOS, 2005). Essa compartimentação ou fragmentação regional decorrente da extravasão aos valores de mercado se insere em um processo de reorganização dos atores de papel decisivo no âmbito federalista, que são cada vez mais privados ao invés de públicos. Constitui-se uma “federação de mercadores” e não de cidadãos e o resultado dessa reorganização é o nascimento de um “tipo de distribuição territorial da atividade econômica, do poder político e das identidades coletivas” (FIORI,

⁵ As privatizações, não foram reforçadas ideologicamente somente a partir de vetores globais, mas também dentro do território, pelos governantes que viabilizaram tal projeto, e dele se beneficiaram enormemente, seja através dos dividendos políticos que culminaram com a emenda da reeleição de FHC, seja através da corrupção, evidenciada pelos “escândalos” do caixa dois, das propinas dos fundos de pensão, na compra de votos no congresso, no favorecimento de grupos nas próprias privatizações, etc.

1995, pág. 36) composta de algumas poucas regiões extremamente dinâmicas e integradas, cercadas por “imensas zonas de sombra, atrofia econômica e apatia cidadã”. (Idem)

A essa heterogeneidade territorial corresponde a hierarquização do poder político, tanto entre os entes federados como para fora do território. Isso é imprescindível para nós, enquanto categoria de análise, pois nos encontramos diante de um cenário no qual soma-se à influência global de desregulação e fragmentação um longo quadro de descentralização federal que, desde a abertura política da década de 1970, aponta para transformações das relações de poder entre os entes federados nas últimas décadas no Brasil, no sentido do acirramento da dimensão competitiva e perda das solidariedades federalistas. Não por acaso, a influência de vetores globais e essas transformações estão correlacionadas, pois como a escala de mediação entre o local e o global é o território nacional, é natural que nela se promovam os novos arranjos políticos necessários à absorção de novas verticalidades, que se intensificam. Assim, a compreensão desse quadro de descentralização e crise do federalismo é fundamental para que se esclareça a conjuntura política na qual o FUNDEB se produziu, e assim esclarecer se ele corrobora com o aprofundamento das desigualdades, ou se caracteriza como ruptura dessa tendência.

1.3 Descentralização e crise do Federalismo

O federalismo é uma forma de organização territorial embasada em um “princípio comum que fundamenta a identidade e justifica a necessidade de convivência” (FIORI, 1995, pág. 24), ao mesmo tempo que “supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes” (idem), motivos de uma negociação permanente e cujos produtos serão sempre arranjos institucionais *transitórios*. Além disso, o federalismo parte do pressuposto que as unidades de um mesmo território sejam igualmente “capazes”, imbuídas do desejo de permanecerem federadas mesmo quando seus interesses estiverem desfavorecidos pela convivência, e regimentadas por um princípio fundamental de busca pela equidade dentro da unidade da qual fazem parte.

Segundo Celso Furtado (1999), a luta pelo federalismo no Brasil está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Como não se coloca entre nós o problema de choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a disparidades étnicas ou religiosas, o que aglutina a federação brasileira é a dependência econômica de certas regiões, pois na diversidade de regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural, e a preservação dessa riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo território brasileiro.

O federalismo brasileiro tem a delicada missão de se consolidar numa década marcada pela desregulação e globalização completa do capitalismo. A Constituição Federal de 1988 foi um marco na sua reorganização, pois explicitou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios e ampliou a capacidade de intervenção desses últimos ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa (CRUZ, 2009). A atual Carta Magna foi elaborada após um longo movimento pendular de concentração e desconcentração política, e confere ao federalismo atual diversos traços essencialmente descentralizantes em oposição ao então recente regime militar. Segundo Rui Affonso,

“‘federação’ é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do Poder central com os poderes regional e local. O que chamamos de ‘pacto federativo’ consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, *soldadas em grande parte por meio de fundos públicos.*” (AFFONSO, 1995, pág. 57, grifo meu)

Em países de grandes heterogeneidades estruturais, como é o caso do Brasil, a importância dos fundos públicos aumenta exponencialmente, como aglutinador da unidade nacional, pois se pressupõe a transferência de recursos significativos entre regiões desiguais do ponto de vista econômico e social. O mercado, por exemplo, não é capaz de soldar a aliança federativa, pois parte de fundamentos de competitividade ao invés de solidariedade.

A descentralização federal necessita, sob essa ótica, ser pensada e analisada enquanto fundamento da nação e das suas subdivisões inerentes e estruturais do poder político, dos recursos e das responsabilidades (VAZQUEZ, 2010). Consideramos, nessa concepção teórica, a descentralização política como aquela que corresponde à possibilidade de eleições diretas para os governos nas escalas subnacionais e locais e que essas eleições resultem em mandatos próprios e coerentes com a compartimentação político-institucional da federação. Já a descentralização fiscal corresponde à autoridade dos governos de cada escala sobre os recursos ali recolhidos na forma de tributos. Por fim, a distribuição de competências é relativa à distribuição de atividades administrativas, sociais, regulatórias, fiscais e econômicas sob responsabilidade formal dos governos locais e subnacionais.

A Constituição Federal explicita que cabe à União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, além de nortear a barganha federativa no sentido da promoção da igualdade entre os estados subnacionais. Já a distribuição das responsabilidades federais, o regimento geral das disposições institucionais, e as “regras do jogo federativo” provêm da própria Constituição. Assim, os mecanismos de repartição das

receitas obedecem, historicamente, a uma hierarquia vertical: o governo federal faz transferências para estados, e estados fazem transferência de recursos aos municípios. Nesse sentido, os meios políticos para a instauração de instrumentos redistributivos não se encontram nas mãos de uma autoridade central. Cabe a União supervisionar e alimentar com recursos os instrumentos redistributivos presentes na Constituição Federal (entre eles, o FUNDEB), mas ela não tem autonomia para a criação ou alteração de um fundo enquanto dispositivo que altera a proporção de recursos recebidos por cada esfera federal através de novos critérios redistributivos. Esse tipo de instrumento só pode ser obtido através de Emenda Constitucional, que necessita de tramitação especial no Congresso⁶.

Tocamos, assim, em um desafio fundamental para construção de uma federação que promova a igualdade através das solidariedades federalistas ao invés da competição: a representatividade política no congresso nacional. ARRETCHE (2009) lança luz sobre o tema da representatividade ao apontar a existência de um *lobby* constante no Congresso Nacional quanto à discussão de todo tipo de interesse federal. Ele diz respeito ao fato de que as bancadas estaduais tendem a um comportamento mais fiel à orientação das lideranças partidárias do que à orientação de voto do partido do governador de cada estado. Ou seja, interesses políticos prevalecem sobre a barganha federalista de solidarização em prol de um objetivo comum de igualdade. Trata-se de um tema delicado e complexo, no qual este trabalho não irá se aprofundar em função do seu recorte temático. A questão, entretanto, está lançada e poderá ser seguida em outra oportunidade mais adequada.

Com efeito, a descentralização de competências é uma questão controversa entre diversos autores, quanto à sua capacidade de promover ganhos qualitativos aos serviços transferidos da esfera federal para as outras sub-esferas, como saúde, educação, habitação, saneamento básico e assistência social. Para André Mé dici (1995), esse processo se deu sob os argumentos da proximidade geográfica e política para a gestão e a participação social; da diversificação das políticas de acordo com as realidades locais, heterogêneas por definição; e da transformação da máquina estatal gigante e inflexível em novas formas de sustentação administrativa. Por outro lado, o autor questiona a capacidade técnica, financeira e operacional de muitos municípios de menor porte e as possibilidades de participação social nas diversas escalas, e argumenta que cada política social apresenta requisitos diferenciados

⁶ A Constituição estabelece que alterações no texto só podem ocorrer diante de proposta do mínimo de 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados, ou do Senado, ou pelo Presidente da República, ou pela maioria absoluta das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, sendo que cada uma deve manifestar-se pela maioria relativa de seus membros. Conforme Artigo 60, *caput*, CF c/c artigo 201, I, do RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

quanto ao processo de descentralização. É por isso que “as políticas educacionais nasceram mais descentralizadas que as políticas de saúde” (MÉDICI, 1995, pág. 287), por exemplo.

Vamos, neste trabalho, evitar a polêmica e buscar nossas próprias conclusões sobre nosso recorte temático – a educação, que, como veremos, foi objeto de uma vigorosa municipalização no âmbito da descentralização de competências após o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), precursor do FUNDEB. Aqui, é suficiente demonstrar que a descentralização de competências emana dos outros dois aspectos descentralizadores da Constituição Federal de 1988: a descentralização política conferiu aos municípios o aparelhamento institucional para recebimento de novas funções regulatórias, administrativas e sociais; e a descentralização dos recursos que, por sua vez, não somente possibilitou como deu impulso à desconcentração de competências sociais da esfera federal. A Tabela 1.1 representa a grande transformação que a nova Constituição promoveu na distribuição dos recursos, em um período relativamente curto. Isso demonstra que a nova Constituição promoveu não somente um impulso à descentralização das políticas públicas, mas também a descentralização coerente dos recursos necessários a essas políticas.

Tabela 1.1 – Distribuição dos Recursos Públicos (%) – 1985-1993

Esfera de governo	Distribuição anterior à Constituição		Distribuição pós-Constituição	
	1985		1993 (*)	
	%	PIB	%	PIB
Federal	44,6	6,7	36,5	5,7
Estadual	37,2	5,6	40,7	6,3
Municipal	18,2	2,7	22,8	3,5
Total	100	15,1	100	15,6

Fonte: REZENDE (1990, pág. 60).

(*) 1993 foi o ano em que a reforma de 1988 foi integralmente implantada.

Já a Tabela 1.2 apresenta a evolução da distribuição da receita tributária entre as três esferas do Estado, e torna evidente a tendência de aumento da concentração de recursos nas mãos dos municípios em contrapartida a uma redução daqueles disponíveis para a União. Segundo AFONSO (2011, pág. 4), a arrecadação direta teve importante papel neste processo nos municípios, “porque além de contarem com um maior nível de repasses da União e dos Estados, também promoveram um significativo esforço pela melhoria da arrecadação própria”. Desde a promulgação da nova Constituição até 2000, o volume de recursos próprios

dos Municípios elevou-se em cerca de R\$ 11,6 bilhões, um acréscimo de aproximadamente 187%, e seu crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e que o dos federais (Idem).

Tabela 1.2 – Evolução da receita tributária por nível de governo – 1960-2009 (conceito contas nacionais)

	Carga - % PIB				Composição - % do Total			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64	31,3	4,7	100
1980	18,31	5,31	0,9	24,52	74,7	21,6	3,7	100
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100
2005	24,3	8,88	2,07	35,25	68,9	25,2	5,9	100
2007	24,3	8,88	2,07	35,25	68,9	25,2	5,9	100
2008	24,54	9,19	2,08	35,82	68,5	25,7	5,8	100
2009	23,74	9,09	2,15	34,98	67,9	26	6,1	100
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100
1980	16,71	5,7	2,1	24,52	68,2	23,3	8,6	100
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100
2005	20,21	8,8	5,93	34,95	57,8	25,2	17	100
2007	20,37	8,66	6,22	35,25	57,8	24,6	17,7	100
2008	20,27	9,07	6,47	35,82	56,6	25,3	18,1	100
2009	19,69	8,82	6,47	34,98	56,3	25,2	18,5	100

Fonte: Elaboração de AFONSO et alii (2011) a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais. Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, assim como dívida ativa.

Grande parte da explicação desse quadro de descentralização da receita tributária reside na atribuição aos estados, por parte da Constituição Federal de 1988, da competência de recolhimento de um dos impostos mais expressivos: o ICMS. A base de incidência do imposto foi ampliada, que passou a incluir também serviços de comunicação e transporte. Paralelamente, foram aumentadas em 25 por cento as transferências desse imposto aos municípios (AFONSO, 2010). Por um lado, isso implicou em um esforço dos estados e municípios em aperfeiçoar o recolhimento, a fim da maximização da receita retida localmente. Por outro, perdeu-se a capacidade de regulação e coordenação da União no âmbito tributário, pois foram flexibilizadas suas alíquotas e sua administração, inteiramente delegadas aos próprios Estados. Em função disso, “a aplicação do ICMS no âmbito nacional

tornou-se errática e arbitrária, com graves danos à competitividade no mercado interno”⁷ (AFONSO, 1995, pág. 320-321). Com efeito, a descentralização tributária verificou-se tanto em valores per capita, como em proporção dos PIB estaduais, conforme demonstrou AFONSO (1995). É evidente que esse quadro de descentralização está intimamente relacionado com a guerra fiscal, que a partir de 1991/92 intensificou-se ao envolver não somente os estados das regiões menos desenvolvidas, mas também os governos dos estados mais ricos (Idem).

Esse tipo de desordenamento da descentralização tem raízes na própria tipologia do regime federalista brasileiro. Segundo Fiori, vivemos em um regime federalista do tipo “pragmático” ou “reativo”, que inclui quase todos os países da América Latina, e que se diferencia de outros tipos de federalismo no mundo. Nesse modelo,

“a ideia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais e [...] a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que qualquer princípio ou modelo constitucional.” (FIORI, 1995, pág. 23)

O que importa para a discussão federalista quanto às verticalidades externas decorrentes da globalização são as novas regras e tendências que vêm se manifestando no plano da competição intercapitalista, no plano da gestão das políticas macroeconômicas nacionais e na polarização social. Diante dessa característica inerente da federação brasileira de predominância dos interesses privados e imediatos sobre as solidariedades interestaduais, e como os imperativos de mercado levam à fragmentação regional extravertida a interesses transnacionais, a negociação federativa entre os vários níveis do Estado fatalmente “girá em torno de uma agenda que incluirá invariavelmente e por muito tempo: o pagamento ou consolidação das dívidas mútuas, o policiamento das suas gestões financeiras e a tentativa de ganhos através da transferência para terceiros de suas respectivas responsabilidades” (FIORI, 1995, pág. 34).

Isso tudo confere ao movimento de descentralização das competências um grande ímpeto, mas ao mesmo tempo um caráter caótico, sem o efetivo planejamento da atribuições e sem orquestramento das três instâncias do governo, resultando em iniciativas setoriais desarticuladas com conteúdos e resultados distintos. Ao invés de uma restauração de um poder político de base popular, o que se viu foi a “disputa do comando do gasto público com

⁷ Segundo FURTADO (1999), o fortalecimento do mercado interno é um dos pilares de um crescimento econômico distinto do atual, mais inclinado à diminuição das desigualdades do que à extroversão a interesses hegemônicos, que fragmentam e minam a solidariedade entre as regiões.

capacidade de articulação político-eleitoral” (AFFONSO, 1995, pág. 70). Nesse sentido, a descentralização não necessariamente corrobora para a aproximar o Poder da população, pois consiste uma tentação às elites locais: “num país como o Brasil, onde os municípios também produzem leis, a manipulação dos recortes político-administrativos é uma tentação constante para os grupos que pretendem acessar os instrumentos político-constitucionais do poder” (CATAIA, 2007, pág. 3). Um grande exemplo empírico está na proliferação de novos municípios no *front* agrícola brasileiro, em função dos interesses ligados ao agro-negócio, que acabam por conferir um uso corporativo do território (SILVA, 2007).

A visão de José Roberto Afonso corrobora no sentido dessa análise, ao afirmar que

“a despeito de o País ter experimentado diversos programas de estabilização na última década, raramente os governos subnacionais foram vistos como um agente participante e co-responsável, do mesmo modo que nunca colaboraram, nem foram chamados formalmente para tanto, com outras políticas, como as de demanda. Essa disfunção, por sua vez, resulta do fato de que o processo de descentralização no Brasil não obedece a uma lógica nacional, nem racional, uma vez que não resulta de um plano ou um programa de governo claro, consistente e minimamente negociado entre as partes envolvidas.” (AFONSO, 1995, pág. 321)

Criticar a natureza desordenada do processo de descentralização não significa, contudo, defender a recentralização (AFFONSO, 1995). O que se questiona é a capacidade da União em refrear esse movimento de perda das solidariedades federalistas em função de um estímulo interno, bem como a capacidade de prover recursos suficientes para reduzir as desigualdades regionais, ao passo que seus recursos foram reduzidos significativamente em comparação àqueles disponíveis nas escalas locais e regionais.

Para ilustrar esse quadro, tomemos o exemplo dos principais fundos redistributivos do sistema federativo: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). O FPM é baseado em um critério demográfico para direcionar mais recursos aos municípios com menor população, proporcionalmente. Já o FPE utiliza-se de fatores como a população e o universo da renda *per capita*. Ambos os fundos são constituídos única e exclusivamente por impostos federais: o imposto sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI).

Segundo AFONSO et al. (2011), com o advento da Constituição de 1988, a fração de ambos os impostos transferida ao FPE e ao FPM aumentou de 18%, em 1980, para 44% no sistema vigente. Consideradas todas as transferências previstas pela Lei, se obtém a parcela transferida de 47% do IR e de 57% do IPI, enquanto em 1980 esse total era de apenas 20%.

Entretanto, o FPM vem perdendo importância se comparado aos montantes de impostos recolhidos e disponibilizados diretamente nos municípios. E a importância do FPM tende a diminuir ainda mais, pois a partir da década de 2000 a arrecadação tributária municipal “atingiu um dos maiores níveis históricos: cerca de 1,6% do PIB, quase R\$ 18 bilhões anuais, montante que supera a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação Municipal (FPM), da ordem de R\$ 13 bilhões” (Idem, pág.4). Ou seja, os recursos próprios dos municípios tendem a superar aqueles provenientes de repasse da União, de caráter redistributivo. O aumento da participação do ICMS na receita dos estados também corrobora com esse quadro conflitivo. Na prática, os estados dependem cada vez mais da própria sorte.

Nesse quadro, a heterogeneidade do território nacional – municípios e estados de diversos tamanhos e de capacidades produtivas distintas – parece conferir à descentralização federativa um caráter de aumento das desigualdades existentes em uma espiral de concentração de renda. A única alternativa a esse cenário negativo se encontra na capacidade da União de repassar recursos aos estados e municípios de menor dinamismo econômico e arrecadativo. Os estados e municípios mais ricos aumentam a parcela de recursos sobre seu controle para fazer girar o motor econômico e social, enquanto os mais pobres também dependem cada vez mais dos próprios recursos, que são menos expressivos. As transferências da União que visam reduzir esse *handicap* são cada vez menos eficientes nessa tarefa. O resultado é um aprofundamento das desigualdades espaciais e estruturais no território nacional, o que, no âmbito da discussão, representa uma verdadeira crise do federalismo.

Quais seriam as consequências para esse vulnerável sistema federativo nacional, diante da presença cada vez mais marcante da globalização perversa no território? Segundo Fiori,

“[a globalização] vêm atingindo e afetando de maneira muito direta as relações historicamente construídas - na modernidade do capitalismo e dos estados territoriais - entre o poder político, os territórios, as economias e as identidades coletivas. Ou ainda, numa outra chave, entre os estados nacionais, a acumulação capitalista e a constituição dos ‘corpos políticos’ modernos. E se assim é, não há dúvida de que o fenômeno da globalização, de uma forma ou outra, acabará afetando, inevitavelmente, o funcionamento dos estados nacionais e a viabilidade dos sistemas federativos.” (FIORI, 1995, pág. 27)

Não obstante, o federalismo em crise se vê contraposto a um centralismo da política econômica (FURTADO, 1999), que se lançou cegamente, na década passada, a imperativos macroeconômicos intimamente relacionados com a globalização. Em linhas gerais, consiste

na obtenção de superávit primário de acordo com duas necessidades básicas: a manutenção de investimentos externos sob a égide de um mercado financeiro especulativo global de alta liquidez, e a reversão de uma situação fiscal não sustentável de recorrentes déficits nominais (e primários, em 1996 e 1997) que acarretaram o aumento brutal da relação Dívida/PIB (VAZQUEZ, 2010).

Os imperativos globalizados somados à descentralização apontam para uma “inserção desestruturada/desestruturante do país no novo cenário da economia mundial” (AFFONSO, 1995, pág. 69). Segundo Fiori (1995, pág. 33), diante da globalização, nas economias “em processo de abertura e desregulação, o desiderato dos equilíbrios macroeconômicos retira dos governos nacionais a capacidade de gerir eficazmente as funções sistêmicas mais gerais, indispensáveis à obtenção de lealdade dos seus sócios federados”. Sendo assim, a descentralização federativa encoraja a extravasão das regiões a estímulos de mercados globais, o que provoca o acirramento da competição entre os estados e municípios pela atração de investimentos externos. Cria-se uma espiral de aprofundamento das desigualdades, cuja semente se encontra na própria Constituição Federal.

Diante dessa perspectiva de federalismo que enseja a desigualdade, as dimensões territoriais do Brasil são mais um fator que dificultam de maneira colossal o atendimento dos reclamos locais por parte do Estado federal ou dos Estados federados. As populações locais necessitam de recurso institucional para que suas vozes sejam ouvidas a cerca da realidade regional que lhes diz respeito. “Certamente o capítulo das autonomias municipais também teria de ser reescrito” (SANTOS, 2000, pág. 119), com sua redefinição a partir da alocação dos recursos em todas as esferas federais, conferindo-lhe autonomia de gastos para abranger todos os aspectos de uma vida digna para todos, de bem estar geral. “O cidadão é o indivíduo num lugar. A República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam” (SANTOS, 2000, pág. 123). Com efeito, a herança de desigualdade espacial da distribuição da riqueza, cuja expressão no território se dá tanto entre regiões, como entre grupos sociais, consiste um fator complicador para a coesão federativa, segundo Fiori (1995, pág. 26):

“os arranjos políticos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais.” (FIORI, 1995, pág. 26)

Essa crise de princípios do federalismo brasileiro reflete a falta de valores em também outras estruturas adquiridas na nossa formação socioespacial. “O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto” (SANTOS, 2000, pág. 105). Ao invés disso, temos pacotes e mais pacotes pontuais e incoerentes entre si. Não existe uma instrumentalização feita do espaço com a utilização efetiva de recursos coletivos de caráter redistributivo. O território permanece espaço de desigualdade, exclusão e despolitização. Milton Santos (2000, pág. 118) também esclarece que o critério das transferências “não raro politiza a um nível indesejável relações que não deveriam ir além do âmbito administrativo. A ação governamental daí resultante é frequentemente responsável pelas frustrações dos agentes econômicos e sociais, enquanto a população desatendida não tem a quem dirigir suas queixas”.

Por fim, essa crise das solidariedades federais não aponta, de imediato, para qualquer sinal de fragmentação do território (AFFONSO, 1995). Entretanto, CATAIA (2008) argumenta que as fronteiras internas são elementos de compartimentação do poder dividido entre os entes federados, e que elas estão sujeitas a transformações e a modificações, refletindo, portanto, o caráter transitório da divisão do poder federal. Este autor destaca a existência de mais de uma dezena de Projetos de Decretos Legislativos (PDL) que visam à redivisão do território na forma de novos estados federais, e que tal discussão “não é orientada a partir dos princípios da união dos entes da federação, mas a partir do imperativo da competitividade e dos interesses particulares de elites locais e regionais, o que serve à fragmentação da nação” (Idem, pág. 20).

1.4. O planejamento da educação no âmbito do federalismo

Sendo a gestão ou o planejamento⁸ do território a prática científico-tecnológica com finalidades estratégicas do poder no espaço-tempo (BECKER, 1988), partimos do pressuposto que é necessário o conhecimento do território, sobre o qual essas estratégias serão aplicadas, para que se definam os objetivos a serem perseguidos. Nesse sentido, a instituição de um fundo constitucional como o FUNDEB, enquanto prática de gestão dos recursos da educação

⁸ Gestão e planejamento são, de fato, duas palavras diferentes que ensejam conceituações diferentes, como esclarece MONTEIRO (2007) e BERNARDES et al. (2008). Para FURTADO (2009, pág 9, grifo do autor), por exemplo, a transição de um ideal de planejamento do território para um ideal de gestão territorial significa uma transformação na qual o “*motor* do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração internacional”. No entanto, não vamos utilizar dessa distinção neste trabalho, em alinhamento com as ideias de SANTOS (2003), que utiliza-se da terminologia de “planejamento” para ambos os casos, mas adicionando o adjetivo *capitalista* ao planejamento controlado/voltado para os interesses do capital.

nas diversas esferas federais, se deu a partir do (re)conhecimento de feições no território que engendraram a necessidade de conferir-lhe uma nova forma. Sendo a forma adotada a de um fundo federal, cuja função seria, como vimos, eminentemente redistributiva, nos deparamos com a hipótese de que sua elaboração se deu diante da constatação de um quadro de desigualdades e de escassez de recursos para a educação no território.

No entanto, reconhecemos que os vetores verticais de poder visam a refuncionalizar o território nacional a partir das necessidades hegemônicas do capital, conforme as ideias apresentadas nesse capítulo. Essa capacidade passa, evidentemente, por uma articulação com o Poder do Estado, que detém a soberania sobre o território sobre o qual deseja dominar. Nesse sentido, concordamos Otávio Ianni ao afirmar que “a globalização do capitalismo reaviva a controvérsia mercado ou planejamento ao nível dos setores produtivos, das economias nacionais, dos blocos regionais e, obviamente, da economia mundial como um todo” (IANNI, 1995, pág. 151). O planejamento apresenta-se, desse modo, como uma

“técnica de organização e dinamização das forças de mercado [...] uma técnica versátil, podendo influenciar a racionalização das forças produtivas, inclusive funcionando como técnica anticíclica. Na medida em que se traduz em diretrizes, normas de ação e instituições, envolvendo padrões e valores socioculturais e jurídico-políticos, influencia as relações de produção também em termos de racionalização, sempre em conformidade com as exigências da reprodução ampliada do capital.” (Idem)

Nesse sentido, qualquer visão do planejamento revestida de neutralidade, trata-se, de fato, de linguagem científica utilizada como instrumento ideológico: esvazia-se a economia que subjugava-se ao planejamento pragmático, responsável por persuadir Estados e povos das vantagens de se buscar o “desenvolvimento” através da criação de uma sociedade de consumo (SANTOS, 2003). Se estabelece uma conjuntura na qual a política econômica é determinada a priori de qualquer avaliação da realidade feita pela economia política, e esses mecanismos culminam na internalização do capital estrangeiro, na definição de necessidades estranhas à sociedade, porém afeitas ao capital, tornando impossível qualquer modelo de desenvolvimento nacional e instaurando a dominação através da dependência. Ou seja, tanto planejamento como gestão podem ser tomados, nesta contemporaneidade, como instrumentais aos fins intrínsecos do modo de produção, sob a perspectiva da teoria da dependência de BENKO (1998). Dentro do território, se reforça a distinção entre os espaços que mandam e os espaços que obedecem (SOUZA, 2002).

Uma síntese singular do caso brasileiro se encontra em Francisco de Oliveira (2003, pág. 143): o Brasil “é uma das sociedades capitalistas mais desigualitárias”, com uma estrutura de classes que pouco evoluiu a despeito da modernização técnico-produtiva ocorrida nos últimos séculos, e cuja espacialidade da estrutura social não se limita somente às disparidades urbanas dos circuitos econômicos e produtivos, mas se estende a uma assimetria regional marcante. Essa situação seria aparentemente incapaz de ser superada, por um lado, devido à acumulação digital-molecular de bases insuficientes, que estende um novo padrão de consumo às classes mais pobres da nação e que não têm aumento de renda compatível. Trata-se da internalização de um modelo de consumo distorcido, que tem desdobramentos na própria estrutura de produção (e vice-versa), culminando em um processo de empobrecimento cumulativo análogo ao processo de acumulação em escala mundial. Por outro lado, devido ao alinhamento das classes dominantes com o Estado nesse processo, amparada, dentre outros, pelo esvaziamento das forças políticas dos trabalhadores organizados que se dá na década de 1980, e pela ascensão de “uma verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e economistas *doublés* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT” (OLIVEIRA, 2003, pág. 147).

O “lugar na produção” dessa nova classe é o controle de acesso ao fundo público, lugar onde parte dos lucros privados se realizam, portanto lugar para onde as intencionalidades dos atores capitalistas externos e internos ao território se dirigem com a finalidade de influenciar o planejamento e a reorganização do território brasileiro de acordo com seus interesses. Essa influência ou coerção sobre o planejamento se dá, em linhas gerais, através de medidas que visam ao atendimento das necessidades do empresariado industrial e ao atendimento das necessidades mínimas da população trabalhadora, mantendo possível sua reprodução e a tensão social em nível sustentável (MONTEIRO, 2007). O planejamento territorial assumiu, portanto, um papel fundamental de condição e resultado para esse avanço do capital sobre os territórios dos países periféricos, sobretudo através da popularização de teorias adequadas à fragmentação globalizante⁹. Para SOUZA (2007) a economia passa a servir aos interesses do capital, abstraindo o homem e o espaço de suas análises, e chega ao paradoxo de uma ciência regional desprovida da natureza e do homem, seja qual for sua episteme. É através desses mecanismos que o investimento passa a ser condicionado a

⁹ Exemplos incluem a teoria dos lugares centrais, a dos polos de crescimento, a da descentralização e desconcentração industrial das grandes cidades, a da industrialização deliberada e descentralização concentrada (SANTOS, 2003).

impulsos de crescimento externos à nação, “sob a forma de demandas por especialidades regionais” (SOUZA, 2007, pág. 21).

Milton SANTOS (2003) anseia por outro planejamento, aquele que não é do capital, mas que se preocupe com a sociedade como um todo e não somente com aqueles já privilegiados, ancorado na ética e na moral (esquecidas em função do pragmatismo) daqueles de posse do conhecimento científico, em seu dever para com a sociedade. Ainda segundo Milton Santos,

“esta ética nos permitirá reconhecer o espaço como o reino de todos os homens e não como o campo de exercício do capitalismo. Isto significa que se deve estar preocupado, com o espaço social, o espaço de todos, e não com o espaço das empresas, o espaço de alguns, erroneamente chamado de ‘espaço econômico’.” (SANTOS, 2003, pág. 34)

MONTEIRO (2003) caracteriza tal projeto como eminentemente vasto e global, e após caracterizar o planejamento como um exercício político, defende seu uso como imprescindível para se atender às reais necessidades da população, em virtude da capacidade de cada intervenção de representar uma evolução qualitativa do espaço e das relações sociais que nele ocorrem. Essas intervenções devem, no entanto, estar atreladas aos projetos de uma sociedade que visa a prática de libertação em três níveis: “as lutas pela libertação nacional (nação contra império); as lutas pela libertação social (classes exploradas versus exploradoras); as lutas pela libertação pessoal (desalienação e conscientização para a criação de uma nova maneira de ser homem)” (MONTEIRO, 2003, pág. 53). Celso Furtado (2000, pág. 12) se questiona se essa libertação poderá ser alcançada pelos brasileiros como parte integrante da constituição de nosso “futuro como nação que conta na construção do devenir humano”. Concordamos, nesse sentido, com VAINER (2007), ao afirmar que um novo projeto territorial é inseparável de um novo projeto nacional, e passa necessariamente pela emersão de forças sociais capazes de assumi-lo e encarná-lo. “Enquanto partidos e grupos dominantes parecem absolutamente despreparados para a nacionalização da política, forças populares importantes parecem, ao contrário, vocacionadas para a escala nacional” (VAINER, 2007, pág. 17-18).

Não seria injusto, portanto, afirmar que a “reapactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisitos de um verdadeiro processo de desenvolvimento social” almejada por BRANDÃO (2007, pág. 23), passa necessariamente pela mobilização política da sociedade civil. Qualquer esforço de modificação das estruturas existentes que reforçam a fragmentação em curso no território nacional não será oriundo das

classes dominantes aliadas (ou interseccionadas) com o Estado. Já que, conforme nos explicou OLIVEIRA (2003), a ascensão recente de uma nova classe social reside no controle de recursos do próprio Estado, e sua utilização passa a ser norteadada por uma miríade de interesses, em sua maioria consoantes com os de grupos que disputam recursos – inclusive territoriais – nas diversas escalas geográficas.

Ou seja, a resistência ao poder emana de fato do povo, embora seja ainda muito incipiente no território brasileiro¹⁰. Residem na base da sociedade as possibilidades de contestação das estruturas globais de dominação e da racionalidade Estatal que, no âmbito do planejamento, internaliza os imperativos hegemônicos e reforça as desigualdades em favor das elites minoritárias. Entretanto, trata-se apenas de uma potencialidade. As estruturas políticas do regime democrático nacional não encontram, no povo, uma base sólida de mobilização política por uma cidadania efetiva. FRIGOTTO (2000, pág. 186), se baseia em E. Hobsbawn e Francisco de Oliveira para afirmar que “a construção de formas sociais efetivamente democráticas (e, portanto, socialistas) têm como exigências que os sujeitos sociais coletivos (classes, grupos e movimentos sociais) tenham capacidade efetiva de ampliar a esfera pública e de ter ‘acesso e manejo do fundo público’”. São condições *sine quibus non* para o desenvolvimento humano em suas múltiplas dimensões enquanto necessidades psíquicas e materiais da formação e da qualificação humana para a prática cidadã.

Nesse sentido, a importância da educação fica evidente quando se percebe que a uma luta contra-hegemônica demanda uma análise inteligente e crítica da realidade, vontade política e organização. Trata-se de um embate teórico e político-prático, ou seja, no plano da *práxis* (FRIGOTTO, 2000). Diante do fato de que a irradiação ideológica que acompanhou o processo de globalização também é parte de um projeto de dominação cultural, a educação revela-se duplamente importante para o processo de emancipação humana, dado que uma de suas funções primordiais é de conferir cultura aos indivíduos (KANT, 1996 apud VEIGA-NETO, 2003). A educação para uma cultura única de igualdade é um deslocamento “inseparável de uma dimensão política em que atuam forças poderosas em busca pela imposição de significados e pela dominação material e simbólica” (VEIGA-NETO, 2003, pág. 8). O povo só poderá se apropriar verdadeiramente das estruturas democráticas de planejamento da nação se estiver munido do conhecimento e da cultura necessários à essa *práxis* libertadora.

¹⁰ Exemplos, segundo VAINER (2007, pág. 17) incluem “o Movimento de Defesa da Transamazônica e do Xingu, os movimentos de atingidos por barragens, os movimentos de luta contra o deserto verde implantado pelo complexo agro-florestal [...], Movimento dos Sem Terra, Movimento dos Pequenos Agricultores, Central de Movimentos Populares”.

Esse quadro nos leva a uma série de questionamentos sobre os papéis da educação na manutenção ou na superação da dominação, que antes de complicar a análise, conferem a ela, na verdade, um potente ensejo metodológico:

1. Qual a finalidade da educação na sociedade humana?
2. A educação é funcional à manutenção do modo de produção capitalista ou concorre para a liberdade humana?
3. Quais os instrumentos que podemos conferir à educação como prática social de preparação das gerações futuras para uma práxis libertadora?

Somente através da reflexão sobre esses pontos é possível a compreensão de como o FUNDEB se insere nesse quadro de planejamento da pobreza, de manutenção ou até aprofundamento das desigualdades socioespaciais. Veremos que seus desdobramentos ultrapassam a distribuição de recursos no território, a partir de suas pretensões federalistas de diminuição das desigualdades, mas também com relação às inovações normativas que visaram a modificações de caráter qualitativo na formação humana, a partir da legislação que o precedeu. São, de fato, dimensões muito próximas e intimamente relacionadas à emancipação do território brasileiro das amarras da dominação capitalista hegemônica, e a libertação do povo de um estado de alienação tão profundo que a própria cultura lhe foi alienada.

Capítulo 2 - Educação e cultura

Qual a relação entre cultura e educação? São, de fato, dois conceitos tão amplos quanto controversos, no sentido de que existem diversas possibilidades de interpretação, que ensejam recortes teóricos muito distintos de acordo com a particularidade epistemológica da reflexão que se busca fazer. Parece ser possível buscar um consenso, entretanto, de que estes conceitos engendram, nesta contemporaneidade, fortes embates sobre “a diferença entre os diferentes, quanto a opressão de alguns sobre os outros, seja na busca da exploração econômica e material, seja nas práticas de dominação e imposição de valores, significados e sistemas simbólicos de um grupo sobre os demais” (VEIGA-NETO, 2003, pág. 5). Assim, torna-se necessária a construção de um arcabouço teórico em torno desses conceitos para lançar luz ao conteúdo que as formas de dominação que se instalam sobre o território brasileiro engendram, já que a educação e a cultura são indubitavelmente atores importantes no quadro geral.

Kant procurou definir, em sua obra intitulada *Sobre a pedagogia*, que o homem, na educação, deve:

“1) Ser disciplinado. Disciplinar quer dizer: procurar impedir que a animalidade prejudique o caráter humano, tanto no indivíduo como na sociedade. Portanto, a disciplina consiste em domar a selvageria.

2) Tornar-se culto. A cultura abrange a instrução e vários conhecimentos. A cultura é a criação da habilidade e essa é a posse de uma capacidade condizente com todos os fins que almejemos [...].

3) A educação deve também cuidar que o homem se torne prudente, que ele permaneça em seu lugar na sociedade e que seja querido e que tenha influência. A essa espécie de cultura pertence o que se chama propriamente civilidade. Esta requer certos modos corteses, gentileza e a prudência de nos servirmos dos outros homens para os nossos fins [...].

4) Deve, por fim, cuidar da moralização [...].” (KANT, 1996, pág. 26-7 apud VEIGA-NETO, 2003)

Nesse sentido, a educação consiste também um meio socialmente construído, objetivo e bem definido do ponto de vista do método, de se transmitir cultura ao homem. Não se pode ignorar, no entanto, que o homem munido de cultura – enquanto uma habilidade que lhe possibilita o reconhecimento e a utilização de um conjunto de significados necessários à sua vida em sociedade – estará também munido de meios de criar, de modificar, de agregar à

cultura. Por outro lado, é preciso reconhecer que na educação enquanto prática social articulam-se outros interesses: econômicos, políticos e culturais; dos diversos grupos ou classes sociais. Quando apreendida no plano das relações sociais, revela-se ao mesmo tempo “*constituída e constituinte dessas relações*, e apresenta-se historicamente como *um campo da disputa hegemônica*” (FRIGOTTO, 2000, pág 24, grifos meus).

Igualmente importante é reconhecer que a relação da cultura com tais instâncias sociais detém posição ainda mais central que a educação, o que não significa tomar a cultura como uma instância epistemologicamente superior às demais – como a política, a econômica, e a educacional – mas porque ela perpassa tudo o que acontece no mundo humano e todas as representações desses acontecimentos (VEIGA-NETO, 2003, HALL, 1997). Já Edgar Morin propõe uma visão filosófica sobre a cultura que é ainda mais abrangente:

“O homem somente se realiza plenamente como ser humano pela cultura e na cultura. Não há cultura sem cérebro humano (aparelho biológico dotado de competência para agir, perceber, saber, aprender), mas não há mente (*mind*), isto é, capacidade de consciência e pensamento, sem cultura. A mente humana é uma criação que emerge e se afirma na relação cérebro-cultura.” (MORIN, 2000, pág. 52)

Cabe aqui, diante da centralidade do conceito de cultura, buscar uma distinção entre a cultura e as culturas. VEIGA-NETO (2003) resgata que na história da modernidade passamos por um momento de uma epistemologia monocultural decorrente da revolução copérnica e da sedimentação do antropocentrismo, “como uma tentativa de restituir algum destaque à posição do Homem na ordem do mundo, devido ao reconhecimento de que o homem é capaz de erigir uma cultura única” (Idem, pág. 8). Em seguida, testemunhou-se o advento de diferenciações entre culturas, entre alta cultura e baixa cultura, como meio de diferenciação entre os próprios homens, na qual a educação deteve papel fundamental. Por fim, uma virada com grande influência da filosofia linguística estabeleceu um multiculturalismo contraposto a uma cultura universal, constituídas em um par dialético, pois

“se não houvesse um denominador comum a todas as culturas – ou seja, pelo menos uma propriedade ou princípio transcendente que funcionasse da mesma maneira em toda e qualquer cultura –, então não haveria como uma cultura se comunicar com as demais. Nem haveria como diferenciar uma cultura de todas as outras.” (Idem, pág. 12)

Já Edgar Morin procura precisar a natureza e a relação entre essas duas visões da cultura, mas ainda preservando sua relação intrínseca, de inseparabilidade prática, apenas teórica:

“Diz-se justamente a cultura, diz-se justamente as culturas.

A cultura é constituída pelo conjunto dos saberes, fazeres, regras, normas, proibições, estratégias, crenças, ideias, valores, mitos, que se transmite de geração em geração, se reproduz em cada indivíduo, controla a existência da sociedade e mantém a complexidade psicológica e social. Não há sociedade humana, arcaica ou moderna, desprovida de cultura, mas cada cultura é singular. Assim, sempre existe a cultura nas culturas, mas a cultura existe apenas por meio das culturas.” (MORIN, 2000, pág. 56)

É evidente, com base neste arcabouço, que a educação consiste uma prática social que não é inteiramente responsável por prover e, de acordo com as circunstâncias, imbuir o homem de cultura. Mas a relevância de seu papel neste processo é grande e incontestável, à medida que se reconheça o papel da educação no aperfeiçoamento da sociedade humana, pois esse aperfeiçoamento consistiria em uma transmutação da própria humanidade, e portanto, da própria cultura.

Isso não significa, no entanto, que a educação se dedique única e exclusivamente ao aperfeiçoamento da humanidade do ponto de vista qualitativo. A educação, como prática social, é essencialmente aquilo que a sociedade faz dela, mesmo diante do caráter de lhe ser também constituinte. Ela deve ser, portanto, coerente com a manutenção de um modo de vida e, de dentro de certos limites, condizente com interesses bem definidos e com a reprodução das estruturas vigentes. Essa problemática é a razão pela qual adiou-se, até agora, a definição do papel da educação para com a sociedade, pois existem, com efeito, dois caminhos a serem trilhados a esse respeito: a educação como ela é, e a educação como possibilidade. Sobre o primeiro tópico, a análise buscará apresentar o debate teórico por trás da redução da educação como fator produtivo, antes aprofundar-se na realidade brasileira, enquanto periferia capitalista. Sobre as possibilidades inerentes da educação como agente da emancipação humana, da liberdade, e da superação da alienação e da dominação que afligem os homens, a análise também discutirá as relações de alguns ideais apresentados com a realidade brasileira, mas até por sua natureza, implicará predominante em aspirações universais.

2.1 A educação como fator de reprodução do capital

A posição única que a formação humana detém entre as demais práticas sociais – enquanto constituída pela sociedade, ao mesmo tempo em que molda as gerações futuras – lhe confere tamanha importância, que sobre ela se deflagra uma disputa hegemônica (FRIGOTTO, 2000), no sentido de um embate entre agentes hegemônicos que visam a

manutenção do *status quo* e outras esferas da sociedade, normalmente locais ou regionais, que anseiam por uma educação de resistência à dominação, que confira aos homens valores diferentes daqueles afeitos ao mercado e ao capital. Segundo FRIGOTTO (2000), ocorre na academia um verdadeiro embate de teorias provenientes de ambas as vertentes, na década de 1980, dotado de uma dimensão ético-política de antagonismo a respeito da formação humana, de maneira que “velho e novo, arcaico e moderno, no plano histórico, coexistem contraditoriamente” (Idem, pág. 172). O confronto dessas forças sociais, com efeito, pode ser interpretado como um conflito de classes no plano ideológico que remete ao velho debate entre o conjunto de pensamentos em torno da economia clássica liberal e da clássica marxista.

Ainda segundo Frigotto, na perspectiva marxista, a educação é concebida como uma atividade humana, histórica, que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos e classes, enfim, uma prática social que não pode ser reduzida a um mero fator produtivo. O trabalho, assim como a formação humana, não é reduzido a fator: é, por excelência, a forma pela qual o homem produz as suas condições de existência, a história, o mundo propriamente humano, o espaço geográfico. “Trata-se de uma categoria ontológica e econômica fundamental” (Idem, pág. 31). São conceitos caros ao processo de “emancipação humana” de Marx, Engels e posteriormente aprofundados por Gramsci: escola unitária, formação omnilateral¹¹, politécnica e tecnológica.

Já a economia clássica, na sua formulação mais geral, detém uma concepção de sociedade constituída por fatores, cada qual assume posto fundamental ou determinante ao longo da história (como a política, a religião, a tecnologia, etc). A educação e a formação humana, neste panorama, concebidos como fatores, “terão como sujeito definidor as necessidades, as demandas do processo de acumulação de capital sob as diferentes formas históricas de sociabilidade que assumir. Ou seja, reguladas e subordinadas pela esfera privada, e à sua reprodução” (FRIGOTTO, 2000, pág. 30). Um dos principais expoentes dessa vertente é a teoria de Theodoro Schultz, nascida na década de 50, nos EUA. Ela buscava encontrar o fator enigmático que explicasse as variações do desenvolvimento e subdesenvolvimento entre os países, para além dos fatores econômicos usuais de nível de tecnologia, insumos de capital, insumos de mão-de-obra, etc. Esse novo fator encontrado seria o fator H, ou a teoria do capital humano.

¹¹ “A qualificação humana diz respeito ao desenvolvimento de condições físicas, mentais, afetivas, estéticas e lúdicas do ser humano (condições omnilaterais) capazes de ampliar a capacidade de trabalho na produção dos valores de uso em geral como condição de satisfação das múltiplas necessidades do ser humano no seu devenir histórico. Está, pois, no plano dos direitos que não podem ser mercantilizados e, quando isso ocorre, agride-se elementarmente a própria condição humana” (FRIGOTTO, 2000, págs. 31-32).

Nessa teoria,

“a ideia chave é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a ideia de capital humano é uma ‘quantidade’ ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadores da capacidade de trabalho e de produção. Dessa suposição deduz-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual.” (FRIGOTTO, 2000, pág. 41)

A teoria disseminou-se rapidamente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e foi especialmente rápida nos países latino-americanos e de terceiro mundo. No plano prático, foi explicitada por diferentes documentos de organismos internacionais como FMI, BID, BID e seus representantes subordinados, como CEPARL e OERLAC. Reside nela o embrião de uma ideologia, ou de um fetiche, como afirma FRIGOTTO (2000, pág. 42), que torna a educação um mero fator econômico que assume a condição de operar o “milagre da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações, independentemente dos demais fatores e relações dinâmicos da sociedade”. Tal concepção é resultado, no plano teórico, de um vínculo linear e mecanicista entre educação e produção, formulada “no bojo das teorias do desenvolvimento nos centros mais avançados do capitalismo monopolista” (Idem), e resultou em conceitos de enviesamento ideológico questionável como “sociedade do conhecimento”, “qualidade total”, “educação para a competitividade”, e “formação abstrata e polivalente”. Tais conceitos, quando examinados criticamente, revelam a “necessidade de conservar a natureza excludente das relações sociais” (FRIGOTTO, 2000, pág. 19) através da adequação da educação aos interesses do capital.

No Brasil, a teoria foi rapidamente alçada ao plano das teorias do desenvolvimento e da equalização social no contexto do milagre econômico. Este possuía uma enorme força ideológica, “muito maior que seus resultados efetivos, e agiu como um eficaz dissolvente, contaminando ricos e pobres de uma ideologia da prosperidade” (SANTOS, 2000, pág. 39). Estes pensamentos levaram à ideia de que o Brasil teria encontrado seu caminho para o desenvolvimento através da equalização do acesso à escola e pelo alto investimento em educação. Dessa forma,

“a educação no Brasil, particularmente nas décadas de 60 e 70, de prática social que se define pelo desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, atitudes, concepções e valores articulados às necessidades e interesses das diferentes classes e grupos

sociais, foi reduzida, pelo economicismo, a mero fator de produção – ‘capital humano’. Asceticamente abstraída das relações de poder, passa a definir-se como uma técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção.” (FRIGOTTO, 2000, pág. 18)

A literatura que aborda a educação com base na teoria do capital humano parte de dois pressupostos básicos que desde o início se mostraram conflitantes. O primeiro é a tentativa de nivelamento do fator em escalas macro e micro econômica, enquanto se trata de uma questão eminentemente metodológica. Já o segundo aspecto, que é também o mais importante para a discussão aqui apresentada, reside no pressuposto de que a educação é produtora da capacidade de trabalho. Isso nos leva a questão de como e que tipo de educação é gerador de diferentes capacidades de trabalho, de produtividade e de renda. A internalização desse pensamento implica na aceitação de um vetor de uma intencionalidade que lhe é imbuída, e resulta na transformação da educação de um país inteiro, de dezenas de milhões de pessoas, em uma organização “dualista e classista” (FRIGOTTO, 2000).

Assim sendo, discutir a educação no mundo capitalista deve ser tarefa feita à luz da atual hegemonia dos regimes neoliberais e neoconservadores, no sentido de se desmitificar as concepções das teorias do “capital humano” que, como denota FRIGOTTO (2000) buscam respaldo na suposta legitimidade das teses do fim da história e das ideologias hegemônicas que conferiram ao mundo uma dimensão cada vez mais competitiva, mais alienada, mais desprovida de valores de cidadania. Daí evidenciam-se as relações entre dois discursos que partem de um mesmo centro hegemônico: o discurso neoliberal “dos homens de negócio, dos organismos internacionais, das burocracias governamentais conservadoras e dos intelectuais reconvertidos” (Idem, pág. 13) carrega para a educação conceitos igualmente instrumentais ao capital para a disputa hegemônica que se dá sobre a educação: “sociedade do conhecimento”, “educação para a competitividade”, “formação abstrata e polivalente”, “educação para a formação profissional”, etc.

Isso cria uma outra esfera de dominação através da formação de uma estrutura valores estranhos a um projeto territorial de liberdade e cidadania para todos. Segundo Mészáros,

“além da reprodução, numa escala ampliada, das múltiplas habilidades sem as quais a atividade produtiva não poderia ser realizada, o complexo sistema educacional da sociedade é também responsável pela produção e reprodução da estrutura de valores dentro da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos. As relações sociais de produção capitalistas não se perpetuam automaticamente.” (MÉSZÁROS, 1981, pág. 260 apud FRIGOTTO, 2000, pág. 26)

No Brasil, a adoção dessas concepções sobre o processo educacional se manifestaram no território

“pelo desmantelamento da escola pública e reforço da educação como negócio; pelo dualismo que materializava uma quantidade e qualidade de serviços educacionais diversos para as classes trabalhadoras e classe dominante; pelo tecnicismo e fragmentação que diluíram e esmaeceram o processo de conhecimento; pela proletarianização do magistério público etc. Efeitos que perduram, e em muitos casos, se agravam.” (FRIGOTTO, 2000, pág. 13)

Um desses valores fundamentais para o modo de produção, a individualidade, torna-se também um valor propagado pela educação permeada de valores e ideologias do sistema. O mercado constitui o “locus fetichizado por excelência” (FRIGOTTO, 2000, pág. 27), onde os agentes econômicos e sociais supostamente se igualam e têm a capacidade de escolhas “igualitárias e livres” (Idem). É evidente que essa igualdade consiste uma ideologia em si mesma, que advém do próprio surgimento do capitalismo: um momento em que as relações feudais de servidão dão lugar a uma sociedade livre sob igualdade jurídica, mas que na prática que não aboliu a estrutura de classes, pois se estabelece em condições de igualdade a competição entre os desiguais, que perdura até hoje.

Já a questão da profissionalização na sociedade passou a dominar a preparação escolar dos indivíduos de acordo com um leque de possibilidades profissionais que acaba por limitar o escopo dos programas escolares e as ambições dos alunos. Segundo SANTOS (2000, pág. 26), “isso conduz a uma formação monovalente com lamentáveis consequências na criação de intelectuais distorcidos, preocupados muito mais com aspectos instrumentais que propriamente com o papel social a desempenhar”. Nesse sentido, Santos considera a educação profissional como uma pseudoeducação, pois não conduz ao entendimento do mundo, sendo também apenas um produto no mar do consumo que inundou a sociedade brasileira. O consumidor não é cidadão.

“A educação corrente e formal, simplificadora das realidades do mundo, subordinada à lógica dos negócios, subserviente às noções de sucesso, ensina um humanismo sem coragem, mais destinado a ser um corpo de doutrina independente do mundo real que nos cerca, condenado a ser um humanismo silente, ultrapassado, incapaz de atingir uma visão sintética das coisas que existem, quando o humanismo verdadeiro tem de ser constantemente renovado, para não ser conformista e poder dar resposta às aspirações efetivas da sociedade, necessárias ao trabalho permanente de recomposição do homem livre, para que ele se ponha à altura do seu tempo histórico.” (SANTOS, 2000, pág. 42)

De fato, o caso brasileiro é singular: em menos de três décadas o país passou por diversos processos contemporâneos e concomitantes de urbanização, crescimento econômico, concentração da mídia, a degradação das escolas, migrações brutais, etc. (SANTOS, 2000). Se, por um lado, a formação humana degradada representa o triunfo das verticalidades hegemônicas que promoveram o esvaziamento de recursos para o bem estar social, por outro ela representa, ao mesmo tempo, um entrave e uma oportunidade ao capital. Entrave, porque “o empresariado parece estar se dando conta de que o baixo nível de escolaridade de amplas camadas da população começa a se constituir em obstáculo efetivo à reprodução ampliada do capital” (NEVES, 1994, pág. 10, apud FRIGOTTO, 2000, pág. 150), em função da incorporação de novas tecnologias de base microeletrônica e da informática em ritmo acelerado no processo produtivo, “assim como de métodos mais racionalizadores de organização da produção e do trabalho” (Idem). Oportunidade, porque enseja demandas por uma educação que não é a mesma de outrora, embora ainda subordinada aos interesses do capital, fortemente ligada às teorias educacionais de enviesamento ideológico capitalista.

Em síntese, as demandas por um novo perfil profissional que desembocam em demandas por um tipo específico de educação e de formação humana, e podem ser explicitadas tanto “pela ação dos organismos de classe dos empresários nacionais (CNI, FIESP, IEDI) e sua articulação com os organismos internacionais (FMI, BIRD, BID, OIT)” (FRIGOTTO, 2000, pág. 141), como pela existência de uma extensa literatura ao redor do mundo que busca analisar a crise do modelo fordista, a reorganização mundial da economia e do processo produtivo e suas consequências para a educação. Frigotto demonstra através de exemplos dessa literatura que apesar do discurso centrar-se na necessidade de “revalorização” de uma formação mais geral, existem, na verdade, interesses bastante delimitados por detrás.

2.2 A função da educação na elaboração de um novo modelo cívico

Se, por um lado, as possibilidades inerentes à prática educativa possam parecer evidentes quanto ao seu potencial de transmutação da humanidade e da cultura, não é exatamente fácil, do ponto de vista teórico, conceber o corpo de conhecimentos necessários à educação nessa tarefa, ou os meios pelos quais tais conhecimentos podem inculcar valores universais em contraposição ao consumo, ao utilitarismo, aos simulacros vazios de um modo de vida imposto pela mídia de massa, aos egoísmos, aos preconceitos, à intolerância – todos cada vez mais arraigados na cultura da humanidade. Nesse sentido, pensar as possibilidades que a educação como prática da liberdade enseja é também pensar a esfera de “saberes ‘fundamentais’ que a educação do futuro deveria tratar em toda sociedade e em toda cultura,

sem exclusividade nem rejeição, segundo modelos e regras próprias a cada sociedade e a cada cultura.” (MORIN, 2000, pág. 13).

Primeiro, é preciso reconhecer que “civilizar e solidarizar a Terra, transformar a espécie humana em verdadeira humanidade torna-se o objetivo fundamental e global de toda educação que aspira não apenas ao progresso, mas à sobrevida da humanidade” (MORIN, 2000, pág. 78). A psicoesfera nessa contemporaneidade global está permeada de significações que desinformam o homem, transmitem um modo alheio de ver o mundo, que lhe distorce a própria cultura. Como vimos, essa gama de valores de mercado corromperam também a educação, que passa a reforçá-los perante a sociedade. De acordo com Gramsci, “a consciência da criança não é algo ‘individual’ (e muito menos individualizado), é o reflexo da fração da sociedade civil da qual participa, das relações tais como elas se concentram na família, na vizinhança, na aldeia, etc.” (GRAMSCI, 1978, pág. 31 apud FRIGOTTO, 2000, pág. 178). Assim sendo, já se reproduzem, desde muito cedo, as estruturas da dominação nas mentes e na cultura dos indivíduos em processo de formação escolar, quando subordinada às práticas e aos valores caros à desigualdade, caros ao capital.

Dessa forma, a educação capitalista se volta para a formação do homem objeto, para a alienação e para a “domesticação” (FREIRE, 1967), a qual chamaremos por um sinônimo poderoso: dominação. Se constitui

“uma das grandes, senão a maior, tragédia do homem moderno, está em que é hoje dominado pela força dos mitos e comandado pela publicidade organizada, ideológica ou não, e por isso vem renunciando cada vez, sem o saber, à sua capacidade de decidir. Vem sendo expulso da órbita das decisões. As tarefas de seu tempo não são captadas pelo homem simples, mas a ele apresentadas por uma ‘elite’ que as interpreta e lhes entrega em forma de receita, de prescrição a ser seguida.” (FREIRE, 1967, pág. 43)

Essa dimensão da cultura que permite a manutenção da dominação dos homens, contudo, não tem como única razão a disseminação ideológica de valores provenientes do centro de sistema, mas também remonta ao surgimento do Brasil como nação. FURTADO (2000, pág. 62) demonstra como o quadro histórico de formação do Brasil colaborou nesse sentido: a “articulação precoce do Estado com a classe mercantil e total domínio da sociedade colonial pelo Estado e pela Igreja” foi responsável pelo congelamento do avanço cultural no país. Sincronicamente, distanciava-se de maneira crescente uma Europa em rápida transformação tecnológica – logo a revolução industrial no velho continente levou o país a uma situação de *modernização dependente*, marcada economicamente pela divisão

internacional do trabalho como fator limitador, e marcada culturalmente por comportamentos imitativos. “As elites, como hipnotizadas, voltam-se para os centros da cultura europeia. O povo era reduzido a uma referência negativa, símbolo do atraso” (Idem, pág. 64).

Ainda segundo Furtado, o advento de uma classe média no século XX, aliada à entrada da cultura norte-americana através dos meios de comunicação em massa, provocou a desestabilização cultural desse quadro dicotômico elite-povo. O Brasil, hoje, reconfigura-se culturalmente diante de um processo de globalização da cultura que tende a acelerar. A internalização de valores de mercado na cultura e nos processos de formação humana, entretanto, mantém um denominador comum entre a grande maioria dos cidadãos: por todo o território reina a práxis alienante. Movimentos políticos de expressão inexistem, e não reside nas mentes e nos espíritos do povo vestígio algum de uma verdadeira cidadania. Episódios recorrentes de corrupção são praticamente irrelevantes para a sociedade, leis absurdas e retrocessos de direitos passam despercebidas pela maioria, e encontram a conivência apática dos demais.

Quem cala consente? De certo modo. Essa apatia cidadã encontra razões na desinformação e em uma cultura frágil desde sua origem, e distorcida pelas ideologias hegemônicas. A pobreza patente não é impulso suficiente para despertar os sentimentos de injustiça nos indivíduos das classes mais elevadas, inebriados por uma visão de mundo que ainda valoriza outras culturas, outras nações, e que reconverte aos pobres as razões de sua própria miséria. O modelo econômico, as privatizações, o uso corporativo do território, a abertura econômica e o consumo são aplaudidos pela classe dominantes. Tudo isso têm raízes profundas na informação e na cultura. SANTOS (2000) cita Friedrich Hayek sobre a relevância da cultura nesta práxis alienante: “O povo apenas tolerará um sistema social ou econômico se o percebe como justo”. Voltaire nos brinda com um pensamento que explicita o mecanismo pelo qual a ideologia e a cultura engendram essa percepção: “aqueles que são capazes de nos fazer acreditar em coisas absurdas também são capazes de nos fazer cometer atrocidades”.

Contudo, “os homens, pela sua própria essência, buscam a liberdade. Não a procuram com a mesma determinação porque o seu grau de entendimento do mundo não é o mesmo” (SANTOS, 2000, pág. 8). Cabe à educação, portanto, ser o fundamento desta práxis libertadora, ao conferir ao homem conhecimento, informação e cultura como indispensáveis a sua emancipação. Nesse sentido, a produção e a transmissão do conhecimento pertinente não pode ser estar deslocada da educação básica, das escolas, do povo:

“Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas ‘originais’, significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato ‘filosófico’, bem mais importante e ‘original’ do que a descoberta por parte de um ‘gênio filosófico’, de uma verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais.” (GRAMSCI, 1978, pág. 13 apud FRIGOTTO, 2000, pág. 176)

Assim sendo, não se pode apreender a virulência da dominação de maneira estritamente pessimista, de que as estruturas políticas são insuperáveis e a dominação inescapável. A educação é uma das ferramentas primordiais para a emancipação do homem das amarras alienantes do modo de produção, e para torná-lo cidadão ao invés de consumidor. Santos afirma que “a história do homem se faz, em todos os tempos da sucessão de momentos, mais ou menos longos, de obscuridão e cegueira, e de momentos de luminosidade” (SANTOS, 2000, pág. 52) onde o ser humano tem sua dignidade de viver restaurada da prisão do cotidiano subalternizado pela lógica instrumental. Essa libertação consiste em uma transformação do ato de perceber, que passa a despojar o objeto “dos símbolos que escondem sua realidade profunda” (Idem). Milton Santos é, sobretudo, um otimista: afirma que

“a alienação acaba por gerar o seu contraveneno, a desalienação. [...] [Os olhos do homem alienado] são fechados para a essência das coisas. Mas nenhum ser humano se contenta com a simples aparência. A busca da essência é a sua contradição fundamental, um movimento sem-fim que inclui o sujeito em um processo dialético e o restitui a si mesmo. Aí a aparência dilui sua feição claro-escuro, e nesse processo sofrido, porque atinge a profundidade do ser, a essência do homem se revigora. Quando a aparência se dissolve, é a essência que começa a se impor à sensibilidade. Essa mutação é reveladora porque permite abandonar o mundo do fenômeno e abordar o universo das significações. É assim que renasce o homem livre.” (SANTOS, 2000, pág. 53-54)

A sua visão de que o próprio sistema engendra as oportunidades de superação da alienação não deve ser vista, entretanto, como uma suposta “mão-invisível da história”. Ao contrário: se as contradições inerentes e crescentes do modo de produção possibilitam ao indivíduo ultrapassar as aparências em busca da essência, o próprio sistema também elabora dispositivos para eclipsar constantemente essas contradições. Nesse sentido, é preciso conferir ao homem um ferramental mínimo para o pensamento crítico, para a racionalidade

humanizada, para o reconhecimento e refutação de quaisquer valores que impliquem na alienação, na dominação, no corrompimento da dignidade humana. Segundo Edgar Morin, as possibilidades de aperfeiçoamento da sociedade estão intimamente ligadas ao aperfeiçoamento da mente humana:

“Podemos igualmente confiar nas possibilidades cerebrais do ser humano ainda em grande parte inexploradas; a mente humana poderia desenvolver aptidões ainda desconhecidas pela inteligência, pela compreensão, pela criatividade. Como as possibilidades sociais estão relacionadas com as possibilidades cerebrais, ninguém pode garantir que nossas sociedades tenham esgotado suas possibilidades de aperfeiçoamento e de transformação e que tenhamos chegado ao fim da História. Podemos esperar progresso nas relações entre humanos, indivíduos, grupos, etnias, nações.” (MORIN, 2000, pág. 75)

Assim, a educação como prática de liberdade é o elemento que falta para o estabelecimento, simultaneamente, de uma nova práxis e de uma nova cultura. Sobre essa educação recaem duas responsabilidades para com a formação de indivíduos engajados na elaboração de um novo modelo cívico.

Primeiro, o reconhecimento do mundo como “encolhido e interdependente. Tal união pede a consciência e um sentimento de pertencimento mútuo que nos una à nossa Terra, considerada como primeira e última pátria” (Idem, págs. 75-76). À primeira vista isso pode parecer extremamente problemático, em função dos inúmeros conflitos entre nações que atravessam o planeta todos os dias, e que também representam, de certo modo, os conflitos existentes entre culturas e indivíduos. Voltaire afirmou certa vez que “a pátria é nos lugares onde a alma está acorrentada”. Nesse sentido, argumentamos que não é a vontade de poder que move o mundo, como afirmou Nietzsche, mas sim os indivíduos em sua busca constante pela realização de suas aspirações pessoais, pela felicidade. O que é realmente novo nessa contemporaneidade é que o modo de produção visa restringir cada vez mais essa busca para dentro das corporações¹², que adquiriram o posto de motor da economia mundial na era globalizante, e as empresas, como sabemos, não são capazes de promover a cidadania. Pelo

¹² Sobre esse tema, Vandana Shiva (2011) argumenta que passamos, ao longo da história, não somente de um estado de teocentrismo para o antropocentrismo, como também ocorreu uma nova transformação no âmbito da modernidade: do antropocentrismo para o corporativismo. As empresas receberam, literalmente, uma personalidade não apenas ideológica, mas jurídica. Foram conferidos direitos e deveres a essas entidades que ultrapassam a esfera da cidadania individual, de modo que as empresas dominam as relações sociais, antes imanentes apenas aos indivíduos. Um dos maiores exemplos sobre essa realidade reside no reconhecimento legal da possibilidade de empresas dedicarem recursos próprios a candidatos e seus partidos políticos, como uma espécie de “liberdade de expressão” no processo eleitoral. Ou seja, legalizou-se o corrompimento corporativo da democracia.

contrário, são muitas vezes agentes que transferem externalidades sem escrúpulos (ou seja, as consequências ambientais, sociais, humanas que a sociedade civil deve arcar em decorrência de decisões tomadas em âmbito privado).

Não se trata, entretanto, de se negar a multiplicidade das culturas, atribuindo-lhe uma conexão direta com a dominação entre os povos. A educação necessita de ensinar a condição humana a partir do reconhecimento da humanidade comum a toda a espécie, ao mesmo tempo em que se reconhece “a diversidade cultural inerente a tudo que é humano” (MORIN, 2000, pág. 47). Essa nova forma de reconhecimento da unidade humana, ainda segundo Edgar Morin, seria resultado de uma “reforma planetária das mentalidades”, a partir do reconhecimento da concepção complexa do ser humano nos termos indissociáveis de indivíduo/sociedade/espécie: “todo desenvolvimento verdadeiramente humano significa o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertencer à espécie humana” (Idem, pág. 55). Isso passa, necessariamente, por uma educação que ensine a *compreensão*:

“Lembremo-nos de que nenhuma técnica de comunicação, do telefone à Internet, traz por si mesma a compreensão. A compreensão não pode ser quantificada. Educar para compreender a matemática ou uma disciplina determinada é uma coisa; educar para a compreensão humana é outra. Nela encontra-se a missão propriamente espiritual da educação: ensinar a compreensão entre as pessoas como condição e garantia da solidariedade intelectual e moral da humanidade.” (MORIN, 2000, pág. 93)

Somente através da compreensão franca e verdadeiramente humana é possível a superação “não somente da indiferença, mas também o egocentrismo, o etnocentrismo, o sociocentrismo, que têm como traço comum se situarem no centro do mundo e considerar como secundário, insignificante ou hostil tudo o que é estranho ou distante” (Idem, pág. 96). Retomamos, aqui, o pensamento de Voltaire: “A primeira lei da natureza é a tolerância; já que temos todos uma porção de erros e fraquezas”. Sem a compreensão, a mundialização das relações humanas continuará polarizada, centrada em agentes que visam a dominação como meio de realização de suas aspirações individuais, inescrupulosas, no seio de uma classe capitalista mundial cuja principal forma institucional de poder são as empresas transnacionais. “A única verdadeira mundialização que estaria a serviço do gênero humano é a da compreensão, da solidariedade intelectual e moral da humanidade” (MORIN, 2000, pág. 93).

Somente assim será possível à educação *buscar* fornecer valores que não sejam instrumentais à manutenção da dominação como modo de organização do mundo, mas sim valores que ensinem

“a condicionar, melhorar, compreender. Devemos inscrever em nós:

- a consciência antropológica, que reconhece a unidade na diversidade;
- a consciência ecológica, isto é, a consciência de habitar, com todos os seres mortais, a mesma esfera viva (biosfera): reconhecer nossa união consubstancial com a biosfera conduz ao abandono do sonho prometeico do domínio do universo para nutrir a aspiração de convivibilidade sobre a Terra;
- a consciência cívica terrena, isto é, da responsabilidade e da solidariedade para com os filhos da Terra;
- a consciência espiritual da condição humana que decorre do exercício complexo do pensamento e que nos permite, ao mesmo tempo, criticar-nos mutuamente e autocriticar-nos e compreender-nos mutuamente.” (MORIN, 2000, págs. 76-77)

Segundo, a educação não é capaz apenas de inculcar valores caros ao surgimento de um novo modelo cívico fundamentado na igualdade através da multiplicidade e da compreensão, mas ela também é capaz de fomentar o processo crítico de avaliação da realidade para revelar-lhe a essência, para a desalienação, através da distribuição democrática da informação pertinente, despida das ideologias alienantes contidas na informação fabricada pelas empresas, através da publicidade e do *marketing*. “Todo poder se exerce num campo de comunicação; toda comunicação se manifesta no campo de um poder” (SCHAEFFER, 1972 apud RAFFESTIN, 1993). Portanto, a comunicação não deve ser pensada somente como um meio para a compreensão entre os homens, mas como possibilidade política, à medida que a distância geográfica, na imensa extensão territorial do Brasil, representa também menor circulação da informação, cada vez mais concentrada na cidade grande (SANTOS, 2000).

“O grande número de iletrados desfavorece a periferia, do ponto de vista da informação econômica e política” (SANTOS, 2000, pág. 92). Agrava-se, portanto, a concentração de um poder nas mãos de um Estado alinhado com os interesses do capital globalizado, à medida que “a distância geográfica é duplicada pela distância política. Esta se manifesta em dois sentidos complementares. Estar na periferia significa dispor de menos meios efetivos para atingir as fontes e os agentes do poder, dos quais se está mal ou insuficiente *informado*” (SANTOS, 2000, pág. 91, grifo meu). A informação pertinente, não

distorcida ou produzida pelos interesses hegemônicos, é, portanto, um dos meios fundamentais para a restituição do poder ao povo. Como o poder emana do povo, e é exercido de inúmeros pontos, ao munir-se o povo de informação a respeito da realidade, esse terá também possibilidades políticas de alteração do curso da história a seu favor. A informação é a chave para que as relações de poder entre agentes hegemônicos e resistentes se tornem menos dissimétricas. Segundo RAFFESTIN (1993, pág. 55) “essa ligação entre saber e poder é atestada por muitos autores. A energia pode ser transformada em informação, portanto em saber; a informação pode permitir a liberação da energia, portanto de força. O poder também é, nessas condições, um lugar de transmutação”.

Se é verdade que “a alienação do trabalho apodrece todas as demais relações sociais (Marx)” (FRIGOTTO, 2000), a alienação do trabalho apodreceu até mesmo a educação enquanto prática social. A resistência que pode ser viabilizada por uma revolução na educação é capaz, nessas condições, de promover, a elaboração de um novo modelo cívico através da práxis, no qual a alienação ferrenha do trabalho como meio egoísta de maximização dos lucros e a dominação não sejam o centro ontológico fundamental da sociedade humana. É preciso lembrar que o espaço, por excelência o campo do poder, é indissociável da multiplicidade que abriga e da qual é co-constutivo. Nesse sentido, enquanto existir alienação, existirá a capacidade de superá-la. Embora as relações de poder sejam assimétricas, a resistência nunca será totalmente suprimida pelo poder, pois ele é exercido a partir das relações que se constituem a partir da multiplicidade, e no povo residem as possibilidades de transmutação dessas relações.

Segundo SANTOS (2000), a educação tem a possibilidade de restaurar no homem a qualidade de indivíduo disposto a utilizar plenamente a sua vocação de liberdade, mas a cidadania é mais que uma conquista individual. Para obtê-la o homem precisa adquirir os instrumentos necessários à realização eficaz dessa liberdade, e para tanto, o homem necessita de organização, de multiplicar suas forças individuais através do grupo, rompendo os grilhões da alienação através dos movimentos sociais. É por isso que a superação do capitalismo reside na práxis: Como o poder emana do povo, somente a partir de sua mobilização consciente é possível restituir-lhe seu poder político e sua liberdade:

“Como distorção ao ser mais o ser menos conduz, cedo ou tarde, os indivíduos a lutar contra aquele que o fazer ser menos. E essa luta somente tem sentido, soma, quando os oprimidos, buscando recuperar sua humanidade, o que é uma forma de criá-la, não se sentem opressores, nem se tornam de fato opressores dos opressores,

mas, ao contrário, restauradores da humanidade de ambos.” (FREIRE, 1970, pág. 5 apud SANTOS, 2000, pág. 76)

Assim sendo, um novo modelo cívico parte, necessariamente, do reconhecimento por parte do homem de seus direitos enquanto cidadão, implicando em um nível distinto de cobrança do Estado através de canais de comunicação e de representação efetivamente democráticos. Ele representa mais do que isso – representa a restauração desses direitos pelo povo através da práxis. Segundo SANTOS (2000), a criação de um novo modelo cívico, autônomo e não subordinado ao modelo econômico, é em primeira e última instância a base da construção de uma sociedade mais justa, e esse modelo se forma a partir de dois componentes fundamentais: cultura e território.

A cultura, nesse sentido, representa a definição prévia da sociedade que se quer ter, ou seja, o modo de vida que se deseja para todos, ancorado em uma visão comum do mundo, da sociedade, “do indivíduo enquanto ser social e das suas regras de convivência” (SANTOS, 2000, pág. 5). O território, por sua vez, é uma categoria fundamental para o novo modelo cívico, pois em sua heterogeneidade residem as possibilidades de localização do indivíduo, que é condicionante dos seu valor como produtor, consumidor e cidadão. “Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição” (SANTOS, 2000, pág. 81).

A possibilidade de ser mais ou menos cidadão está, portanto, atrelada ao ponto do território onde se está. A própria estrutura de classes sociais necessita de um embasamento territorial para uma definição adequada, afinal, pois o espaço constitui em si mesmo uma estrutura social, porém de um tipo particular. Por isso a análise do FUNDEB é tão importante: nele se estabeleceram os mecanismos da distribuição espacial dos recursos da educação. É preciso compatibilizar a análise do espaço, enquanto caráter de acessibilidade do homem à educação como meio de exercício da cidadania, sem perder de vista a soma de influências acumuladas do passado e do presente e as estruturas que se sedimentaram ao longo do tempo na sociedade.

Capítulo 3 - A concepção do FUNDEB

A política pública é circunstancial, conjuntural – é capaz de formar estruturas, porém a lei tem caráter de transitoriedade, como revela a história. A lei é apenas uma concreção formal em “um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado” (SANTOS, 2000, pág. 80). Nesse sentido, assim como a cidadania, sobre a qual o cidadão deve estar sempre vigilante para que a alienação não a corrompa sorrateiramente, a educação deve ser objeto de uma política vivida, praticada ativamente pelos cidadãos, através da práxis. Como veremos a seguir, nas últimas décadas se sobrepuseram diversas legislações que visaram a estabelecer um padrão mínimo de qualidade na educação brasileira, bem como nortear as políticas públicas que, mais tarde, se concretizaram no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, em seguida, no FUNDEB.

Assim sendo, buscar-se-á a retomada de alguns momentos-chaves na história da educação brasileira e do seu financiamento do ponto de vista normativo e político. Como o tempo somente é capaz de representação através de sua subordinação ao espaço e aos modelos espaciais (MASSEY, 2008), essa análise servirá meramente como base para a compreensão da tendência histórica sobre a qual o FUNDEB foi constituído. Como veremos adiante, muitas das discussões feitas até aqui, sobre os desdobramentos territoriais da globalização, do federalismo, das ideologias, a representatividade política e a cidadania, serão aplicadas diretamente na análise das leis que antecederam o FUNDEB, mas que também lhe conferiram os alicerces normativos e um eixo de discussão política.

3.1 Da CF/88 ao PNE

O direito à educação escolar, mais do que uma exigência contemporânea ligada aos processos produtivos e de inserção profissional, responde a valores de cidadania e de representação política e democrática. Pela primeira vez no Brasil, a Constituição Federal de 1988 explicitou o tema da dignidade humana, no Artigo 1º. Inciso III, correspondendo a uma tendência mundial de constitucionalização desse princípio (PERES, 2004). O Artigo. 6º, por sua vez, consagra a educação como um direito social, assim como outros direitos fundamentais à dignidade humana e à cidadania:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)” (BRASIL, 1988)

Sendo a educação um direito social, ela tem por objetivo criar condições para o desenvolvimento individual como patamar mínimo necessário para a vida em sociedade. Desse modo ela pode ser compreendida como um dos componentes do *mínimo existencial* ou *piso mínimo normativo* (PERES, 2004), que diz respeito principalmente ao ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece, nos termos do Artigo 208 / 72, como deveres do Estado garantir:

- “I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” (BRASIL, 1988)

É evidente, tácita e empiricamente para muitos brasileiros, a distância existente entre a realidade e as determinações da Constituição. CRUZ (2009, págs. 144-145) teoriza que caso as determinações da Constituição fossem cumpridas, “teríamos outra conjuntura educacional no Brasil, bem diferente da exclusão, seja do acesso, seja do conhecimento, que se observa hoje no interior da sociedade brasileira”. Passados 20 anos da promulgação da Carta Magna, seria esperada a universalização do ensino e o estabelecimento de um patamar de qualidade distinto do que se verifica na atualidade. Nesse sentido, as determinações da Constituição precisam ser analisadas não apenas quanto aos seus princípios gerais, mas também a partir das legislações complementares que visam o detalhamento e a operacionalização desses princípios. A principal formulação constitucional que tem esse objetivo é, indubitavelmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Desde sua promulgação, através da Lei nº 9394 em 20 de dezembro de 1996, a LDB vem redesenhando o sistema educacional brasileiro em todos os níveis: da creche, desde então incorporada ao sistema educacional, às universidades, além de todas as outras modalidades de ensino, incluindo a educação especial, profissional, indígena, no campo e ensino a distância. Segundo SAVIANI (2008, pág. 2), a LDB é responsável pelas “linhas mestras do

ordenamento geral da educação Brasileira”. Entre outros desdobramentos, ela ensejou a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), cujo objetivo é o estabelecimento de diretrizes e metas para universalização do ensino:

“Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei.

§ 1º. A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” (BRASIL, 1988)

SAVIANI (2008), explica que a formulação da LDB e do PNE representou um episódio político importantíssimo na história da educação brasileira. Não somente em função dos avanços obtidos no sentido de se instituir um corpo legal voltado para a questão educacional, mas sobretudo em função das disputas políticas que se travaram no Congresso Nacional, cujo resultado foi uma série de retrocessos e vetos sobre conquistas importantes da oposição. FRIGOTTO (2000) detém o mesmo posicionamento, e se aprofunda nesta análise: a despeito das demandas cada vez maiores por parte das empresas e de suas entidades representativas para que a educação se impregnasse de valores caros ao modo de produção e que se voltasse à formação de trabalhadores adequados às novas características do paradigma pós-fordista, o perfil anacrônico de nossas elites conservadoras pesou enormemente no congresso durante a elaboração da nova LDB e do PNE. Apesar de todos os avanços, “o peso dos parlamentares de tradição oligárquica barrou avanços mais significativos” (FRIGOTTO, 2000, pág. 158), tanto no plano das concepções quanto das bases. Entretanto, o *lobby* do ensino técnico e profissionalizante encabeçado pelas empresas foi capaz de angariar destaque a esses pontos na LDB e no PNE, o que acabou por promover uma radicalização do dualismo na educação.

“Trata-se de uma relação conflitante e antagônica, por confrontar de um lado as necessidades da reprodução do capital e de outro, as múltiplas necessidades humanas. Negatividade e positividade, todavia, teimam em coexistir numa mesma totalidade e num mesmo processo histórico e sua definição se dá pela correlação de força dos diferentes grupos e classes sociais. O fantástico progresso técnico que tem o poder de dilatar o grau de satisfação das necessidade humanas e, portanto, da liberdade humana, e que tem estado sob a lógica férrea do lucro privado, ampliando a exclusão social, não é uma predestinação natural, mas algo produzido historicamente.” (FRIGOTTO, 2000, pág. 139)

Entretanto, o grande diferencial desse momento de elaboração da política educacional brasileira reside na concomitância entre LDB, PNE, e de uma forma inovadora de distribuição dos recursos da educação nos estados e municípios: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Segundo SAVIANI (2008), LDB, PNE e FUNDEF são parte de um mesmo movimento político, articulado no Governo FHC, para redefinição da política educacional brasileira após o advento da nova Constituição. A interdependência dessas três políticas é tão evidente que resultou até mesmo em distorções do ponto de vista da elaboração da Lei, como a aprovação de regulamentações referentes a emendas antes mesmo da aprovação destas (SAVIANI, 2008).

Nesse sentido, as iniciativas no âmbito dessas três políticas não podem ser tomadas separadamente, já que fazem parte de um mesmo projeto para conferir à educação brasileira feições específicas. SAVIANI (2008) argumenta que essas iniciativas foram fortemente orientadas por um norte neoliberal, em função da conjuntura econômica, política e ideológica que foi apresentada anteriormente. Diversos autores consultados parecem concordar com Saviani neste ponto, e apontam um verdadeiro esvaziamento das políticas sociais no período referido, incluindo a educação (SANTOS, 2000; FURTADO, 2000; OLIVEIRA, 2003; CRUZ, 2009; VAZQUEZ, 2010, entre outros). Assim sendo, antes de nos dedicarmos à tarefa de analisar o FUNDEF e, por conseguinte, o FUNDEB quanto aos mecanismos federalistas que visaram ao aumento e à redistribuição territorial dos recursos da educação, será necessário também analisar minimamente outras iniciativas da política educacional, já que modificaram aspectos importantes da educação que se pretendeu universalizar. SAVIANI (2008) procura elencar as principais medidas tomadas no Governo FHC:

- a) Atribuição à União o papel de coordenação da política nacional de educação e não a sua formulação;
- b) Constituição do Conselho Federal de Educação (CFE), renomeado posteriormente para Conselho Nacional de Educação (CNE), com duas Câmaras: Ensino Superior e Educação básica, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação;
- c) Instituição dos exames nacionais de cursos superiores, conhecidos na imprensa como “provão”. Evidenciaram o baixo nível dos cursos das instituições privadas;

- d) Regulamentação da liberdade quanto à forma de organização das entidades *privadas* de ensino superior, as condições distintas de funcionamento das entidades sem fins lucrativos, confessionais e filantrópicas, bem como das entidades com fins lucrativos;
- e) Classificação das instituições do sistema federal de ensino – universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, escolas superiores, etc;
- f) Atribuições do MEC de autorização, reconhecimento, intervenção e avaliação dos cursos de graduação no país;
- g) A avaliação dos cursos de saúde pelo Conselho Nacional de Saúde e dos cursos de Direito pela OAB;
- h) Obrigatoriedade de tornar-se públicos os critérios de seleção de alunos a cada ano para vestibulares e demais processos seletivos;
- i) Por fim, a transição entre o antigo e o novo regime, com planos para que os requisitos fossem preenchidos em um dado período, sobretudo pelas instituições particulares de ensino superior;

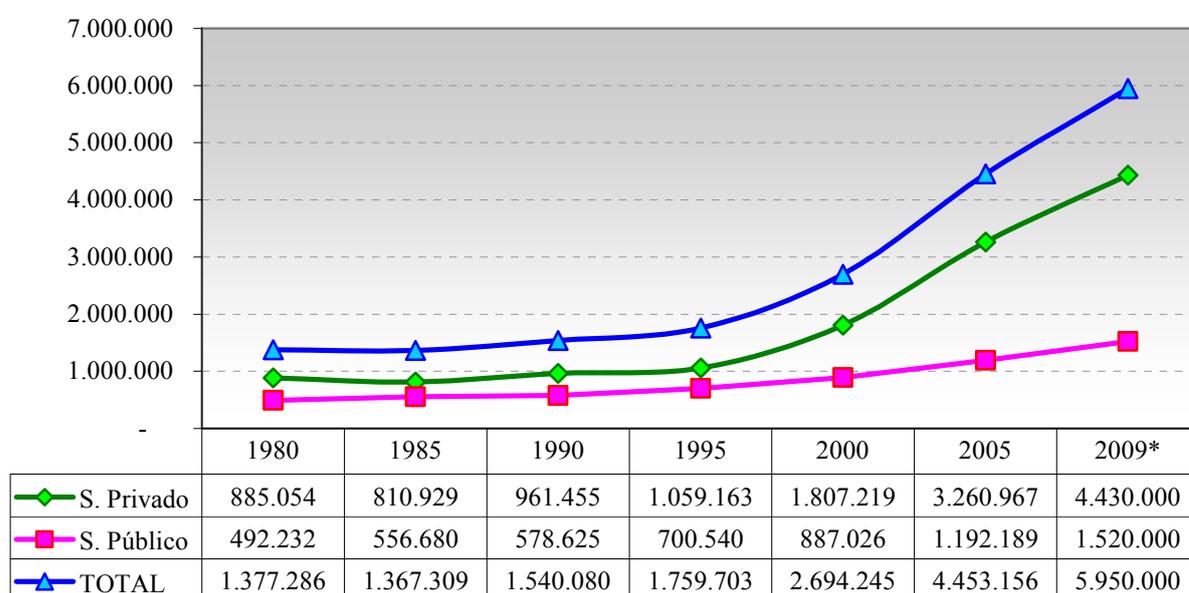
Dentre essas medidas, destaca-se a admissão franca e aberta de instituições educacionais com fins lucrativos (item “d”). SAVIANI (2008) argumenta que foi positiva por um lado, pois tornou transparente uma tendência anterior à nova LDB, embora essa medida evidencie o clima em que tudo tende a ser aferido pela referência ao mercado. Mais do que isso, reconhece-se constitucionalmente a subordinação da política educacional a essa referência, à medida que mercado é reafirmado como nicho importante de difusão de um direito essencial à sedimentação da cidadania entre os indivíduos e entre a sociedade. Como se trata de uma difusão de qualidade e de abrangência distintas do ensino público, mediada pelo capital, reafirma-se também o caráter dualista da educação no Brasil.

Entretanto, outra medida é muito mais grave e flagrante a respeito da incorporação de valores de mercado na política educacional. A elaboração de uma “classificação” das instituições de ensino superior (item “e”) consistiu, na verdade, uma prerrogativa para a dissociação nas instituições privadas de ensino superior do tripé fundamental das universidades: ensino, pesquisa e extensão. Antes mandatória a todas as instituições de ensino superior essa estrutura foi restringida às instituições classificadas como “Universidades”, ao passo que as diversas outras classificações – “centros universitários”, “faculdades integradas”, “faculdades”, e “escolas superiores” – regulamentaram a existência de “universidades de ensino” (SAVIANI, 2008), isto é, que não necessitam desenvolver pesquisa: universidades de segunda classe em contraposição aos centros de excelência, as “universidades de pesquisa”,

que concentrariam o grosso dos investimentos públicos. Trata-se de uma alternativa do Governo FHC, mantida em vigor até então, para viabilizar a expansão e, por consequência, a “democratização” da universidade de baixo custo.

Trata-se, na verdade, de um processo muito distinto da democratização. Segundo NASCIMENTO (2008), tratada estrategicamente como um “serviço” pelo Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado em 1995 pela União, a educação foi inserida em um processo chamado de “publicização”, que visava à “descentralização para o *setor público não-estatal* da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado [...]” (BRASIL, 1995 apud NASCIMENTO, 2008, grifo meu). Assim, configurou-se uma redefinição do papel do Estado como agente regulador e promotor da educação como serviço, não por coincidência um papel muito semelhante àquele que lhe foi conferido após o advento das agências de regulação no seio das privatizações de serviços fundamentais como a telefonia e o saneamento. Além disso, os investimentos necessários à expansão do ensino de nível superior foram transferidos ao setor privado, que aceitaram este desafio com agrado, conforme demonstra o Gráfico 3.1.

Gráfico 3.1 – Matrículas no Ensino Superior Brasileiro Público e Privado (1980 - 2009)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Censo Escolar/INEP e do MEC. *Dados preliminares.

Por que não seria possível ao governo exigir a prática de pesquisa, financiada em parte pelas próprias instituições privadas de ensino? Diversos mecanismos para tornar essa alternativa viável poderiam ter sido elaborados no seio da LDB e do PNE. Por exemplo, o

Artigo 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988 veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação sem fins lucrativos, dentre outras. Incentivos semelhantes poderiam ter sido conferidos para alicerçar a obrigatoriedade à pesquisa básica e aplicada nas instituições privadas de ensino, assim como o estabelecimento de parcerias entre essas instituições e a rede pública de pesquisa para refrear a ação do mercado na mediação entre os frutos das inovações tecno-científicas e a população. O incentivo ao ensino superior, quando amarrado ao incentivo à pesquisa, produz ensino de melhor qualidade e promove um elemento essencial para o desenvolvimento do Brasil enquanto país periférico: a constituição de mercado interno forte e de investimentos expressivos no fator humano e em tecnologia (FURTADO, 2000).

De fato, observa-se uma profunda correlação entre esses aspectos da política educacional com as determinações neoliberais, para as quais a globalização foi a verdadeira porta de entrada no território e no Estado brasileiro, o que explicita a condição da educação como campo de disputa hegemônica. Para o Banco Mundial, a meta a ser alcançada pelos países em desenvolvimento, quanto à expansão da educação superior, não poderia gerar aumento de gastos públicos, estando esta expansão, portanto, atrelada ao cumprimento de quatro orientações-chave:

- “Fomentar a diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas;
- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos, a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- Redefinir a função do governo na educação superior;
- Adotar políticas que estejam concretamente destinadas a priorizar a qualidade e a equidade.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 29 apud NASCIMENTO, 2008, pág. 60)

Nesse sentido, torna-se evidente que a elaboração do FUNDEF, enquanto ferramenta fundamental de financiamento da educação brasileira, também se deu sob uma conjuntura política fortemente permeada por ideais neoliberais e hegemônicos. Como vimos nos capítulos anteriores, esse tipo de influência se manifesta no espaço através de formas específicas de organização da matéria e da educação como prática social, cujo conteúdo, quando analisado criticamente, para além das ideologias que comporta, se exprime pela

extroversão aos valores de mercado, caros à reprodução do capital e à sua forma inerente de concentração da riqueza e da pobreza.

De fato, muitas das limitações e vetos conferidos à LDB e ao PNE durante sua tramitação no Congresso não foram tocadas pelo Governo Lula, e portanto perduram até hoje, para infortúnio dos educadores, que tomaram a oposição do Partido dos Trabalhadores como um canal natural para demandas por avanços mais significativos (SAVIANI, 2008). Da mesma forma, o FUNDEB muito tem em comum com o FUNDEF. Embora tenha protagonizado grandes mudanças, como a extensão do financiamento a toda educação básica e um aumento significativo dos recursos, o FUNDEB praticamente não alterou a estrutura de funcionamento de seu antecessor. Assim sendo, nos dedicaremos a apresentação dos atributos principais de ambos os Fundos, pontuando as diferenças quando necessário.

3.2 A relativização do conceito de igualdade

Segundo CRUZ (2009), “O contexto de criação do FUNDEF explicita um momento da política econômica brasileira em que existe grande influência do capital internacional, por meio de suas agências, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial — este último influenciando, particularmente, as políticas educacionais” no sentido de aumentar a participação da sociedade no seu financiamento, bem como induzir a focalização de políticas sociais em *segmentos específicos da população* e a contenção de gastos sociais. A aceitação de tais induções – ou imposições, sob um olhar mais grave – decorre dos compromissos assumidos pelo país para com essas instituições internacionais, como o de pagamento da dívida externa e de alcance das metas de superávit fiscal, conforme demonstrado nos capítulos anteriores.

Com efeito, a LDB estabeleceu o conceito de equidade, referente tanto à qualidade quanto à distribuição de recursos ou insumos, como princípio norteador do financiamento público da educação, inclusive estabelecendo condições mínimas para a ação supletiva e redistributiva da União:

“Art. 74º. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único: O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações

regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.” (BRASIL, 1988)

Verifica-se, portanto, a consonância da LDB com a Emenda Constitucional Nº 14 – responsável pela instauração das diretrizes do FUNDEF no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – que afirma que os recursos constitutivos do Fundo serão distribuídos “entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de *ensino fundamental*” (Art. 60 do ADCT, modificado pelo artigo 5º da referida Emenda, 2º parágrafo, grifo meu). Ou seja, de fato o FUNDEF representa uma política educacional coerente com os imperativos neoliberais de focalização das políticas sociais em segmentos específicos da população. Assim como é também coerente com este projeto a “delegação” da expansão do ensino superior à iniciativa privada, apresentada no tópico anterior.

Entretanto, MARTINS (2008) chama a atenção para uma distinção implícita nos termos da lei, para duas conotações para “qualidade”. No tocante à equidade, esta se dá em relação à equivalência dos insumos. No que se refere ao aspecto da distribuição, a qualidade é fundada no conceito *operacional* de valor mínimo anual por aluno. A equidade se expressa por um padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar a variedade e a quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis à educação:

“Art. 75º. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º. A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º. A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e *o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.*” (BRASIL, 1988, grifo meu)

Esse ponto é de fundamental importância para o entendimento da subordinação do FUNDEF e do FUNDEB, enquanto políticas sociais, à política econômica e à disponibilidade de recursos em cada esfera da federação. Segundo MARTINS (2008), o FUNDEF e o PNE foram elaborados no sentido de que, durante a vigência do Fundo, o valor mínimo definido

por aluno deveria corresponder à media nacional, mas essa regra jamais foi respeitada. “O Supremo Tribunal Federal (STF) chegou a dar uma liminar nessa direção, mas recuou, mesmo diante da interpretação contra legem” (MARTINS, 2008, pág.409). Esse rebaixamento do valor mínimo capaz de garantir a qualidade de ensino do ponto de vista da equidade é um exemplo típico de que os direitos sociais são muitas vezes classificados como custos, ou seja, reduzidos a meros fatores contábeis à medida que o pensamento macroeconômico torna-se desprovido de valores caros à cidadania. Esse rebaixamento do valor mínimo por aluno representa um ponto imprescindível para a compreensão da lógica de distribuição territorial dos recursos da educação entre os entes federados, como veremos a seguir.

3.3 A inovação do FUNDEF e FUNDEB: a redistribuição dos recursos

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implementado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996, elaborada pelo Ministério da Educação, com vigência de dez anos, cujas medidas regulamentadoras do fundo, conforme explicamos, constituem uma legislação complementar à LDB e ao PNE, ao modificar os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dar nova redação ao Artigo 60 do ADCT. Para além das pressões internacionais e da internalização de ideologias neoliberais pelo Estado, o Fundo foi criado também em resposta ao constrangimento interno causado pelo recorrente descumprimento por parte da União do Artigo 60 do ADCT, que determinava, desde 1988, que pelo menos 50% dos recursos provenientes dos impostos vinculados à educação deveriam ser investidos na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, em um prazo de 10 anos¹³. Isso levou a pressões por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto outros problemas relativos à educação eram postos em pauta, como o não cumprimento do Pacto de Valorização do Magistério assinado em 1994 pelo governo Itamar Franco, que previa o estabelecimento de um piso salarial para a categoria, e o crescente desequilíbrio na oferta de vagas no ensino no interior e entre os estados (CRUZ, 2009).

O FUNDEF foi implementado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Ele era composto por fundos de caráter contábil, ou seja, com contas únicas e específicas para cada estado da federação e o Distrito Federal, destinados à subvinculação de

¹³ CASTRO (1998, apud CRUZ, 2009) demonstrou que estados e municípios despendiam a maior parte de seus recursos na educação fundamental, respectivamente, 68,4% e 59% de suas receitas líquidas, enquanto “a União estava claramente fora do que determinava a Constituição Federal de 1988, despendendo apenas 22,9% dos recursos em ensino fundamental” (CRUZ, 2009, p. 165).

15% dos recursos provenientes de alguns dos principais impostos estaduais e municipais: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp), e Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96); bem como 15% dos recursos provenientes do FPE e FPM. A distribuição desses recursos se dava dentro dos limites do próprio estado em que foram recolhidos, porém com uma diferença fundamental em relação ao regime anterior: os recursos passaram a ser distribuídos de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental regular e especial na rede pública de cada município e na rede estadual, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, e de acordo com fatores de ponderação que passaram a conferirem maior peso no cálculo dos recursos para as matrículas de 5ª a 8ª séries e educação especial, de 2000 até 2004, e para as matrículas em escolas rurais, a partir de 2005.

Trata-se de uma perspectiva totalmente inovadora no âmbito do federalismo brasileiro. Conforme DUARTE (2007 apud CRUZ, 2009), o termo *função redistributiva* aparece pela primeira vez em uma Constituição Federal em 1996, quando a Emenda Constitucional nº 14 modificou o Artigo 211:

“Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, *função redistributiva* e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.” (BRASIL, 1988, grifo meu)

Nesse sentido, a CF/88 não apenas apontava para a municipalização como um norte, mas a própria distribuição dos recursos foi arquitetada de modo a promover a municipalização do ensino fundamental no sentido de sua universalização. Criou-se um forte estímulo às esferas municipais para o aumento do número de vagas e, sobretudo, para o preenchimento dessas vagas pelo maior número possível de alunos. Trata-se de uma descentralização federalista da competência educacional fundamental, e dos recursos que é ao mesmo tempo redistributiva na escala intraestadual. Isso engendrou uma verdadeira competição entre os municípios de um mesmo estado por receita, mas que atingia, no limite, um critério

demográfico como limitador. Por mais que um município estivesse atendendo 100% de sua população em idade escolar nas etapas fundamentais do ensino, ainda estaria sujeito a receber menos recursos do que recolheu, em função da existência de municípios com menor arrecadação e maior número de matrículas¹⁴. Cabe frisar que essa lógica de funcionamento do FUNDEF foi mantida no FUNDEB, com a diferença que se estendeu a cobertura do Fundo a toda educação básica.

“Como ‘mini-reformas tributárias’ (NEGRI, 1997) o FUNDEF e, agora, o FUNDEB alteram a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. Assim, recursos de alguns municípios podem financiar o ensino de outros ou do Estado. Dessa forma, segundo as opiniões em contenda, corrigem ou distorcem o equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas e da autonomia.” (MARTINS, 2008, pág. 407)

MARTINS (2008), entretanto, retoma o pensamento de Marcos Maliska que nos lembra que a autonomia municipal dá-se, conforme o Art. 18 da CF/88, “nos termos da Constituição”, isto é, esta pode limitar a autonomia em prol dos objetivos fundamentais da República Federativa, entre os quais está a redução das desigualdades sociais e regionais:

“é razoável admitir que o dever para com a educação, condição indispensável ao desenvolvimento da pessoa como cidadã e desta forma também como elemento de redução das desigualdades sociais, é dever de todos os entes federados e não somente da União e dos estados, quanto ao auxílio às regiões menos favorecidas do país. Portanto, é possível admitir que não se está diante da quebra do pacto federativo.” (MALISKA, 2001, pág. 259 apud MARTINS, 2008, pág. 407)

Contudo, a inovação com que se deu a redistribuição de recursos entre municípios na esfera intraestadual contrasta enormemente com a lógica redistributiva interestadual. De fato, nem o FUNDEF nem o FUNDEB foram capazes de alterar o caráter descentralizante da CF/88, com relação à autonomia sobre os recursos recolhidos no âmbito de cada estado da federação, conforme discutido no capítulo 2. Os recursos subvinculados de cada estado, tanto no FUNDEF como no FUNDEB, são compartimentos isolados dos demais fundos, com exceção das parcelas provenientes dos impostos federais, do FPE e FPM, de caráter eminentemente redistributivo.

¹⁴ Segundo MARTINS (2008), durante a vigência do FUNDEF, alguns municípios consideraram a nova lógica de distribuição de recursos uma ofensa à autonomia, à medida que os fundos interferem na destinação de rendas municipais, e arguíram na justiça contra o FUNDEF. O caso que ganhou maior visibilidade foi o de Recife, por se tratar de uma capital, mas ele não foi o único.

Nesse sentido, conferiu-se à União o papel de mitigar as diferenças de recursos entre os estados, expressa pelo valor anual por aluno obtido ao dividir-se o montante total de recursos dos fundos estaduais pelo número de matrículas, respeitando os fatores de ponderação acima mencionados. Assim foi definida a última fonte de recursos do FUNDEF: o repasse de recursos da União aos estados cujo valor por aluno tenha ficado abaixo do valor mínimo nacional estimado para conferir ao ensino um padrão mínimo de qualidade. Como visto no tópico anterior, esse valor mínimo foi, desde o início da vigência do Fundo, subjugado a ditames econômicos, ao invés de ser fruto de uma avaliação racional e crítica da educação como fundamento necessário à cidadania e à dignidade de todos aqueles que dependem do ensino público. Tampouco buscou-se efetivar a possibilidade de conferir ao valor mínimo nacional uma posição média que possibilitasse estender a complementação federal à metade dos estados. Além disso, não havia na Constituição, até então, nenhum parâmetro que assegurasse o montante de recursos da União repassado para os fundos estaduais.

3.4 Modificações introduzidas pelo FUNDEB

Em 6 de dezembro de 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF, com vigência de 14 anos. De maneira geral, o FUNDEB manteve as mesmas características de seu predecessor, como a a subvinculação de recursos, os fundos contábeis com contas únicas e específicas, o compromisso com a equidade e com a adequação a um padrão mínimo de qualidade definido em função de imperativos econômicos.

O que é realmente novo no FUNDEB foi a ampliação progressiva do financiamento para toda a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio: 100% dos alunos do ensino fundamental a partir do primeiro ano; e 33,33% no primeiro ano, 66,66% no segundo e 100% a partir do terceiro ano para alunos da educação infantil, ensino médio e EJA. Há ainda outro alargamento do universo de beneficiários: a Lei nº 11.494/07 admitiu expressamente (Artigo 8º) o cômputo das matrículas de instituições privadas conveniadas, que atuam na educação infantil e na educação especial, desde que sejam matrículas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, com projetos pedagógicos homologados pelo MEC e detentoras de certificado do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ou equivalente (MARTINS, 2008). Somam-se a educação indígena e quilombola, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) e o ensino médio integrado à

educação profissional. Dessa maneira, o FUNDEB passou a abranger 48,1 milhões de alunos, contra 30,2 milhões no FUNDEF, segundo dados do Censo Escolar de 2005 e 2006.

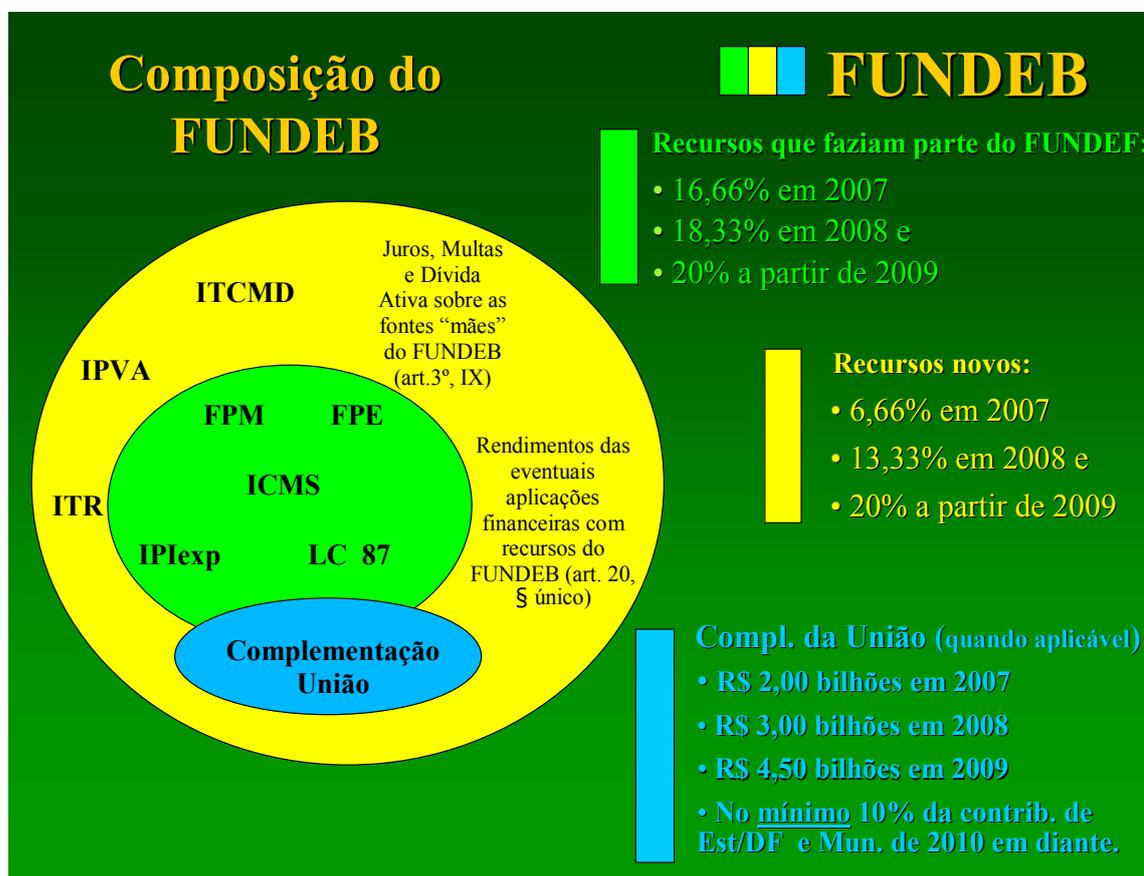
Além disso, a contribuição do DF, estados e municípios também foi ampliada, de 15% no regime anterior para 20%, também progressivamente (16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano), sobre o FPE, FPM e sobre os impostos que compunham o FUNDEF – ICMS, IPIexp e LC 87/96. Também foram inseridas novas fontes para a composição dos fundos estaduais, com a inclusão progressiva de 20% (6,66% no primeiro ano; 13,33% no segundo ano; 20% a partir do terceiro ano) da contribuição do DF, estados e municípios do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e da quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios, além de rendimentos provenientes de juros, multas e dívida ativa sobre as fontes “mães” do FUNDEB (Artigo 3º, inciso IX), e rendimentos das eventuais aplicações financeiras com recursos do Fundo (Artigo 20, § único).

Não obstante, a complementação da União passou a ser definida pela Constituição após o advento do FUNDEB. Segundo estimativas do MEC, em valores de 2006, eram esperados R\$ 2 bilhões no primeiro ano de vigência do Fundo, R\$ 3 bilhões no segundo ano, R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano, e 10% do montante resultante da contribuição do DF, dos estados e municípios a partir do quarto ano. A Emenda também definiu que esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação, por força do Artigo 212 da CF/88, em até 30% do valor da complementação. Regulamenta também que não poderão ser utilizados recursos do salário-educação para a complementação da União, transformando o descumprimento desta norma em crime de responsabilidade (Artigo 60, inciso XI do ADCT) e que a contribuição do salário-educação passa a ser estendida a toda educação básica pública (BRASIL, 1988).

Por fim, a Emenda normatizou que até 10% da complementação da União poderá ser distribuída aos fundos estaduais por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação, cabendo à União definir a utilização desses meios indiretos de repasse. São, de fato, medidas que visam a garantir o financiamento adequado às novas etapas e modalidades do ensino amparadas pelo Fundo, dado que a sua expansão para toda a educação básica necessitou de recursos mais expressivos para se efetivar. MARTINS (2008, pág. 412) ressalta que a proposta do Executivo para a complementação da União se baseava em valores fixos, e que estes foram ampliados pelo Legislativo, “que ainda determinou que tais valores fossem mínimos (expressão da EC nº 53/06, retirada, inconstitucionalmente, pela MP nº 339/06 e reinserida pela Lei nº 11.494/07 – Lei do Fundeb)”. As alterações do Legislativo ainda

determinaram que os valores previstos para os três primeiros anos deveriam ser corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao consumidor (INPC).

Quadro 3.1 – Composição do FUNDEB



Fonte: DIFIN – FNDE

3.4.1 Fatores de ponderação de matrículas

Outra medida importante tomada pela Emenda 53/06 refere-se à criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de qualidade (CIFEB), responsável por especificar anualmente as ponderações aplicáveis às diferentes etapas e modalidades de ensino, bem como referente aos tipos de estabelecimento, levando em consideração a correspondência ao custo real, segundo estudos a serem realizados pelo INEP. MARTINS (2008, pág. 410) aponta que, “entretanto, o Artigo 21, § 1º, da Lei do Fundeb permite que os recursos sejam aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento” pelos estados, de modo que os fatores de ponderação ficam reduzidos a um critério teórico de diferenciação de custos, sem aplicação na realidade. Na prática, “essa regra não contribui para o desenvolvimento da concepção de financiamento a partir do custo, o

custo-aluno-qualidade, tampouco para a transparência” (Idem). A Tabela 3.1 demonstra todos os fatores de ponderação em vigor no FUNDEB:

Tabela 3.1 – Fatores de ponderação utilizados no cálculo do número de matrículas para divisão da verba do FUNDEB entre entes federados (2007-2011)

Etapas e modalidades de ensino	2007	2008	2009	2010	2011
Educação Infantil de 0 a 3 anos (Creche) pública	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Educação Infantil de 0 a 3 anos (Creche) conveniada	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Educação Infantil de 0 a 3 anos (Creche) pública - P. integral	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Ed. Infantil de 0 a 3 anos (Creche) conveniada - P. integral	0,85	0,95	0,95	1,1	1,1
Educação Infantil – Pré-escola pública	0,9	0,9	1	1	1
Educação Infantil – Pré-escola conveniada	-	-	-	1	1
Educação Infantil – Pré-escola pública - P. integral	1,15	1,15	1,2	1,25	1,3
Educação Infantil – Pré-escola conveniada - P. integral	-	-	-	1,25	1,3
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1	1	1	1	1
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3
Ensino médio urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Educação especial pública	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Educação especial conveniada	-	-	-	1,2	1,2
Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Atendimento Educacional Especializado (AEE)	-	-	-	1,2	1,2
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,7	0,7	1	1	1,2

Fonte: Elaboração do Autor a partir de dados das seguintes fontes:

Art. 36, caput, da Lei 11.494/07 – poderes para o 1º ano do Fundeb (Resolução nº 1, 15/02/07)

Nota técnica no. 01/2008 - MEC

Nota técnica no. 01/2009 - MEC

Nota técnica conjunta no. 01/2009 (SEB/SEESP/FNDE/INEP) - MEC

Nota técnica conjunta no. 01/2010 (SEB/SEESP/FNDE/INEP) - MEC

Por outro lado, embora esses fatores não sejam determinantes na partilha dos investimentos pelas entidades municipais e estaduais, eles detêm um papel fundamental no cálculo dos recursos que cada esfera irá receber, com base nos dados do Censo Escolar do ano anterior, porque conferem a cada matrícula um peso distinto. Os critérios para estabelecimento desses fatores não são, contudo, transparentes, diferentemente dos repasses que recebem divulgação recorrente e formal por parte do Tesouro Nacional. De fato, os fatores podem ser analisados com base em uma intencionalidade, ou até mesmo uma arbitrariedade.

Os estabelecimentos rurais de ensino, por exemplo, agregam proporcionalmente mais recursos que os estabelecimentos urbanos, o que consiste em um estímulo à criação de escolas rurais no âmbito da municipalização. Quanto às modalidades de ensino integral, ocorre um comportamento distinto entre as diversas etapas de ensino: enquanto o ensino fundamental e a educação infantil recebem acréscimo de 30 pontos percentuais para as matrículas em tempo integral, comparando-se com as matrículas em estabelecimentos urbanos de meio período (1,3 contra 1,0), o ensino médio recebe acréscimo de somente 10 pontos percentuais na mesma comparação (1,3 contra 1,2). É, sem dúvida, um fenômeno que expressa uma intencionalidade distinta, pois não nos parece compatível um aumento de apenas 10% nos recursos destinados ao ensino integral se os jovens passam o dobro de tempo na escola. Nos parece consistir, com efeito, em um desestímulo à modalidade de ensino médio integral.

3.4.2 O Piso do Magistério: recursos, salários e qualidade como fatores dependentes

Por fim, um dos maiores avanços realizados pelo FUNDEB foi, sem dúvida, a criação do piso do magistério (Lei nº 11.738/08) e a obrigatoriedade de se financiar o pagamento dos profissionais com pelo menos 60% dos recursos subvinculados. Anteriormente, a Emenda do FUNDEB também introduziu alterações em artigos das disposições permanentes da Constituição Federal, conferindo ao magistério a situação de ser a única categoria de trabalhadores que possui salário mínimo próprio. As disposições do Artigo 206, em seus incisos V e VIII, correspondem especificamente ao magistério público:

“Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

[...]

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” (BRASIL, 1988)

MARTINS (2008) aponta que, no seio da discussão sobre a equidade a partir de um conjunto mínimo de insumos à educação, o professor é, de fato, o principal “insumo” da qualidade. Isso não significa, entretanto, que esse avanço tenha sido expressivo também do ponto de vista qualitativo. Segundo dados da PNAD 2009 o rendimento médio dos professores na educação básica é R\$ 1.745,00, enquanto para as demais ocupações é R\$

2.799,00. Além disso, o Piso Salarial do professor da rede pública foi fixado, em 2010, em apenas R\$ 1.024,67 (dado do MEC).

Soma-se a esse rebaixamento de salários da categoria a determinação da LDB de que todos os professores do ensino público necessitam de formação superior, e se obtém um quadro extremamente desafiador para conferir verdadeiramente qualidade ao ensino público. RODRIGUES (2011) nos trás a opinião de Elizabeth Balbachevsky de que, diante desse quadro de baixa remuneração, as pessoas que buscam a carreira no ensino são cada vez mais de classe baixa, e ainda veem o cargo como ascensão social. Uma parte importante é composta por indivíduos com pouca bagagem cultural e com desempenho modesto nos cursos de graduação, de modo que a qualidade do ensino público não-superior reduz-se gravemente em função dos baixos salários.

É possível, aqui, estabelecer uma correlação estreita entre a qualidade de ensino, fortemente atrelada aos salários dos professores, e o montante total de recursos do FUNDEB. CALLEGARI et al. (2011) ressalta que o percentual de crescimento do valor mínimo por aluno fixado no FUNDEB, anualmente, também passou a servir de base para a atualização do piso salarial nacional do magistério público, com a Lei nº 11.738, de 2008:

“Art. 5º - O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de maio, por ato do Poder Executivo.

§ 1º. A atualização de que trata o caput será dada pelo percentual de aumento consolidado do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, verificado entre os dois exercícios anteriores ao exercício em que deverá ser publicada a atualização.

§ 2º. O reajuste do piso não poderá ser inferior à variação do índice nacional de preços ao consumidor - INPC - do ano anterior ao da atualização.

§ 3º. A atualização do valor do piso será publicada até o último dia útil de abril, em ato do Ministro de Estado da Educação. (NR)” (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, a qualidade da educação é, indubitavelmente, dependente do aporte de recursos financeiros provenientes do FUNDEB, não apenas para melhorias da infra-estrutura de ensino, mas para a remuneração dos professores, que é condicionante incontestado do grau de sua motivação, de sua capacitação prévia, enfim, de sua realização pessoal e profissional. Somente o aumento expressivo de recursos para a educação, através do planejamento consciente da importância da educação para a emancipação do brasileiro e de seu território da

dominação e da desigualdade, será capaz de promover ganhos consistentes de qualidade no ensino de nossas crianças, jovens e adultos que frequentam a educação básica pública.

Retomamos, nesse ponto, SAVIANI (2008), que destaca que “os direitos sociais conquistados a duras penas pelo povo brasileiro são classificados como ‘custo Brasil’”, de modo que as carências da educação, saúde, ou segurança pública, são consideradas como custos à medida que retardam ou tornam mais onerosos os investimentos de cunho econômico. Isso implica que o Estado, submetido a essa mesma lógica, busque atrofiar a política social, agora subjugada aos ditames da política econômica voltada a interesses hegemônicos. Nesse sentido, o baixo patamar em que se encontram o piso e a média salarial dos professores do ensino público brasileiro remete a um tipo comum de círculo vicioso, cuja natureza é explicitada por Saviani:

“Está aí a raiz das dificuldades por que passa a política educacional. As medidas tomadas pelo governo, ainda que partam de necessidades reais e respondam com alguma competência a essas necessidades, padecem de uma incapacidade congênita de resolvê-las. Isto porque a lógica que as preside as torna presas de um círculo vicioso eivado de paradoxos: as crianças pobres teriam melhor rendimento escolar se seus pais participassem mais ativamente da educação escolar dessas crianças; mas para isso eles deveriam ter um melhor e mais alto nível de instrução, precisamente o que lhes foi negado. As crianças pobres teriam êxito na escola se não precisassem trabalhar; mas elas precisam trabalhar exatamente porque são pobres. Esses paradoxos manifestam-se também no próprio campo econômico: os trabalhadores seriam mais produtivos se tivessem maior e melhor nível de instrução, mas para terem maior nível de instrução eles precisariam ser mais produtivos para que a economia do país pudesse gerar os recursos que permitiriam maior investimento em educação. Em outros termos, no limite, o raciocínio acaba sendo o seguinte: o problema seria resolvido se ele não existisse; como o problema existe, então ele resulta insolúvel.” (SAVIANI, 2008, pág 5)

Concordamos com Saviani quando este afirma que a única saída para se romper com esses círculos viciosos se encontra nos investimentos. “É necessário, pois, tomar a decisão histórica de definir a educação como prioridade social e política número 1, passando a investir imediata e fortemente na construção e consolidação de um amplo sistema nacional de educação” (Idem, pág. 6). Assim sendo, o próximo capítulo buscará analisar a fundo o aumento e a distribuição dos recursos da educação básica através dos últimos anos de vigência do FUNDEB, para espacializar no território seus aspectos relevantes à promoção da qualidade na educação (ou do aumento dos investimentos), e da redução das desigualdades.

Capítulo 4 - Análise do FUNDEB: perspectivas e tendências

Conforme demonstramos, a elaboração do FUNDEF se deu em uma conjuntura de forte influência neoliberal, de descentralização federal e da globalização em vias de sedimentação no território brasileiro. Paulatinamente, as influências hegemônicas contaminaram as políticas sociais brasileiras, subjugando-as à racionalidade econômica desumanizada em um clima neoliberalizante, e se propagaram até as estruturas do FUNDEB. Diante desse quadro que aponta para a subordinação do modelo cívico ao modelo econômico, buscaremos analisar a relevância que os investimentos sociais detiveram com relação aos crescentes gastos financeiros da nação após a abertura econômica discutida no capítulo 2, bem como o crescimento, a concentração e a quantidade de recursos educacionais no território nacional nos últimos anos através da elaboração de tabelas, mapas e índices que permitam identificar as tendências do FUNDEB em reduzir as disparidades intra e inter-regionais da oferta de ensino básico gratuito.

4.1 A diminuição da participação da União nos gastos sociais

O primeiro indicador escolhido – Gasto Social Federal (GSF), parte de dois pressupostos básicos: “i) os gastos sociais deveriam estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática e à de natureza da despesa; ii) a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social”. (FERNANDES et al., 1998). Sua finalidade é a mensuração dos dispêndios do governo federal em áreas sociais, que através do tempo ajuda a identificar a condução da política social do país sob o ponto de vista da descentralização de atribuições e de receita. O objetivo aqui é compará-lo aos crescentes dispêndios da União com juros e encargos no mercado financeiro, para identificar qual das duas áreas é de maior interesse para o Estado.

VAZQUEZ (2010) demonstra que ocorreu aumento real do GSF de 1995 a 2005 com base na % do PIB que os montantes representam. Entretanto, os dados indicam uma forte descentralização das atribuições da União em políticas sociais, acompanhada de um aumento expressivo das despesas financeiras, reflexo do sobre-endividamento brasileiro no mercado internacional. Conforme demonstra a Tabela 4.1, embora o GSF tenha aumentado em sua proporção ao PIB no período, sua participação média nas despesas efetivas da União, que representa a proporção dos recursos disponíveis à União aplicados às políticas sociais, caiu 5,1%, ao passo que as despesas financeiras cresceram em 10,6%.

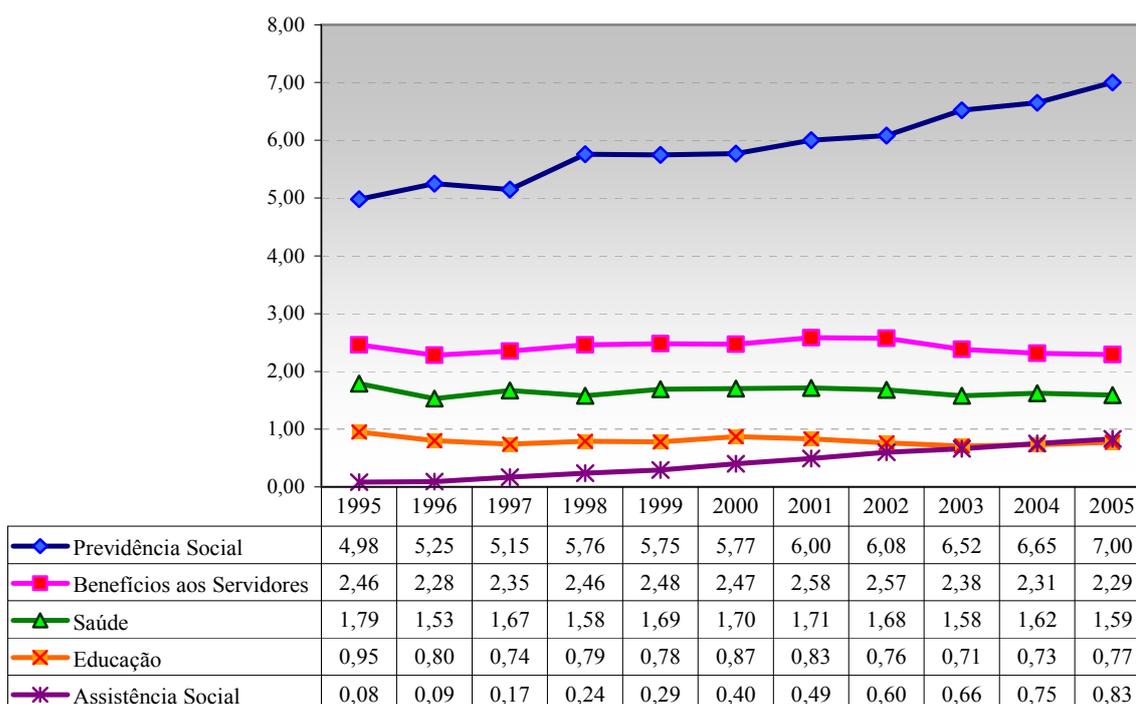
Tabela 4.1 – Nível do gasto social (GSF), dos investimentos e das despesas financeiras, em cada período de governo (fase da política econômica pós-Real)

	Média do gasto, segundo tipo, em % PIB			Participação Média do gasto na Desp. Efetiva da União (em%)		
	GSF	Desp. Fin.	Invest.	GSF	Desp. Fin.	Invest.
FHC I (1995-1998)	11,28	4	0,75	58,80%	20,60%	3,90%
FHC II (1999-2002)	12,43	7,65	0,83	51,40%	31,50%	3,40%
Lula (2003-2005)	13,07	7,53	0,58	53,70%	30,90%	2,40%

Fonte: Elaboração de VAZQUEZ, 2010 a partir de dados da Receita Federal, Disoc/IPEA e STN/MF.

Esses dados são de fundamental importância para a análise do FUNDEB, pois indicam que a aplicação de recursos provenientes da União, que são aqueles com caráter eminentemente redistributivo entre os estados da federação, caiu em função de dispêndios financeiros voltados a imperativos macro-econômicos diretamente ligados à planetarização dos mercados financeiros no âmbito da globalização. Embora o GSF tenha aumentado em % do PIB, CASTRO et al. (2008 apud VAZQUEZ, 2010) demonstra que esse aumento foi predominantemente causado pelo aumento de recursos destinados à previdência social, ao passo que os gastos federais com educação caíram no período em questão.

Gráfico 4.1 – Evolução do GSF/PIB (%), por área de atuação. Período 1995-2005.



Fonte: Elaboração de CASTRO et al. (2008) apud VAZQUEZ (2010) a partir de dados do Disoc/IPEA

Esse cenário se agrava ao considerarmos que a quantidade de matrículas na educação básica em estabelecimentos sob responsabilidade da União caiu de 154.895 em 1998, para 146.517 em 2010 (dados do Censo Escolar). Ou seja, se por um lado a União reduziu sua participação em matrículas após o advento do FUNDEF e do FUNDEB, por outro ela passou a ter maior disponibilidade de recursos para arcar com repasses de caráter redistributivo, mas ainda assim seu gasto diminuiu com a educação em relação ao PIB nacional. Isso indica, de início, um aprofundamento das desigualdades interestaduais quanto à disponibilidade de recursos para a educação básica. Contudo, é preciso levar em conta a composição dos fundos de cada estado, a fim de compreendermos melhor a evolução dos recursos quanto à preponderância dos fatores redistributivos (parcelas do FPE, FPM, e Complementação da União para os estados que ficaram abaixo do valor correspondente ao padrão mínimo de qualidade).

4.2 A evolução das receitas estaduais: caminho para a igualdade ou agravamento das desigualdades?

Como vimos anteriormente, a finalidade do FUNDEB corresponde ao financiamento da educação básica pública brasileira, e se lança a essa tarefa através de uma forma de organização e de distribuição territorial dos recursos compatível com o pacto federalista estabelecido na CF/88. Sendo o FUNDEB um *fundo* público, portanto uma ferramenta redistributiva por excelência, ele se vale da responsabilidade de promover a diminuição das desigualdades entre os entes federados, bem como visa a aumentar progressivamente os montantes destinados à educação em todos os estados, no sentido de universalização da educação básica e do aumento progressivo do patamar mínimo qualidade. Assim sendo, a análise investigará os mecanismos responsáveis por essas quatro dimensões de seu funcionamento: o aumento de recursos, a redistribuição interestadual, intraestadual, e o avanço da municipalização e da universalização do ensino básico.

4.2.1 O aumento dos recursos

O primeiro feito e o primeiro desafio do FUNDEB foi, sem dúvida, a extensão da cobertura do financiamento do FUNDEF para toda a educação básica. À expansão do número de alunos correspondeu um aumento expressivo de recursos, com o aumento progressivo das parcelas dos impostos subvinculados entre 2007 e 2009. Assim, é necessário comparar o crescimento das matrículas e dos recursos antes e após a total transição do FUNDEF para o FUNDEB, a fim de revelar se o aumento de recursos foi adequado à expansão da cobertura:

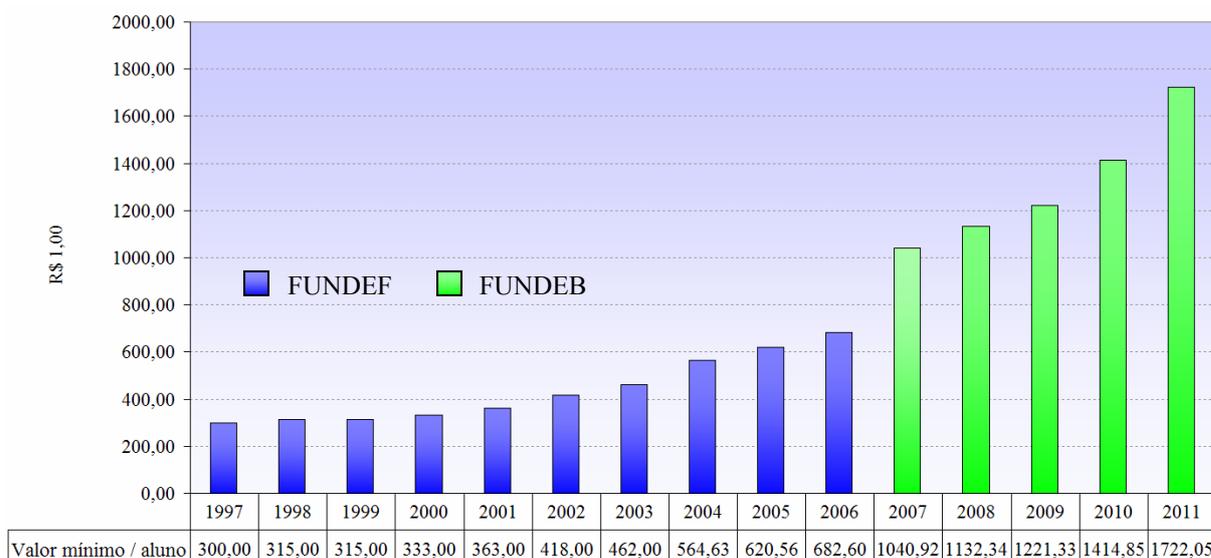
Tabela 4.2 – Crescimento das matrículas e crescimento real da receita total do FUNDEB, para os estados da federação (2006-2009)

UF	Matrículas amparadas pelos Fundos		Taxa de Cresc. das matrículas (2006-2009)	Receita total dos Fundos (R\$ mil)		Taxa de Crescimento Real(*) da Receita (2006-2009)
	FUNDEF 2006	FUNDEB 2009		FUNDEF 2006	FUNDEB 2009	
AC	155.829	258.348	60,32%	238.959	458.193	164,5%
AL	706.862	997.006	70,90%	498.112	1.180.084	203,2%
AM	799.985	1.183.661	67,59%	693.355	1.363.855	168,7%
AP	139.736	227.647	61,38%	213.902	434.467	174,2%
BA	2.879.669	4.229.582	68,08%	2.217.086	4.821.809	186,6%
CE	1.696.204	2.567.230	66,07%	1.151.081	2.821.897	210,3%
DF	392.578	677.108	57,98%	516.220	1.104.576	182,0%
ES	560.219	930.508	60,21%	874.133	1.508.390	148,0%
GO	1.032.596	1.455.476	70,95%	1.047.018	2.045.389	167,6%
MA	1.498.743	2.261.099	66,28%	1.016.585	2.710.202	228,7%
MG	3.343.922	5.048.870	66,23%	2.905.717	6.774.185	200,0%
MS	433.044	687.084	63,03%	571.983	1.129.599	169,4%
MT	578.788	864.350	66,96%	816.354	1.316.028	138,3%
PA	1.589.453	2.468.461	64,39%	1.073.096	2.831.106	226,3%
PB	775.045	1.102.133	70,32%	552.784	1.298.948	201,6%
PE	1.679.485	2.582.363	65,04%	1.242.995	2.975.299	205,3%
PI	668.217	1.047.226	63,81%	472.831	1.220.697	221,5%
PR	1.659.903	2.706.018	61,34%	1.987.293	3.785.814	163,4%
RJ	2.425.991	4.001.420	60,63%	2.684.925	4.669.996	149,2%
RN	588.241	944.406	62,29%	601.659	1.118.683	159,5%
RO	311.163	489.338	63,59%	373.377	722.816	166,1%
RR	85.127	133.887	63,58%	172.446	351.711	175,0%
RS	1.645.652	2.508.201	65,61%	2.251.744	4.309.280	164,2%
SC	951.192	1.547.005	61,49%	1.258.201	2.445.429	166,7%
SE	395.387	608.616	64,96%	422.689	818.265	166,1%
SP	6.014.209	10.637.167	56,54%	9.281.114	19.009.828	175,7%
TO	275.423	416.242	66,17%	397.138	728.992	157,5%
BRASIL	33.282.663	52.580.452	63,30%	35.532.796	72.932.715	176,1%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Censo Escolar/INEP. Boletins mensais do FUNDEB publicados pelo Tesouro Nacional e MEC (*) Taxa calculada a partir de valores deflacionados pelo INPC/IBGE

A Tabela 4.2 demonstra que a taxa de crescimento real da receita no período de transição superou o crescimento das matrículas no mesmo período, considerando tanto a incorporação das demais modalidades da educação básica como o crescimento decorrente da expansão demográfica no período. Trata-se de uma comparação relativamente precisa, à medida que grande parte das infra-estruturas necessárias à expansão das matrículas também foi incorporada pelo FUNDEB. De fato, a taxa de crescimento de matrículas na educação básica, no período, foi da ordem de 5% na maioria dos estados – ou até mesmo negativa em alguns deles. Isso significa que o novo montante de recursos disponíveis foi utilizado principalmente para o pagamento dos insumos básicos à educação (pagamento de professores, manutenção da infra-estrutura, aquisição de novos materiais, etc.), de modo que o aumento dos recursos em comparação ao aumento das matrículas implicou em um salto no crescimento do valor anual por aluno, como demonstra o Gráfico 4.2.

Gráfico 4.2 – Evolução do Valor Anual Mínimo por Aluno (fator de ponderação 1,00) no FUNDEF e FUNDEB (1997-2010)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do FNDE

Cabe ressaltar que as matrículas, entretanto, também precisam ser observadas por um foco diferente do que foi utilizado: o da inclusão e evasão escolar. A evolução das matrículas é indubitavelmente adequada para o propósito deste trabalho, mas ela é incapaz de abarcar o grau de inclusão escolar ou da universalização do ensino básico. Seria interessante comparar o crescimento populacional de jovens em idade escolar com a expansão de matrículas no mesmo período, porém o Brasil carece de dados populacionais em intervalos tão curtos de

tempo, e essa análise não seria adequada para a avaliação do papel da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na erradicação do analfabetismo, por exemplo. Seria necessário outro método, que se imbrica com outro recorte temático, e por esse motivo não será abordado neste trabalho. A oportunidade, contudo, está lançada.

4.2.2 A distribuição espacial dos recursos

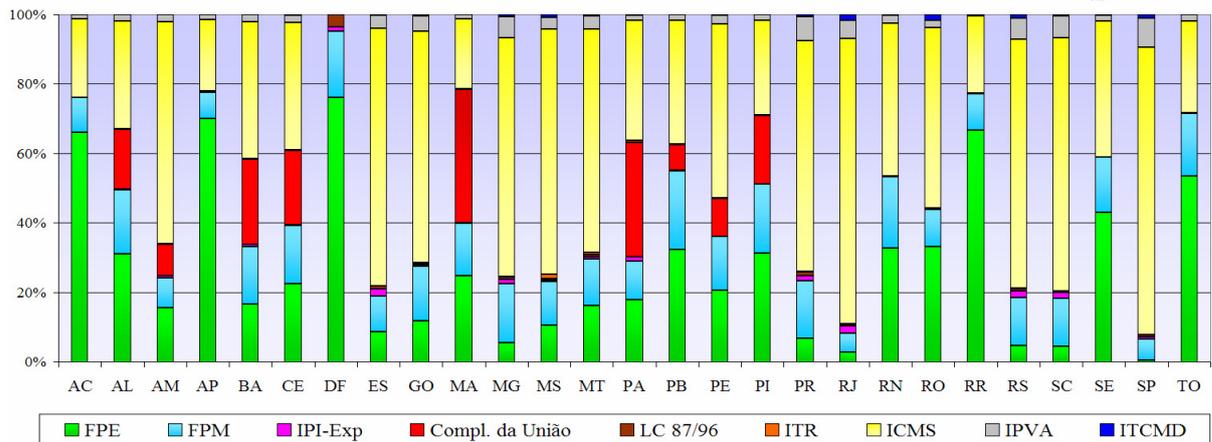
Após o período de transição, iniciou-se a fase mais adequada para o levantamento de dados com a finalidade de se avaliar as tendências do FUNDEB para o futuro. A pesquisa realizada observou consistência e transparência nos dados fornecidos pelo Tesouro Nacional, com a exceção dos dados do Distrito Federal, que divergem muito dos dados do MEC a partir de 2007. Já os dados do MEC têm caráter transitório, são normalmente publicados mais de uma vez por ano e consistem em projeções. Por esse motivo, utilizamos dados do Tesouro Nacional para a elaboração das tabelas e mapas a seguir, utilizando dados do MEC para complementar as informações quando oportuno (vale ressaltar, entretanto, que os dados do MEC não contém informações sobre repasse e origem dos recursos). Não obstante, se desejamos trabalhar com dados somente do período pós-transição, nos deparamos com a baixa capacidade estatística que a comparação entre 2009 e 2010 pode ter. Portanto, foi elaborada uma estimativa para os dados do FUNDEB de 2011, a partir de dados do Tesouro Nacional para o acumulado de Setembro/2011, de Setembro/2010 e de Dezembro/2010.¹⁵

A análise anterior, na figura do Gráfico 4.2, revela um vigoroso aumento dos recursos nos últimos três anos. No entanto, é preciso tomar o FUNDEB não apenas pela sua capacidade de aumentar os recursos, mas sim pela maneira com que esses recursos são distribuídos no território para revelar as desigualdades do financiamento da educação básica. Conforme demonstramos no capítulo anterior, os recursos recolhidos no âmbito dos estados são ali retidos em função da descentralização fiscal da federação brasileira. Embora o FUNDEB promova a redistribuição de recursos entre os municípios de um mesmo estado a partir do número de matrículas, somente os repasses da União têm o poder de mitigar as desigualdades interestaduais dos recursos subvinculados à educação. Nesse sentido, o Gráfico 4.3 representa a participação das receitas subvinculadas na composição do fundo de cada estado. Observa-se que as fontes mais importantes são o ICMS, o FPE o FPM e a complementação da União. É interessante ponderar que nos estados sem essa

¹⁵ Com efeito, esse trabalho parece possuir um caráter inédito, pois a pesquisa realizada para sua elaboração foi incapaz de encontrar análises com base em dados pós-transição, tampouco interpretações geográficas sobre o tema.

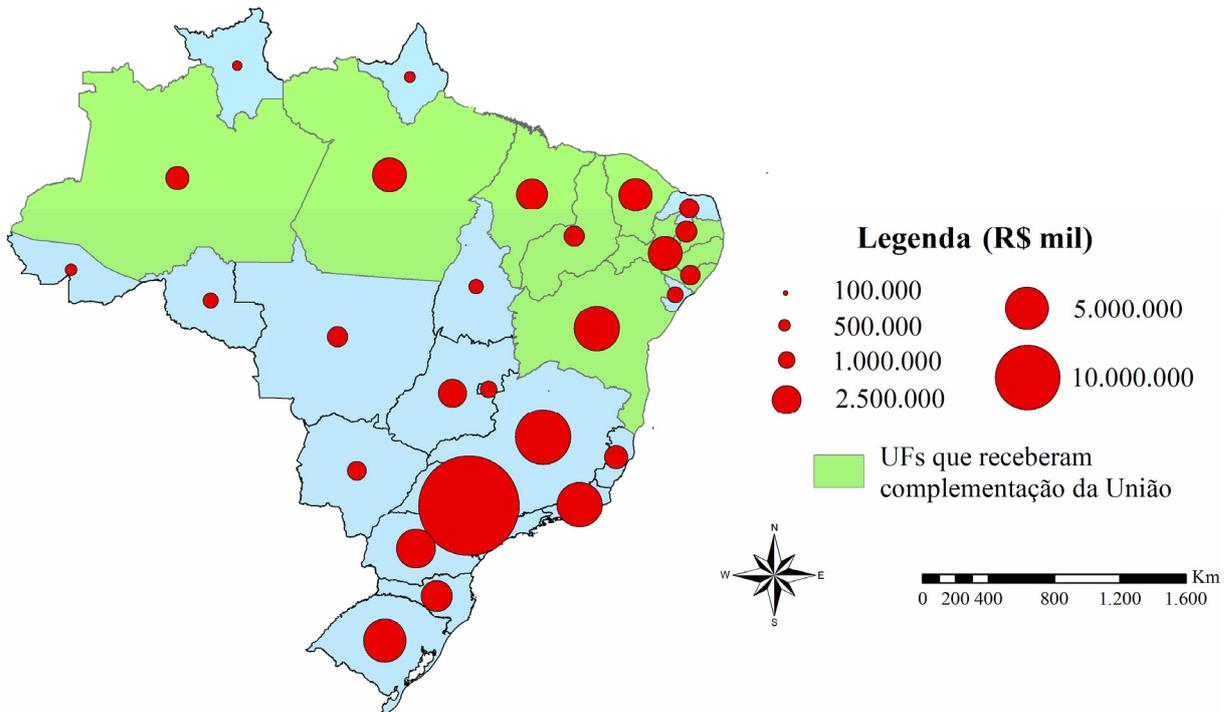
complementação, a única fonte de repasses redistributivos reside principalmente nas parcelas subvinculadas do FPE e do FMP, ao passo que nos estados economicamente mais dinâmicos a receita é composta predominantemente pelos próprios tributos. O Mapa 4.1 demonstra a importância que a arrecadação própria detém no FUNDEB, a partir da receita total de 2010.

Gráfico 4.3 – Participação das receitas vinculadas na composição do FUNDEB, por Unidades da Federação (2010)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

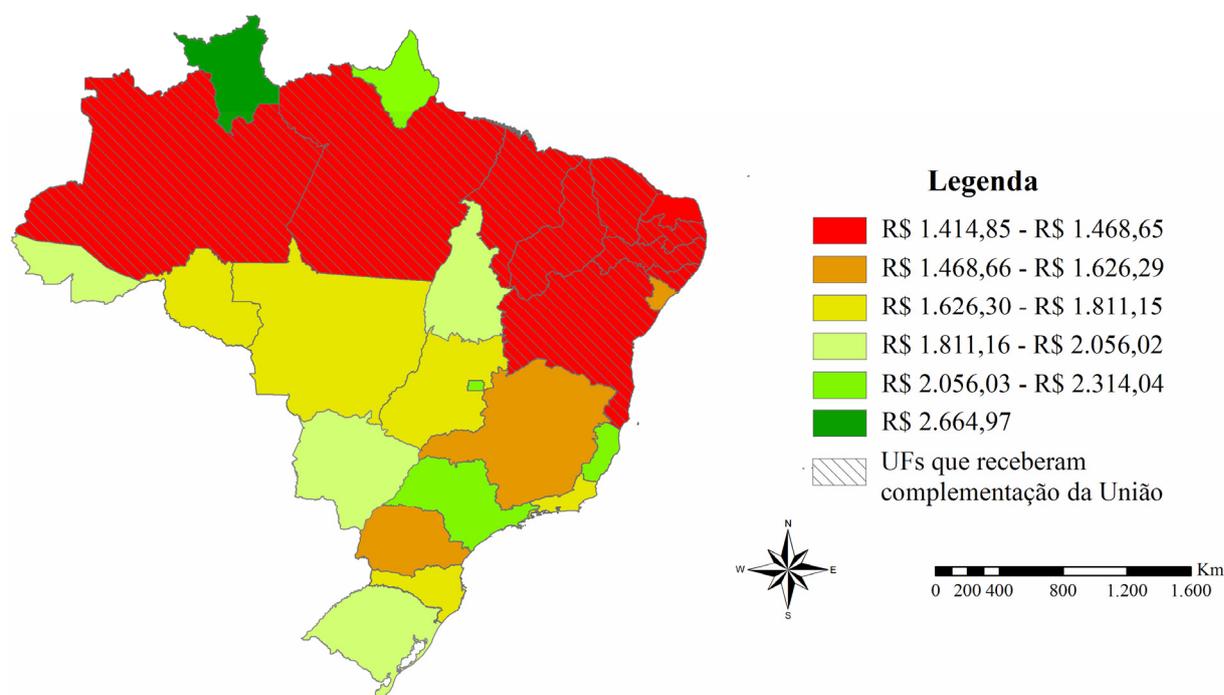
Mapa 4.1 – Receita do FUNDEB, nos Estados da Federação – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Assim, a distribuição dos recursos da educação básica se encontra atualmente em um estado de desigualdade, relativamente profunda e análoga à desigualdade econômica entre os entes federados. Isso se dá porque o valor por aluno de cada estado é composto a partir da receita total de cada fundo dividida pelo número de matrículas no ano, respeitando os fatores de ponderação. Ele é, portanto, o principal indicador de qualidade da educação de cada estado, partindo do pressuposto que esses recursos são destinados a conferir à educação os insumos necessários para sua realização com qualidade, conforme discutido no capítulo anterior. O Mapa 4.2. espacializa o valor médio que cada aluno recebe nos estados:

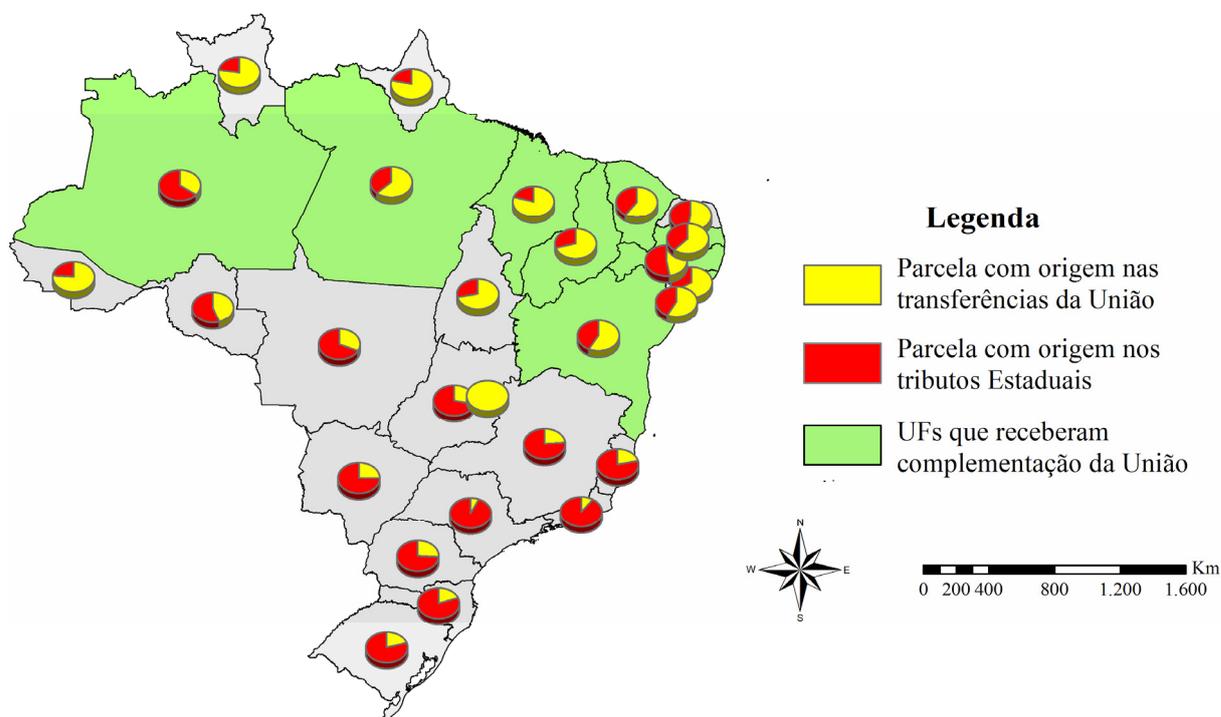
Mapa 4.2 – Valor por aluno do FUNDEB (fator de ponderação 1,00), nos Estados da Federação – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do FNDE

Observa-se que o FUNDEB aloca a complementação redistributiva, de fato, onde ela é mais necessárias, mas o valor mínimo aferido como padrão de qualidade capaz de assegurar uma suposta equidade é ainda muito baixo. Das 27 Unidades da Federação, apenas 9 receberam complementação da União em 2010. Na prática, se estabelece uma distinção entre dois grupos de estados: aqueles que têm uma arrecadação própria forte e não dependem de repasses para conferir maior qualidade à sua educação, e aqueles cuja arrecadação própria representa montante insuficiente para atingir o patamar mínimo fixado pelo Governo Central. A única exceção a essa dualidade é o Amazonas, conforme demonstra o Mapa 4.3.

Mapa 4.3 – Composição da receita do FUNDEB, nos Estados da Federação, quanto à origem dos recursos – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

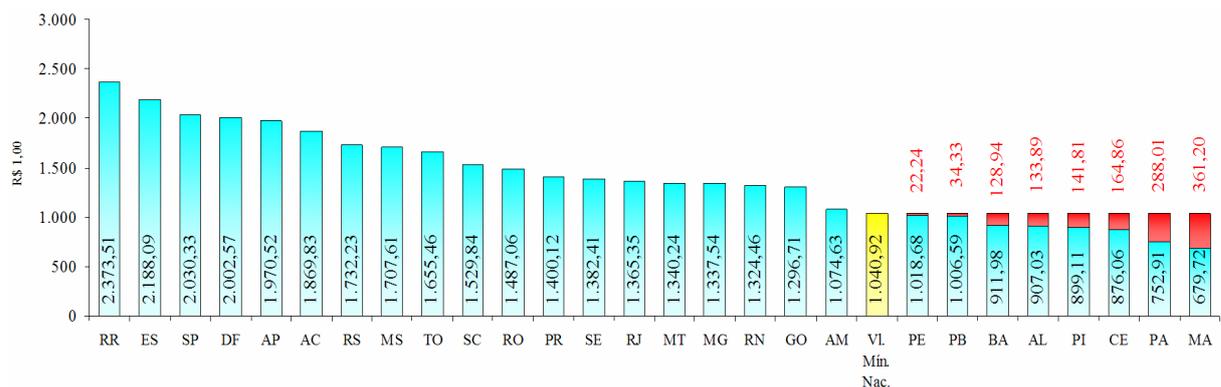
4.2.3 A tendência dos fatores de redistribuição interestadual

Conforme demonstramos no capítulo anterior, o FUNDEF tinha como premissa estabelecer que o valor mínimo nacional fosse obtido a partir da média nacional dos valores, fundamento este que foi inconstitucionalmente e sistematicamente descumprido. Com o FUNDEB, reconheceu-se de fato a subordinação da qualidade mínima da educação a condicionantes econômicos, pois o valor mínimo passou a ser definido a partir da complementação da União, cujo mínimo foi fixado pela Emenda nº 53/06, enquanto não há valor máximo. Isso significa que residem nas mãos da União as possibilidades de investimento efetivo no sentido de se reduzir as desigualdades na qualidade da educação básica, porém essas possibilidades não se efetivaram de imediato com o FUNDEB. Conforme demonstramos no início do capítulo, os recursos destinados aos imperativos do mercado cresceram em participação no PIB e nas despesas da União, a partir da década de 1990, ao passo que os gastos federais, de caráter redistributivo, caíram. Trata-se de conferir à educação importância menor no modelo adotado de desenvolvimento da nação.

Isso não significa, entretanto, que o FUNDEB seja estático. A análise não deve ser restrita a uma recorte temporal único, mas procurar desvendar a variação dos mecanismos

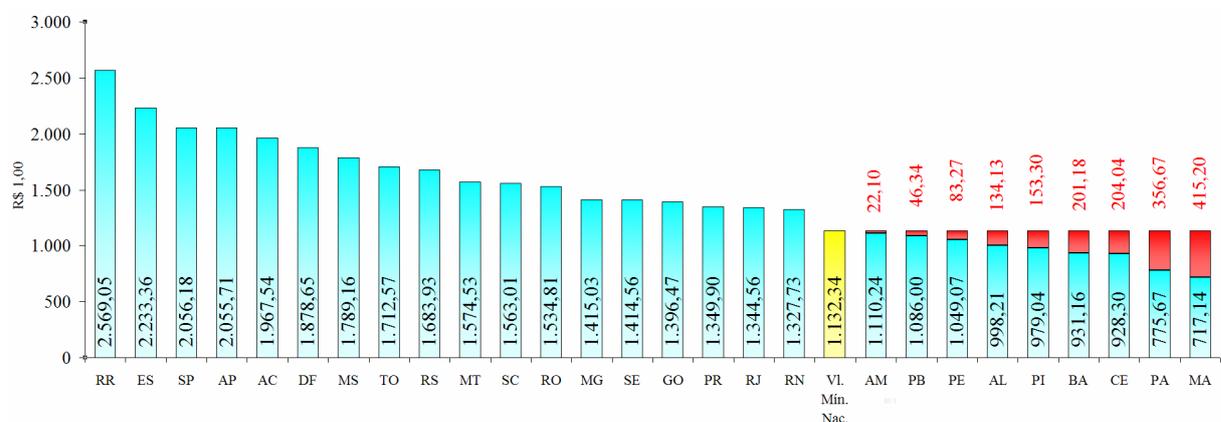
redistributivos a fim de identificar uma tendência de aprofundamento ou de reversão da desigualdade. Em 2011, o Rio Grande do Norte recebeu pela primeira vez complementação da União, após um movimento progressivo de aproximação ao valor mínimo nacional. Outro exemplo é o caso do estado do Amazonas, que passou a receber complementação da União em 2008 e desde então tem recebido valores complementares cada vez maiores, todos os anos. De fato, desponta uma tendência de redução da assimetria na distribuição interestadual dos recursos do FUNDEB, pois o crescimento absoluto dos valores anuais por aluno por estado foi acompanhado de um crescimento mais expressivo do valor mínimo nacional. Em 2009, ele correspondia a apenas 48,8% do maior valor estadual (Roraima), enquanto em 2011 essa proporção aumentou para 59,31%.

Gráfico 4.4 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2007



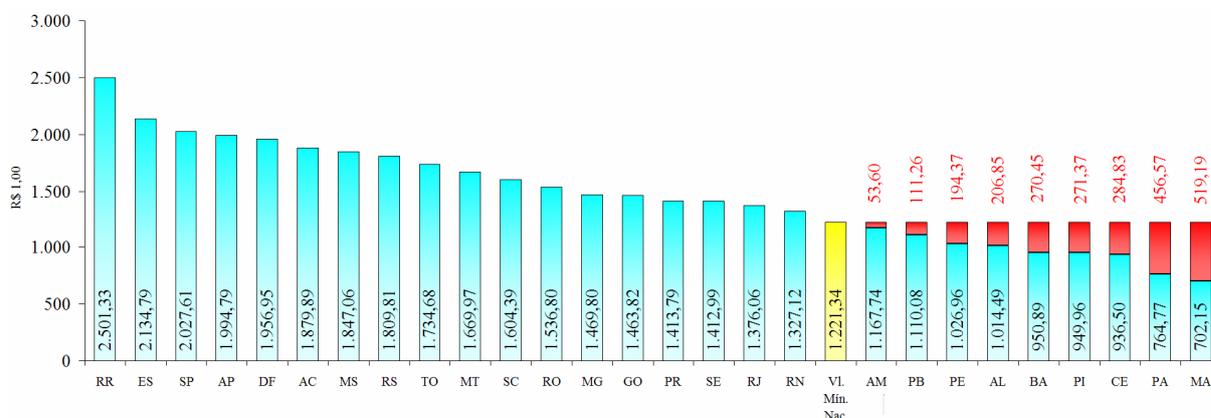
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MEC/FNDE

Gráfico 4.5 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2008



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MEC/FNDE

Gráfico 4.6 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2009



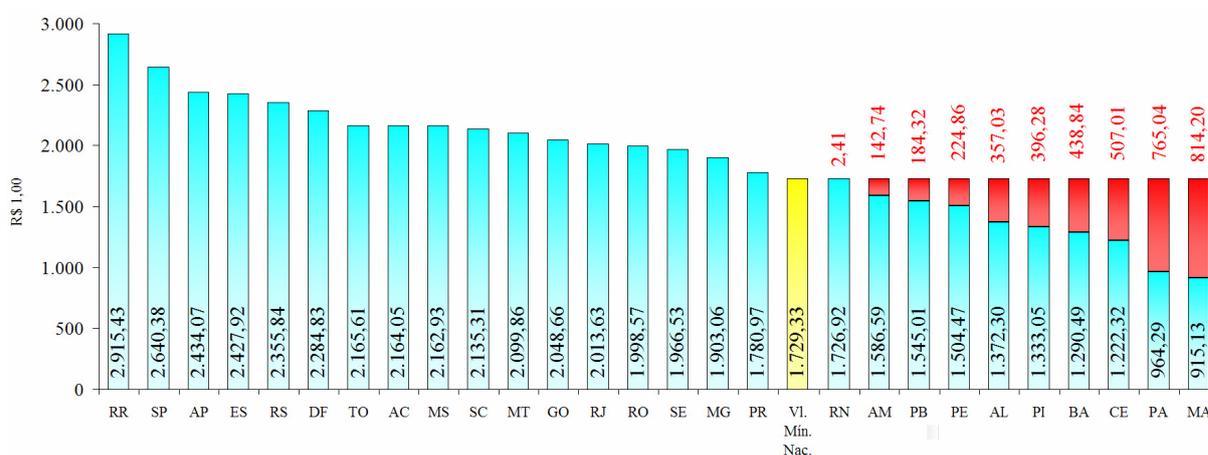
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MEC/FNDE

Gráfico 4.7 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MEC/FNDE

Gráfico 4.8 – Valores mínimos por aluno, nos Estados da Federação, valor mínimo nacional e complementação da União por aluno – FUNDEB – 2011



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do MEC/FNDE

No sentido de se obter uma análise mais precisa a respeito da evolução da redistribuição de recursos do FUNDEB, foi elaborada a Tabela 4.3, a partir de dados do Tesouro Nacional sobre os repasses do Fundo. Calculou-se o percentual que cada grupo de recursos subvinculados representou no total anual do fundo de cada estado, bem como no total nacional, e comparou-se a diferença desse resultado entre os anos de 2009 e 2011. Para facilitar a análise, as Unidades da Federação foram reorganizadas em função da média do valor mínimo anual por aluno, de modo a estabelecer uma classificação ou *ranking* – no caso dos estados que receberam complementação da União, o valor mínimo por aluno obtido antes da complementação aparece entre parênteses.

Além disso, os valores positivos foram expressos em verde, enquanto os índices de redução estão em vermelho, com a finalidade de facilitar a interpretação da tabela. As taxas de crescimento real de receita foram calculadas a partir dos valores absolutos deflacionados pelo INPC/IBGE, e os valores em azul representam crescimento maior do que o crescimento nacional, comparativamente. Foi também inserida a variação de matrículas no período de 2008 a 2010, para referência, pois infelizmente os dados do Censo Escolar 2011 ainda não estavam disponíveis durante a elaboração desse trabalho.

O resultado é animador: a despeito da queda no número de matrículas em praticamente todos os estados da federação, os valores mínimos e de receita apresentaram aumento expressivo. De modo geral, os estados que receberam complementação detiveram os maiores acréscimos no valor por aluno, com exceção do Rio de Janeiro, que apresentou o maior aumento no período. Destaca-se o peso que a complementação da União tem no quadro geral, conferindo aos estados mais pobres os maiores índices de aumento de receita, e impulsionando o valor por aluno a ter um crescimento mais expressivo.

Embora o Brasil apresente, historicamente, uma carga de impostos em constante ascensão (VAZQUEZ, 2010), observa-se que a preponderância dos impostos regionais caiu nos últimos três anos, em 19 das 27 UFs, inclusive na maioria dos estados mais ricos, onde a expressão do FPE e do FPM se revela como outro fator importante de redistribuição. Entretanto, a complementação da União ainda representa o principal elemento redistributivo das receitas do FUNDEB, pois além de consistir a maior fonte de receita para os estados mais pobres, é também a receita que mais cresce em importância perante o valor total dos fundos estaduais elegíveis, segundo a tendência verificada no período. O aumento de sua participação é de certa forma proporcional às necessidades dos estados, sendo Pernambuco a única exceção, por ter experimentado aumento expressivo na arrecadação dos demais impostos.

Tabela 4.3 –Evolução dos principais tipos de recursos que compõem o FUNDEB, matrículas e crescimento real (*) da receita (2009-2011)

UF	Média do valor anual por aluno, fator de ponderação 1,00	Variação do valor anual por aluno, fator de ponderação 1,00	Variação do FPE+FME sob o Total	Variação da Compl. da União sob o Total	Variação de todos os recursos provenientes de transferência da União sob o Total	Variação dos impostos estaduais e municipais sob o Total	Taxa de Crescimento Real (*) da Receita (**)	Evolução do número de matrículas na Ed. Básica (2008-2010)
MA	1.455,17 (799,57)	29,4% (23,3%)	-5,0%	7,6%	5,8%	-2,5%	39,5%	-0,39%
PA	1.455,17 (854,74)	29,4% (20,7%)	-5,1%	6,3%	2,6%	-1,7%	45,1%	2,27%
CE	1.455,17 (1.063,30)	29,4% (23,4%)	-3,4%	6,2%	2,5%	-2,7%	32,9%	-4,01%
BA	1.455,17 (1.073,77)	29,4% (26,3%)	-2,3%	8,3%	3,4%	-5,4%	30,8%	-6,17%
PI	1.455,17 (1.115,69)	29,4% (28,7%)	-2,6%	3,2%	-0,3%	-0,8%	27,7%	-2,70%
AL	1.455,17 (1.164,97)	29,4% (26,1%)	-3,6%	9,1%	0,3%	-5,0%	31,1%	-0,96%
PE	1.455,17 (1.252,54)	29,4% (31,7%)	-0,3%	-3,6%	1,0%	3,7%	22,6%	-1,49%
PB	1.455,17 (1.312,27)	29,4% (28,2%)	-1,9%	1,8%	0,1%	-0,5%	25,9%	-2,73%
AM	1.455,17 (1.329,80)	29,4% (26,4%)	-0,2%	3,8%	5,4%	-3,5%	24,8%	-0,52%
RN	1.508,37 (1.507,87)	23,3% (23,3%)	-0,1%	0,0%	2,6%	0,8%	22,5%	-1,12%
PR	1.588,17	20,6%	1,4%	-	1,4%	-1,3%	13,8%	-0,89%
MG	1.666,38	22,8%	1,3%	-	2,2%	-1,2%	15,5%	-1,85%
SE	1.667,23	28,1%	-0,7%	-	4,3%	0,7%	23,0%	-2,31%
RJ	1.702,66	31,7%	0,2%	-	0,8%	-0,2%	19,3%	-1,05%
GO	1.735,92	28,5%	-0,3%	-	-0,2%	0,3%	23,4%	1,27%
RO	1.746,65	23,1%	-2,0%	-	-3,9%	1,4%	26,0%	1,75%
SC	1.850,28	24,9%	-0,3%	-	0,6%	0,3%	23,5%	-0,67%
MT	1.852,34	20,5%	3,5%	-	1,3%	-3,0%	8,0%	0,92%
TO	1.939,60	19,9%	-0,7%	-	0,6%	0,6%	23,7%	-0,64%
AC	2.005,57	13,1%	0,3%	-	-0,1%	-0,3%	20,2%	2,73%
MS	2.022,00	14,6%	1,3%	-	-2,1%	-0,9%	15,4%	-1,11%
RS	2.056,24	23,2%	1,2%	-	-1,6%	-1,1%	14,3%	-1,97%
DF	2.133,59	14,4%	0,7%	-	1,3%	-0,7%	21,3%	1,15%
AP	2.184,35	18,0%	2,6%	-	-0,5%	-2,5%	17,9%	3,65%
ES	2.228,85	12,1%	0,7%	-	-0,8%	-0,6%	17,6%	-1,10%
SP	2.327,34	23,2%	0,4%	-	0,4%	-0,4%	16,0%	-1,32%
RR	2.693,91	14,2%	-1,6%	-	-0,6%	1,9%	10,0%	4,69%
Totais	-	-	0,1%	2,4%	3,0%	-1,9%	21,2%	-1,48%

Fonte: Elaboração e estimativa do autor a partir de dados do Tesouro Nacional, FNDE e Censo Escolar/INEP. *Crescimento absoluto da receita deflacionado pelo INPC/IBGE (elaboração do autor). ** Linhas em azul representam valores superiores ao índice nacional

Essa importância da complementação da União nos estados elegíveis demanda um maior detalhamento. Embora tenha sido fixada em 5 bilhões de reais para o ano de 2009 como a última parte do plano de transição entre FUNDEF e FUNDEB, esse valor é maior que o mínimo de 10% das receitas estaduais e municipais – regra que passou a vigorar em 2010. A única exceção é o estado do Amazonas, cuja complementação recebida correspondeu a apenas 6,8% em 2009. Contudo, o valor complementar total ultrapassou 10% dos tributos regionais em 2009, ao passo que caiu para 9,4% em 2010 (embora todos os estados tenham recebido mais de 10%), e apresentou um salto para 14,7% em 2011. Portanto, fixar o mínimo da complementação em 10% contribuiu para homogeneizar a distribuição das receitas complementares, como demonstra a Tabela 4.4. A despeito dessa característica da transição em 2009, acreditamos que a representatividade estatística do período 2009-2011 ainda é significativa, principalmente diante da expressividade dos dados de 2011.

Tabela 4.4 – Evolução da Complementação da União no FUNDEB, comparada aos tributos estaduais e municipais, nos Estados da Federação (2009-2011) (R\$ mil)

UF	2009			2010			2011		
	Compl. da União	Tributos Estaduais e Municipais	Compl. / Tributos Est. e Mun.	Compl. da União	Tributos Estaduais e Municipais	Compl. / Tributos Est. e Mun.	Compl. da União	Tributos Estaduais e Municipais	Compl. / Tributos Est. e Mun.
AL	192.293	381.730	50,4%	223.671	431.091	51,9%	440.676	475.880	92,6%
AM	61.719	905.648	6,8%	159.769	1.153.708	13,8%	157.766	1.201.239	13,1%
BA	1.109.911	1.945.797	57,0%	1.360.343	2.304.770	59,0%	2.209.191	2.476.434	89,2%
CE	656.213	997.585	65,8%	683.610	1.239.632	55,1%	1.234.513	1.373.014	89,9%
MA	1.141.459	508.759	224,4%	1.088.858	606.668	179,5%	2.105.712	693.717	303,5%
PA	1.082.645	806.730	134,2%	1.103.886	1.212.614	91,0%	2.047.934	1.246.067	164,4%
PB	114.067	443.708	25,7%	108.789	541.117	20,1%	192.935	618.076	31,2%
PE	447.729	1.418.695	31,6%	355.661	1.740.484	20,4%	468.247	2.101.156	22,3%
PI	264.114	321.025	82,3%	268.724	391.592	68,6%	433.023	444.619	97,4%
Totais	5.070.150	48.325.068	10,5%	5.353.311	57.078.995	9,4%	9.289.997	63.225.119	14,7%

Fonte: Elaboração e estimativa do autor a partir de dados do Tesouro Nacional.

Já a Tabela 4.5 demonstra os valores percentuais que a complementação da União representa perante toda a receita de cada estado. Destacam-se os casos do Maranhão, cuja parcela proveniente de complementação corresponde a quase 50% da receita anual, e o crescimento expressivo observado entre 2010 e 2011. As Tabelas 4.4 e 4.5 não incluem o Rio Grande do Norte devido à ausência de informações a respeito da complementação da União em 2011 nos dados do Tesouro Nacional. A informação previamente discutida de que o estado teria ficado abaixo do valor mínimo nacional, em 2011, provém do MEC/FNDE.

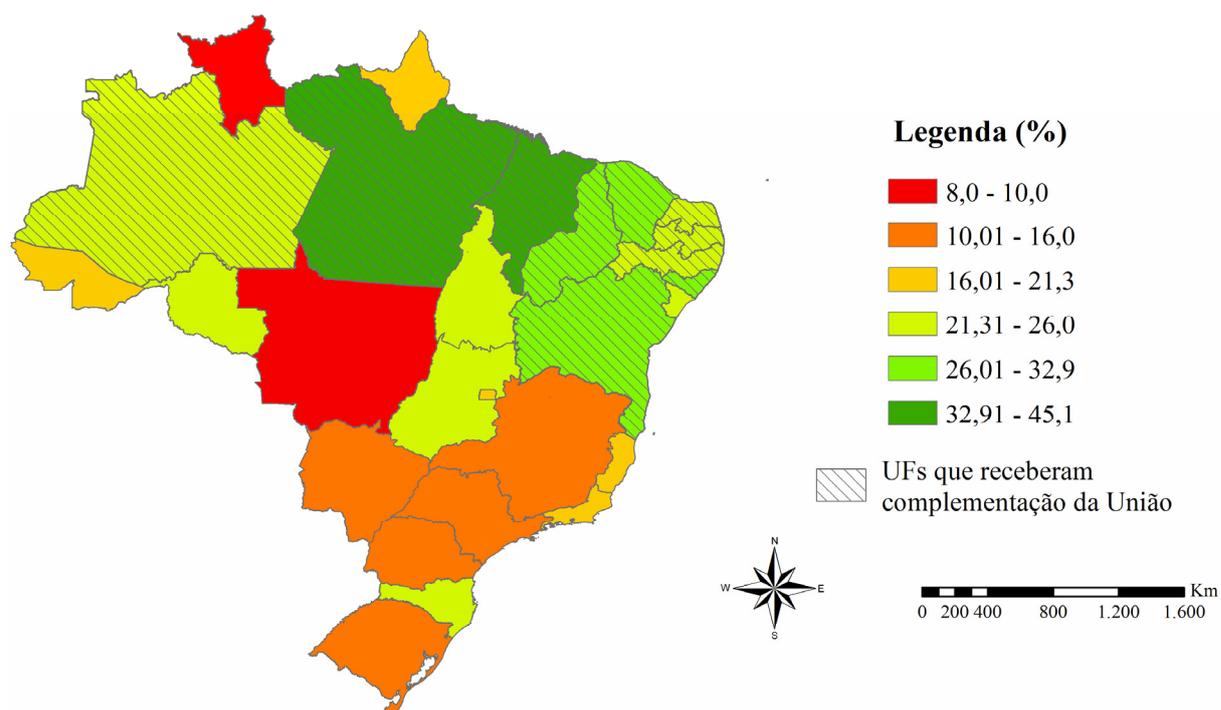
Tabela 4.5 – Evolução da Complementação da União no FUNDEB, comparada à Receita total do Fundo, nos Estados da Federação (2009-2011) (R\$ mil)

UF	2009			2010			2011		
	Compl. da União	FUNDEB	Compl. / Total	Compl. da União	FUNDEB	Compl. / Total	Compl. da União	FUNDEB	Compl. / Total
AL	192.293	1.180.084	16,3%	223.671	1.308.670	17,1%	440.676	1.732.778	25,4%
AM	61.719	1.363.855	4,5%	159.769	1.748.280	9,1%	157.766	1.906.160	8,3%
BA	1.109.911	4.821.809	23,0%	1.360.343	5.565.389	24,4%	2.209.191	7.062.100	31,3%
CE	656.213	2.821.897	23,3%	683.610	3.183.861	21,5%	1.234.513	4.198.065	29,4%
MA	1.141.459	2.710.202	42,1%	1.088.858	2.839.412	38,3%	2.105.712	4.233.470	49,7%
PA	1.082.645	2.831.106	38,2%	1.103.886	3.342.958	33,0%	2.047.934	4.601.497	44,5%
PB	114.067	1.298.948	8,8%	108.789	1.449.274	7,5%	192.935	1.831.815	10,5%
PE	447.729	2.975.299	15,0%	355.661	3.292.413	10,8%	468.247	4.083.519	11,5%
PI	264.114	1.220.697	21,6%	268.724	1.353.952	19,8%	433.023	1.745.644	24,8%
Totais	5.070.150	72.932.715	7,0%	5.353.311	83.615.852	6,4%	9.289.997	99.013.197	9,4%

Fonte: Elaboração e estimativa do autor a partir de dados do Tesouro Nacional.

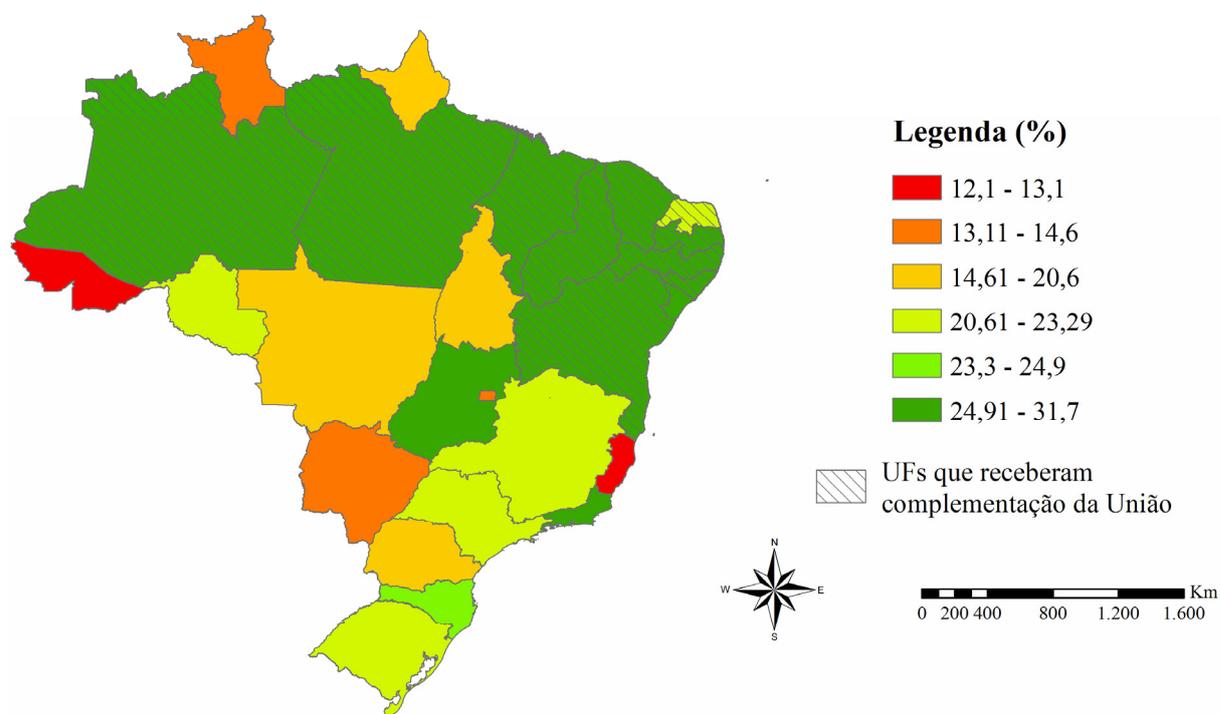
A evolução da receita total do FUNDEB entre 2009 e 2011 é demonstrada abaixo, no Mapa 4.4, através dos índices de crescimento da receita de cada UF. Contudo, é preciso lembrar que este não é o melhor indicativo de qualidade, pois não leva em consideração o valor dividido pelo número de matrículas. Essa dimensão é obtida a partir da evolução do valor por aluno em cada UF, demonstrada no Mapa 4.5, a seguir.

Mapa 4.4 – Evolução da receita do FUNDEB, nos Estados da Federação (2009-2011)



Fonte: Elaboração e estimativa do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Mapa 4.5 – Evolução do valor por aluno no FUNDEB, nos Estados da Federação (2009-2011)



Fonte: Elaboração e estimativa do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

De fato, a evolução do valor por aluno em cada estado da federação apresenta uma tendência à reversão da desigualdade vigente. Existe uma clara contraposição entre a tendência apresentada no mapa acima com os valores por aluno nos estados da federação, representados no Mapa 4.2, de modo que o valor aluno cresce mais exatamente nos estados que mais precisam. Entretanto, observa-se que essa relação não é direta para todos os estados, já que a arrecadação própria ainda é bastante relevante para a evolução de suas receitas. Por exemplo, estados como São Paulo e Roraima, que apresentam os valores por aluno mais altos do país, apresentam crescimento maiores que o mínimo nacional.

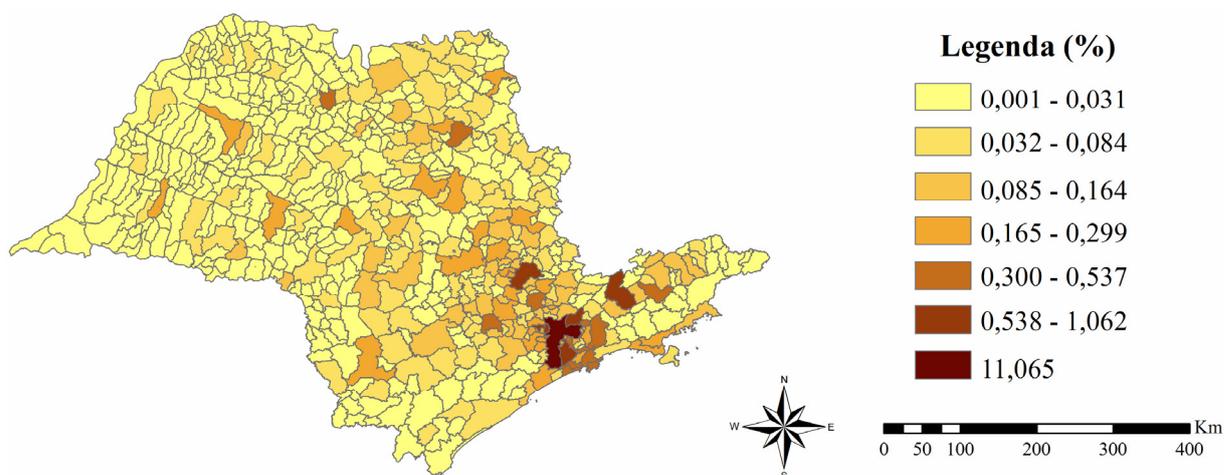
Além disso, destaca-se o caso do Paraná, que detém o menor valor por aluno entre os estados que não recebem complementação: mesmo com aumento da importância dos recursos provenientes da União e uma redução no número de matrículas (Tabela 4.3), o crescimento de seu valor por aluno ainda é inferior a muitos estados com mais recursos. Isso é indicativo importante de um fato inerente ao FUNDEB: a complementação tem um papel redistributivo muito mais importante do que as demais receitas subvinculadas da União, incluindo aquelas provenientes do FPM e FPE. Estando restrita a um número pequeno de estados, por conseguinte também se restringe o papel redistributivo do FUNDEB entre eles.

Com efeito, o processo de incorporação de mais estados ao grupo elegível à complementação é lento e gradual, e não se vislumbra qualquer intenção de retomada do princípio inicial do FUNDEF de estabelecer o mínimo nacional como a média do valor entre os estados. É verdade que a complementação da União apresentou um crescimento expressivo no período, e que os recursos da educação crescem mais rapidamente que o número de matrículas em todo território nacional. De fato, os valores totais do FUNDEB e da complementação cresceram bem mais que o PIB nacional. Contudo, é preocupante a autonomia que a União possui na definição do valor mínimo nacional e do volume das complementações estaduais, diante do quadro de crise do federalismo nacional no âmbito da globalização, e do centralismo da política macro-econômica, à qual estão subjugadas as demais políticas.

4.3 A redistribuição intraestadual

O outro aspecto fundamental do FUNDEB que necessita de ser espacializado é a redistribuição intraestadual, que remonta à origem do FUNDEF, quanto ao critério de proporcionalidade escolhido para conferir aos municípios de um mesmo estado um coeficiente de distribuição dos recursos: o número de matrículas. Foram elaborados dois mapas sobre o estado de São Paulo para ilustrar esse princípio, mas o mesmo se aplica a todos os demais estados. O Mapa 4.6 representa o coeficiente de distribuição de cada município, obtido com base no número de matrículas, em 2010:

Mapa 4.6 – Coeficiente de distribuição entre os municípios da receita estadual do FUNDEB – São Paulo – 2010

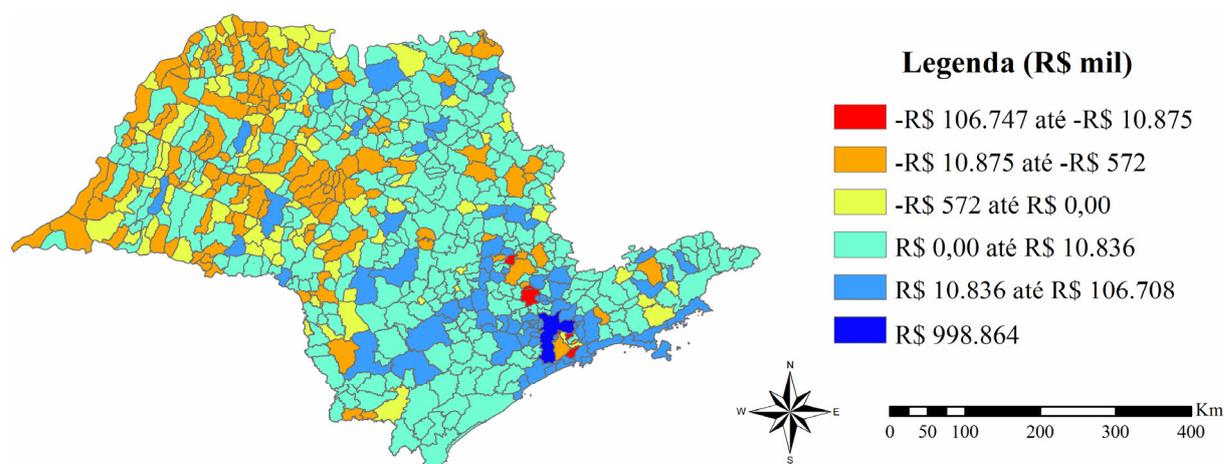


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do FNDE/MEC

É preciso destacar que a soma dos coeficientes entre os municípios não resulta em 1, pois grande parte dos recursos é absorvida pela rede estadual de ensino, que tem autonomia de sua alocação no território paulista (desde que 60% seja utilizada para a remuneração do professorado, como indicamos no capítulo anterior). A soma dos coeficientes municipais, em São Paulo, é de 0,45 ou 45% da receita do Fundo paulista, enquanto o governo do Estado recebe 55% de toda a receita. Veremos mais a diante como essa divisão se dá nos demais estados, na discussão a ser feita a respeito do FUNDEB como promotor à municipalização do ensino.

Já o Mapa 4.7 foi elaborado com base nos dados calculados por CALLEGARI et al. (2011), que computam a arrecadação de cada município ao FUNDEB, comparada ao montante de recursos recebidos em função das matrículas nas redes municipais. O balanço representado é, com efeito, o meio pelo qual se obtém a distribuição de recursos representada no mapa anterior. Os casos extremos são ótimos exemplos de como a redistribuição em função das matrículas é vigorosa: Paulínia, na Região Metropolitana de Campinas, arrecadou mais de 100 milhões de reais a mais do que recebeu pelo FUNDEB. A cidade é conhecida por abrigar o maior polo petroquímico da América Latina, centrado na Refinaria de Paulínia (REPLAN) da Petrobrás, que lhe confere um dos maiores índices de PIB *per capita* do país (COMIN, 1990). Já o outro extremo, a capital São Paulo, recebeu quase 1 bilhão de reais a mais do que arrecadou ao Fundo, em função de seu enorme contingente populacional.

Mapa 4.7 – Balanço redistributivo entre os municípios da receita estadual do FUNDEB, em função da diferença entre arrecadação e receita– São Paulo – 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados calculados por CALLEGARI et al. (2011) a partir de estimativas do MEC/Fazenda

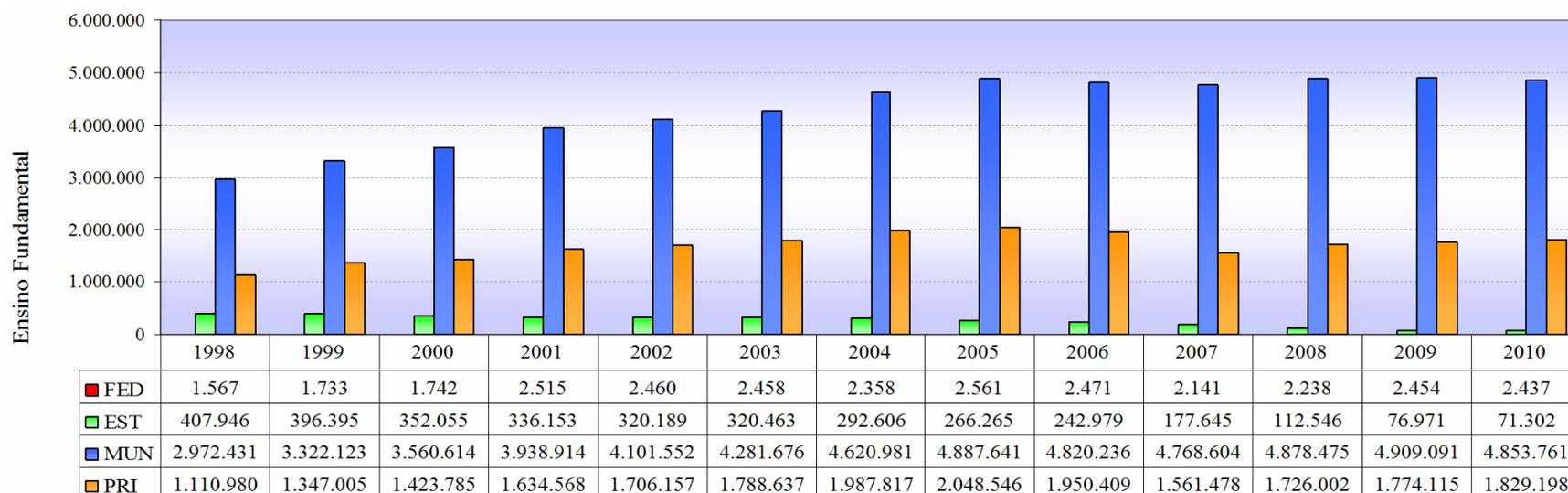
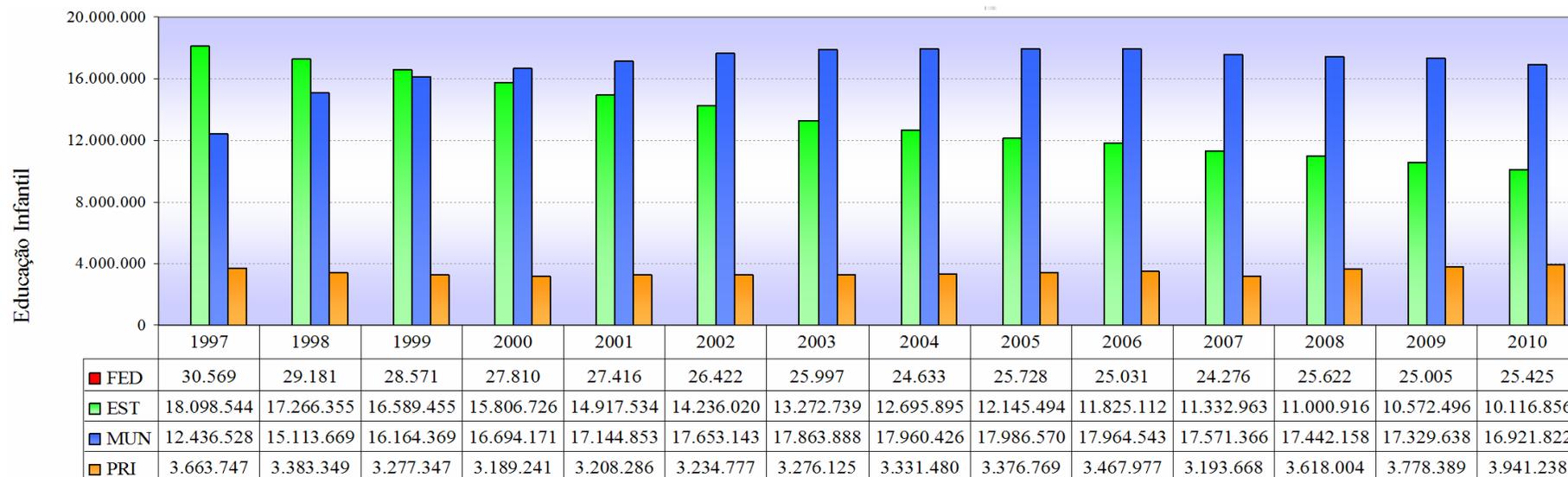
Assim, enquanto na esfera interestadual o que importa para a receita do FUNDEB é a própria arrecadação de cada ente federado, a redistribuição de recursos na esfera intraestadual é totalmente realizada em função das matrículas. Apesar de se tratar de um excelente critério redistributivo, ele também está sujeito a distorções de ordem política e social. Um bom exemplo é o caso ocorrido em Porto de Moz, no Pará, onde

“a Prefeitura simulou folhas de pagamento, visando comprovar a aplicação mínima dos recursos do Fundef para pagamento dos servidores do Ensino Fundamental. A diferença entre o que foi realmente pago e o que foi comprovado na prestação de contas chega a mais de R\$ 250 mil. *Além disso, o Censo Escolar foi superestimado em quase mil alunos.* Por ter realizado gastos com despesas não previstas pelo Fundef, o gestor municipal foi instado a restituir à conta do Fundo quase R\$ 60 mil.” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2003, grifo meu)

Outro exemplo é a ocorrência medonha das “escolas de lata”, conhecidas também como “salas emergenciais”, “salas modulares” ou ainda pelo sofisticado nome de “Escolas Padrão Nakamura”. São salas de aula construídas em contêineres de zinco ou folha-de-flandres, que oferecem péssimas condições de ensino às crianças, destinadas à população pobre em função de intencionalidades políticas ao invés da falta de planejamento ou imprevisto (FASANO, 2006). São expressão de como a autonomia municipal na alocação da receita pública pode transformar a matrícula da criança na escola como mero fator de atração de recursos, conferindo qualidade e investimento mínimo na ampliação da rede de ensino, que corresponde a um aumento de receita que evidentemente será destinada a outros lugares.

4.4 O FUNDEB como promotor da municipalização do ensino

Por fim, como vimos no capítulo 3, a nova redação dada ao Artigo 211 da Constituição Federal pela Emenda que criou o FUNDEF estipulou que os municípios atuassem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, enquanto caberia aos estados e ao DF a oferta de ensino médio e educação profissional, determinações mantidas na estruturação do FUNDEB. De fato, a própria estrutura de funcionamento de ambos os fundos corroborou para promover a municipalização da educação infantil e do ensino fundamental como parte de um projeto de “universalização do atendimento escolar” (mencionado em várias passagens da CF/88), pois a conexão estabelecida entre o número de matrículas e o recebimento de receita foi forte estímulo à ampliação de vagas da esfera municipal no sentido de se obter maiores verbas. Contudo, a adesão dos municípios a esse impulso não foi uniforme no território, como demonstra o Mapa 4.8:

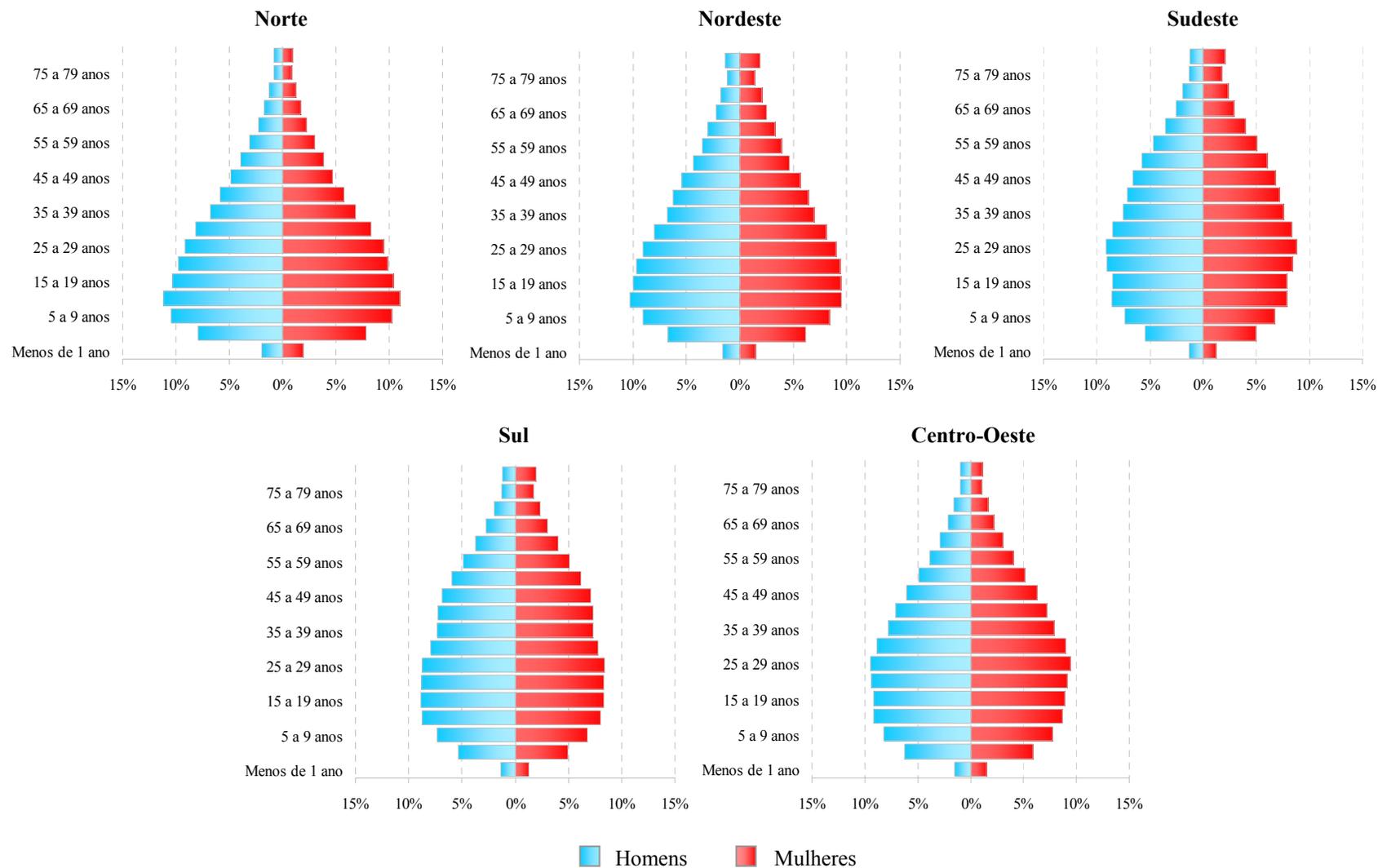
Gráfico 4.9 – Evolução das matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental, por tipo de estabelecimento (1997 – 2010)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Censo Escolar/INEP

Gráfico 4.10 – Evolução das matrículas no Ensino Médio e Ensino de Jovens e Adultos (EJA), por tipo de estabelecimento (1997 – 2010)

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Censo Escolar/INEP

Gráfico 4.11 – Pirâmides etárias das Grandes Regiões do Brasil - 2010



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Censo Demográfico 2010/IBGE

Considerações finais

Este trabalho procurou desvendar alguns dos vértices mais importantes da teia de relações globais que se imbrica sobre o território brasileiro nas últimas décadas. Suas consequências para a cidadania foram importantes demais para passar despercebidas pela população, imersa em uma ideologia hegemônica que obscurece a perversidade. É dever do trabalho intelectual revelar essas conexões tantas vezes soterradas pela massificação da informação trivial, base de uma cultura banalizada e de uma cidadania atrofiada. Trabalhos como esse, entretanto, não devem estar restritos a uma pequena minoria, no seio de poucas Universidades, cuja relevância para a formação de indivíduos engajados na prática cidadã diminui a cada ano, com a explosão do número de faculdades privadas, predominantemente voltadas para os imperativos de mercado. Essa distorção do ensino superior no Brasil é, com efeito, coerente com a manutenção dos ideais capitalistas como norte das políticas sociais. Não obstante, os valores caros à reprodução do capitalismo também estão cada vez mais arraigados nos indivíduos, nos valores, na cultura. Por isso, a dimensão crítica do trabalho intelectual deve se estender a todos os cidadãos desde o início da prática educacional, como subsídio à formação de uma nova cidadania e de uma transmutação cultural. É preciso transformar a educação no processo de formação de uma nova práxis. Trata-se, com efeito, de uma

“possibilidade incerta que depende muito da tomada de consciência, da vontade, da coragem, da oportunidade... Do mesmo modo, as tomadas de consciências tornaram-se urgentes e primordiais. Aquilo que porta o pior perigo traz também as melhores esperanças: é a própria mente humana, e é por isso que o problema da reforma do pensamento tornou-se vital.” (MORIN, 2000, pág. 75)

Muito embora o FUNDEB não atue direta ou ativamente na definição dos currículos escolares, ele ainda detém um papel fundamental neste processo, pois é responsável por conferir à educação montantes cada vez maiores de recursos financeiros, bem como por promover sua distribuição entre os entes federados de maneira cada vez menos desigual. De fato, observou-se que o Fundo é uma forma de planejamento estatal que tem em sua agenda a redução das desigualdades espaciais, mesmo após décadas de descentralização e crise das solidariedades federalistas, em face da globalização como perversidade (SANTOS, 1996). Talvez por isso o crescimento e a redistribuição de recursos não ocorram, nesta contemporaneidade, com velocidade e intensidade capazes de estabelecer a igualdade entre os entes federados em um futuro próximo.

Convivem ainda, no território nacional, formas diversas de ensino: privadas, públicas, conveniadas, para crianças, para adultos, quilombolas, indígenas, oficiais e alternativas, sob uma miríade de métodos. Demonstramos como grandes pensadores como Milton Santos e Celso Furtado já apontaram que a superação das desigualdades sociais e crescimento econômico passam necessariamente pelo aperfeiçoamento da mente do povo. O desafio que está posto é, portanto, de se refletir profundamente quais as transformações necessárias à educação brasileira para que se obtenha um salto qualitativo da magnitude necessária a essa “virada de jogo”, que representaria o predomínio de valores sociais sobre os valores de mercado que permeiam e norteiam as mentes, as atitudes e o espírito do povo, as relações sociais e o ordenamento do território.

Assim, a discussão sobre qualidade da educação perpassa o FUNDEB, mas a ele não está restrita. As demais formas constitucionais de organização da educação pública, como a LDB e o PNE, precisam ser reformuladas assim como foi o FUNDEF. Isso significa que a aplicação do maior aporte de recursos vinculados à educação pelo Fundo também necessita de ser reformulada, de modo que quaisquer valores que corroboram com a corrosão da cidadania devem ser profundamente modificados ou até mesmo substituídos. Contudo, é preciso reconhecer que a educação não é um elemento descolado das demais esferas sociais. Nos dizeres de Gramsci, a respeito da ruptura contra a velha escola italiana que perdurou por mais de 60 anos:

“A luta contra a velha escola era justa, mas a reforma não era uma coisa simples como parecia, não se tratava de esquemas programáticos, mas de homens, e não imediatamente dos homens que são professores, mas de todo o complexo social do qual os homens são expressão” (GRAMSCI, 1978 apud FRIGOTTO, 2000, pág. 175)

Nesse sentido, faz-se necessária a emergência de outras políticas redistributivas, para além do FUNDEB, que visem à igualdade entre as diversas regiões do território brasileiro sob outras perspectivas também caras à cidadania. A configuração atual dessas políticas emana de um arranjo político-democrático coerente com as estruturas de poder no país, sob a égide da globalização fragmentadora. O papel da educação na redefinição dessas políticas é, novamente, essencial, pois é capaz de conferir ao povo os meios necessários para a efetivação de um regime democrático real, não restrito à prática do dia das eleições e das campanhas eleitorais que não se comprometem com a verdade (SANTOS, 2000). A educação como prática da liberdade representa a fusão da prática democrática com o cotidiano vivido de cada indivíduo em uma escola de democracia, aperfeiçoando-a a cada instante. Assim, somente os

movimentos de base popular detém a virtualidade de transformação do componente territorial dessas políticas, e o FUNDEB consiste um passo significativo nessa empreitada, ao elevar a importância deste componente em uma área tão importante quanto a formação humana.

“Uma política efetivamente redistributiva visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado.” (SANTOS, 2000, pág. 113).

É preciso, contudo, reconhecer que o FUNDEB está, em alguns aspectos, bastante distante de uma situação ideal. Embora exista no Fundo a semente para a reversão do movimento no qual o mercado passa a ser mediador da educação de qualidade como direito de cidadania, a velocidade com que o FUNDEB promove a igualdade entre os entes federados ainda é bastante modesta. É verdade que os recursos redistributivos detiveram crescimento expressivo no período estudado, assim como é verdade que o crescimento da receita do fundo é muito superior ao crescimento das matrículas. Contudo, a queda observada no Gasto Social Federal com a educação é forte indicador de que o volume da complementação redistributiva poderia ser maior, bem como abranger maior número de estados. É também indicador de que a educação ainda não é tratada com a prioridade necessária para realizar seu potencial de transformação da sociedade. Contudo, é preciso reconhecer que o passado nos legou uma sociedade estruturalmente desigual, e ainda há um longo caminho a ser percorrido. Além disso, se as estruturas de poder que se manifestam sobre o território ainda são semelhantes, é coerente que a ação do FUNDEB seja paulatina, e a diminuição da desigualdade através de sua ação é um verdadeiro triunfo.

Além disso, o Fundo detém em seu caráter de transitoriedade um dispositivo que facilita a renovação da barganha federativa. Infelizmente, o pacto federativo ou Constituição Federal não têm esse mesmo caráter. Por isso, a educação como prática da liberdade e como fundamento de uma democracia verdadeira é ainda mais importante para o estabelecimento de um novo modelo cívico, fundamentado em um projeto territorial de igualdade de todos os indivíduos, independentemente do lugar ou região em que se encontram. Por mais crônicas que as conjunturas desigualadoras se tornem, por mais sedimentadas que se encontrem na estrutura social brasileira, sempre existirá a possibilidade de superá-las a partir da ação

política de base popular, ancorada em uma educação que forme cidadãos engajados, pois tanto espaço como tempo são abertos para a ação daqueles que o habitam.

Porém, o papel da educação, como vimos, é mais abrangente para a humanidade. Já possuímos capacidade técnica para a erradicação da fome no mundo, para a difusão do bem-estar geral por toda a humanidade, mas a competição, o “livre” mercado e a propriedade privada obscurecem o caminho rumo a um futuro de plenitude para todos, em troca de egoísmos efêmeros, materiais, consumistas e perversos, concentrados nas mãos de poucos. À primeira vista, essa situação parece irreversível, mas o pensamento amadurece e reconhece as possibilidades existentes na consciência humana enquanto negadora de ideologias mercadológicas, consumistas e conformistas. Sobre esse tema, Edgar Morin aponta para a necessidade de se considerar a contribuição da educação para as contracorrentes regeneradoras, herança do século XX, quanto a sua possibilidade inerente de desenvolvimento ante as correntes dominantes e assim mudar o curso dos acontecimentos na história:

- “• a contracorrente qualitativa que, em reação à invasão do quantitativo e da uniformização generalizada, se apegua à qualidade em todos os campos, a começar pela qualidade de vida;
- a contracorrente de resistência à vida prosaica puramente utilitária, que se manifesta pela busca da vida poética, dedicada ao amor, à admiração, à paixão, à festa;
- a contracorrente de resistência à primazia do consumo padronizado, que se manifesta de duas maneiras opostas: uma pela busca da intensidade vivida (‘consumismo’); a outra pela busca da frugalidade e da temperança;
- a contracorrente, ainda tímida, de emancipação em relação à tirania onipresente do dinheiro, que se busca contrabalançar por relações humanas e solidárias, fazendo retroceder o reino do lucro;
- a contracorrente, também tímida, que, em reação ao desencadeamento da violência, nutre éticas de pacificação das almas e das mentes.” (MORIN, 2000, pág. 73)

Enfim, reside na educação o principal vetor social capaz de influenciar positivamente a cultura da humanidade e as culturas dos povos, no sentido de se negar a dominação e de preparar cidadãos em defesa não somente da cidadania e do devir político, mas da liberdade e da igualdade humanas. No futuro, a mesma identidade que torna possível a convivência dos desiguais em um regime federalista, apesar das dificuldades materiais, seria capaz de organizar respostas coletivas, eficientes, transnacionais à perversidade da globalização que alienou, dominou territórios e amputou a cidadania de bilhões de pessoas? Não vemos

escapatória. Criar uma cultura unificada da humanidade fundada na ética da espécie e na igualdade dentro da diversidade só será possível a partir da ação de um líder, a partir da cultura de um único povo. O Brasil sempre expressou um desejo de ser um país grande e influente no imaginário coletivo de seu povo. Para ser a liderança que almeja, precisará investir *pesado* em educação, com mais peso que em todos os campos de interesse do capital, e não apenas dinheiro. Precisarão investir ideias, valores e vontade.

Referências bibliográficas

AFFONSO, R. de B. A. **A federação no Brasil: Impasses e Perspectivas**. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFONSO, J. R. R. **A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo**. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. **Federalismo, Sistema Tributário e Fiscal: Avaliação do caso brasileiro**. Palestra – Seminário IPEA, Brasília, 22/09/2010. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1413/ipea.pdf>> - Acessos em Outubro de 2011.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. **Federalismo fiscal no Brasil: A importância dos governos municipais**. 2011. Disponível em <http://www.joserobertoafonso.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1450:federalismo-fiscal-no-brasil-&catid=36:assuntos-fiscais&Itemid=37>. Acesso em 13/10/2011.

ANDERSON, Perry. **A batalha das ideias na construção das alternativas**. In: BORON, A. *A Nova Hegemonia Mundial - alternativas de mudanças e movimentos sociais*. Buenos Aires: Clacso, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995**. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377 a 423, jun. 2009.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito**. Tradução: Maria José Figueiredo. Lisboa : Instituto Piaget, 1996.

BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiência**. 1st. Ed. Washington, D.C. BIRD/BANCO MUNDIAL, 1995.

BECKER, Bertha K. **A Geografia e o resgate da Geopolítica**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 50, n. especial, t. 2. Rio de Janeiro: IBGE, 1988. pp. 99-126.

_____. **Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva**. Espaço e Debate, 1991

BENKO, George. **La ciencia regional**. Serie Extensión Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, 1998.

BERNARDES, Adriana. M. A.; FARIAS, Hélio C. **O BNDES e as empresas de consultoria na reorganização do território brasileiro na década de 1990**. Redes (Santa Cruz do Sul), v. 13, p. 99-120, 2008.

BOCLIN, R. G. **Educação e Trabalho**. In: Tecnologia Educacional. Rio de Janeiro, v. 21, no. 107, jul./ago. 1992.

BRANDÃO, Carlos A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antonio C. F. **Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental do “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”**. In: Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão, Antônio Filgueira Galvão (Orgs.) Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano- regional. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> - Acessos entre Março de 2010 e Novembro de 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996c**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e da nova redação ao artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> - Acessos entre Março de 2010 e Novembro de 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006a**. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> - Acessos entre Março de 2010 e Novembro de 2011.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI1.HTM. Acesso: 25 set. 2008.

BREMAEKER, François E. J. de. **O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros**. 2 ed. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/CEIF/IBAMCO, 2007. 37 p. (Série Estudos Especiais n. 190b). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publicue/media/esp190bp.pdf>>. Acesso em Agosto de 2010.

CALLEGARI, César (Org.). **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo**. 6 ed. São Paulo: Aquariana, 2011.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C.; SIMÕES, H.B. **Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Texto para discussão – IPEA, Brasília, n. 604, jan. 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Gastos públicos com a educação básica**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 79, n. 193, p. 135-147, set./dez. 1998.

CASTRO, R. P. **Tecnologia, trabalho e educação (interdeterminações)**. Cadernos ANPED. Belo Horizonte. no. 6, out. 1994.

CATAIA, Márcio A. **A relevância das fronteiras no período atual: unificação técnica e compartimentação política dos territórios**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (21). Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24521.htm>> - Acesso em Março de 2010.

_____. **Fronteiras: Territórios em conflitos**. Transcrição de mesa redonda do XIII Encontro Paranaense de Estudantes de Geografia (EPEG). Transcrito por Diane Daniela Gemelli, Djoni Roos, Erwin Becker Marques, Gabriel Rodrigues da Silva, Leandro Daneluz Gonçalves e Leandro Neri Bortoluzzi. Paraná, 2008.

CHOMSKY, Noan. **Os dilemas da dominação**. In: BORON, A. A Nova Hegemonia Mundial - alternativas de mudanças e movimentos sociais. Buenos Aires: Clacso, 2004.

COMIN, A. A. ; BRANT, V. C. ; CARDOSO, A. M. ; BRANT, W. C. **Paulínia: petróleo e política**. 1. ed. Campinas & São Paulo: Sindicato dos Petroleiros de Campinas e Paulínia & CEBRAP, 1990. v. 1. 200p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Fraude no Fundef**. 17/10/2003. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2003/noticia07503.asp>> - Acesso em 13/11/2011.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2009, 434p.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Função Redistributiva**. In: DUARTE, Adriana Maria Cancellari; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Orgs.). Termos da Legislação Educacional Brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 1 CD-ROM

FASANO, Edson. **Centro Educacional Unificado, Contraposição à Pedagogia de Lata**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo, 2006, 193p.

FERNANDES, M. A. (Coord.); OLIVEIRA, M. M.; ROCHA, D. C.; MARINHO, N. S.; RIBEIRO; J. A. **Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal**. Brasília: IPEA, 1998.

FIORI, J.L. **O federalismo diante do desafio da globalização**. In: A Federação em Perspectiva. Rui Affonso e Pedro Luiz Barros da Silva (Orgs.). Fundap, São Paulo, 1995

FOUCAULT, Michel. **Histoire de la sexualité**. t. I, La volonté de savoir Gallimard, coll. TEL, 1976.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FRÉMONT, Armand. **A região: espaço vivido**. Coimbra: Ed. Almedina, 1976.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Cortez, 2000.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **O fator político na formação nacional**. Estudos Avançados 14 (40), 2000.

GORZ, André. **Misérias do presente, riquezas do possível**. São Paulo: Anna Blume, 2004.

GRAMSCI, A. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HALL, Stuart. **A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo**. Educação & Realidade, v. 22, n° 2, jul./dez., p. 17-46. 1997.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IANNI, Otávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

KANT, Immanuel. **Sobre a pedagogia**. Tradução de Francisco Cock Fontanella. Piracicaba: UNIMEP, 1996.

LAPIERRE, Jean-William. **Essai sur le fondement du pouvoir politique**. Paris: Orphrys, 1968.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. **O FUNDEB em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos**. EccoS revista científica, Vol. 10, Núm. 2, julho-diciembre, 2008, pp. 397-417.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand. Brasil, 2008.

MARCUSE, Herbert. **Five Lectures: Psychoanalysis, Politics and Utopia**. Boston: Beacon Press, 1970.

MATTELART, Armand. **Comunicação-Mundo: história das ideias e das estratégias**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Editora Vozes, Petrópolis: 2001.

MEC/INEP - EDUDATABRASIL - **Sistema de Estatísticas Educacionais - Dados dos censos escolares de 1999 a 2006**. Disponível em <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>> Acessos entre Janeiro e Agosto de 2011.

MEC/INEP. **Resumo Técnico - Censo Escolar 2010 (versão preliminar)**. INEP, Brasília, 2010.

_____. **Sinótese estatística da educação básica: censo escolar 1997**. INEP, Brasília, 1998.

_____. **Sinótese estatística da educação básica: censo escolar 1998**. INEP, Brasília, 1999.

_____. **Sinótese estatística da educação básica: censo escolar 2007**. INEP, Brasília, 2008.

_____. **Sinótese estatística da educação básica: censo escolar 2008**. INEP, Brasília, 2009.

_____. **Sinótese estatística da educação básica: censo escolar 2009**. INEP, Brasília, 2010.

MÉDICI, André C. **Políticas sociais e federalismo**. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.). *Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 285-304.

MÉSZÁROS, István. **Marx: a teoria da alienação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MONTEIRO, Circe M. G. **O Planejamento: Algumas Considerações**. etc, espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas. 15 de Maio de 2007, nº 1(2), vol. 1. p. 40-54.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez ; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Mercantilização do ensino superior brasileiro: Análise da política econômica privatizante em face da Constituição de 1988**. Dissertação

de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008, 118p.
NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF: Mimeo, 1997.

NEVES, L. W. **Educação e Política no Brasil de hoje**. São Paulo, Cortez, 1994.

NIETZSCHE, Friedrich W. **Além do bem e do mal ou prelúdio de uma filosofia do futuro**. Tradução: Márcio Pugliesi. Curitiba: Hemus, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **A crise da Federação: da oligarquia à federação**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

_____. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo: 2003.

_____. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. Revista Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, no. 22, p. 8-28, out. 1988.

OLIVEIRA, Samuel Menezes; MESQUITA, Gil Ferreira de. **Incentivos fiscais às instituições educacionais privadas de ensino superior e o PROUNI**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 81, 01/10/2010. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8327. Acesso em 07/11/2011.

PERES, Pedro Pereira Dos Santos. **O direito à educação e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 417, 28 ago. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5633>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

POSTMAN, Neil. **Amusing ourselves to death**. Nova Iorque: Penguin, 1985.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. Tradução: Marília Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. **O solo, a sociedade e o Estado**. Tradução: Mario Antonio Enfrásio. São Paulo: FFLCH-USP, 1982.

REZENDE PINTO, A. M. **Pessoas inteligentes trabalhando com máquinas ou máquinas inteligentes substituindo o trabalho humano**. In: VÁRIOS AUTORES. **Trabalho e Educação**, Campinas, Papirus, 1992.

RODRIGUES, Cinthia. **Faltam professores qualificados no ensino médio**. Último Segundo, 24/02/2011. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/faltam+professores+qualificados+no+ensino+médio/n1238106792909.html>> - Acesso em Outubro de 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002a.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. 2. ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. **Espaço e dominação**. In: Seleção de textos da AGB, no.4, junho de 1978.

_____. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1980.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

_____. **O país distorcido: o Brasil a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002b. (p. 149).

_____. **Pólos de crescimento econômico e justiça social**. *Ciência Geográfica*, Julho de 1997.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record: 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional - 2a. Edição rev. e ampl.** - Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHAEFFER, Pierre. **Machines à communiquer, 2- Pouvoir et communication**. Paris: Seuil, 1972.

SHIVA, Vandana. **Earth Democracy (lecture)**. Portland Community College, 24/02/2011. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=UOfM7QD7-kk>> - Acessos de Setembro a Novembro de 2011.

SILVA, C. S. **A família de municípios do agronegócio: expressão da especialização produtiva no front agrícola**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia do Instituto de Geociências, UNICAMP, 2007, 137p.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. **Descentralização e crise da Federação**. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (Org.). *Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-283.

SINGER, Paul. **O capitalismo: sua evolução, sua lógica e sua dinâmica**. São Paulo: Moderna, 1987.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003.

SOUZA, Maria Adélia A. de. **Política e Território: A Geografia das Desigualdades**. Campinas, 2002. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/Politica_Territorio_Texto_MARIA_ADELIA.pdf. Acesso em Outubro de 2011.

VAINER, Carlos. **Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o Planejamento Territorial**. In: Anais do XII Encontro da ANPUR. CDRom. Belém, Pará, 2007.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise sobre a lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2010, 316p.

VEIGA-NETO, Alfredo. **Cultura, culturas e educação**. Revista Brasileira de Educação - Mai/Jun/Jul/Ago 2003 n.º 23 - Número Especial. Disponível em <www.scielo.br/pdf/rbedu/n23/n23a01.pdf> - Acesso em Setembro de 2011.

VOLTAIRE. **Reunião de frases de Voltaire**. Disponível em <<http://pensador.uol.com.br/autor/voltaire/>> - Acessos entre Agosto e Novembro de 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. **A reestruturação capitalista e o sistema mundial**. Perspectivas. São Paulo: UNESP, n. 20/21, 1997/1998.

APÊNDICE A - Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2011 - R\$ mil

UF	Transferências da União						Tributos Estaduais			TOTAL FUNDEB	Parcela destinada ao Governo Estadual	Parcela destinada aos Municípios	Parcela com origem nas transferências da União	Parcela com origem nos tributos Estaduais	Distribuição entre as UFs
	Origem FPE	Origem FPM	Origem IPI-Exp	Origem compl. da União	Origem LC 87/96	Origem ITR	Origem ICMS	Origem IPVA	Origem ITCMD						
AC	421.355	64.033	109	0	355	73	123.803	6.974	216	616.730	64%	36%	78%	22%	0,6%
AL	512.387	306.991	1.362	440.676	3.277	564	450.340	24.620	920	1.732.778	30%	70%	73%	27%	1,8%
AM	343.685	190.790	8.975	157.766	3.931	223	1.161.484	38.925	831	1.906.160	46%	54%	37%	63%	1,9%
AP	420.246	45.904	981	0	1.585	24	96.588	8.796	110	573.511	71%	29%	82%	18%	0,6%
BA	1.157.303	1.183.769	52.788	2.209.191	14.495	7.776	2.336.685	132.806	6.943	7.062.100	32%	68%	66%	34%	7,2%
CE	903.665	672.743	6.938	1.234.513	6.352	556	1.286.230	78.306	8.478	4.198.065	26%	74%	67%	33%	4,2%
DF	85.010	21.716	1.102	0	3.158	191	0	0	0	111.078	100%	0%	100%	0%	0,1%
ES	184.750	221.723	42.603	0	16.627	842	1.446.875	69.224	5.020	1.986.050	36%	64%	24%	76%	2,0%
GO	350.177	470.435	14.357	0	5.205	8.044	1.841.000	124.047	13.756	2.827.200	49%	51%	30%	70%	2,8%
MA	889.044	536.402	8.871	2.105.712	6.547	632	650.855	41.551	1.312	4.233.470	27%	73%	84%	16%	4,3%
MG	548.647	1.688.932	114.121	0	50.326	13.579	5.731.598	548.672	70.460	8.761.044	56%	44%	27%	73%	8,8%
MS	164.058	196.303	10.988	0	4.815	9.892	1.009.298	46.495	14.632	1.459.376	47%	53%	27%	73%	1,5%
MT	284.257	235.302	12.594	0	7.569	10.691	975.866	63.332	4.740	1.591.951	56%	44%	34%	66%	1,6%
PA	752.797	469.186	38.898	2.047.934	17.018	1.452	1.179.813	63.299	2.955	4.601.497	32%	68%	73%	27%	4,6%
PB	589.834	416.578	1.341	192.935	1.121	280	587.592	27.257	3.227	1.831.815	42%	58%	66%	34%	1,9%
PE	849.877	646.780	5.431	468.247	5.794	735	1.994.920	99.492	6.744	4.083.519	42%	58%	49%	51%	4,1%
PI	532.254	328.866	283	433.023	1.176	940	418.293	25.566	760	1.745.644	35%	65%	75%	25%	1,7%
PR	355.117	869.385	71.783	0	39.322	11.026	3.122.950	326.956	28.728	4.822.890	56%	44%	28%	72%	4,9%
RJ	188.163	378.288	154.522	0	22.874	1.227	5.065.815	340.668	84.899	6.239.044	39%	61%	12%	88%	6,3%
RN	514.581	324.818	1.143	0	1.412	451	632.417	34.894	2.204	1.535.085	42%	58%	56%	44%	1,5%
RO	346.790	113.525	1.500	0	973	855	516.623	24.311	9.195	1.019.642	56%	44%	45%	55%	1,0%
RR	305.540	37.163	74	0	149	144	87.771	3.587	246	433.287	67%	33%	78%	22%	0,4%
RS	290.034	873.286	95.290	0	39.173	11.867	3.860.783	326.686	28.143	5.516.247	53%	47%	23%	77%	5,6%
SC	157.630	501.884	49.816	0	14.006	2.644	2.440.422	197.534	19.994	3.381.941	50%	50%	21%	79%	3,4%
SE	511.797	187.530	293	0	977	248	405.194	19.086	1.716	1.127.371	42%	58%	63%	37%	1,1%
SP	123.166	1.719.589	174.161	0	121.453	20.693	20.206.045	2.109.540	223.466	24.696.432	55%	45%	8%	92%	24,9%
TO	534.545	188.450	484	0	307	1.311	263.187	20.262	1.059	1.009.828	57%	43%	72%	28%	1,0%
Totais	12.316.712	12.889.582	870.811	9.282.720	390.000	103.314	57.887.018	4.799.476	538.625	99.013.197	46%	54%	36%	64%	100,0%
Partic.	12,4%	13,0%	0,9%	9,3%	0,4%	0,0%	58,5%	4,8%	0,5%	100,0%					

Fonte: Elaboração e estimativa do autor a partir dos Boletins Fundeb Set/2010, Dez/2010 e Set/2011 - Tesouro Nacional

APÊNDICE B - Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2007 - R\$ mil

UF	Transferências da União						Tributos Estaduais			TOTAL FUNDEB	Parcela destinada ao Governo Estadual	Parcela destinada aos Municípios	Parcela com origem nas transferências da União	Parcela com origem nos tributos Estaduais	Distribuição entre as UFs
	Origem FPE	Origem FPM	Origem IPI-Exp	Origem compl. da União	Origem LC 87/96	Origem ITR	Origem ICMS	Origem IPVA	Origem ITCMD						
AC	218.897	35.589	87	0	296	16	62.498	641	11	318.034	63%	37%	80%	20%	0,68%
AL	266.189	159.053	1.575	97.085	2.730	49	230.444	5.013	193	762.330	28%	72%	69%	31%	1,62%
AM	178.547	92.274	14.218	0	3.274	35	599.919	6.679	104	895.050	45%	55%	32%	68%	1,91%
AP	218.321	23.136	504	0	1.321	18	52.468	1.218	7	296.992	74%	26%	82%	18%	0,63%
BA	601.226	602.947	41.693	395.146	12.074	462	1.324.922	24.049	1.351	3.003.870	27%	73%	55%	45%	6,40%
CE	469.460	348.976	4.927	282.560	5.292	68	579.406	13.278	731	1.704.698	20%	80%	65%	35%	3,63%
DF	44.163	13.842	332	0	2.631	41	0	0	0	61.008	100%	0%	100%	0%	0,13%
ES	95.979	116.473	24.164	0	13.850	100	794.903	13.706	937	1.060.113	35%	65%	24%	76%	2,26%
GO	181.919	242.947	5.442	0	4.336	869	870.822	19.655	2.434	1.328.424	51%	49%	33%	67%	2,83%
MA	461.865	279.436	5.574	577.097	5.454	140	322.909	6.518	100	1.659.092	22%	78%	80%	20%	3,54%
MG	285.026	879.918	61.150	0	41.922	1.319	3.222.162	108.059	8.348	4.607.903	56%	44%	28%	72%	9,82%
MS	85.230	98.924	3.621	0	4.011	1.146	571.805	9.801	2.289	776.826	47%	53%	25%	75%	1,66%
MT	147.674	123.661	4.951	0	6.305	959	567.131	8.153	456	859.290	53%	47%	33%	67%	1,83%
PA	391.083	241.689	21.641	493.690	14.176	249	579.691	8.803	530	1.751.553	28%	72%	66%	34%	3,73%
PB	306.423	216.903	1.399	27.786	934	39	284.551	1.136	78	839.250	39%	61%	66%	34%	1,79%
PE	441.517	322.665	3.912	38.357	4.826	85	889.181	18.649	657	1.719.849	37%	63%	47%	53%	3,67%
PI	276.510	178.072	153	100.679	980	83	190.687	3.538	0	750.702	29%	71%	74%	26%	1,60%
PR	184.485	455.826	54.008	0	32.755	1.295	1.688.508	54.140	5.126	2.476.143	54%	46%	29%	71%	5,28%
RJ	97.752	195.383	69.581	0	19.054	147	2.604.909	0	0	2.986.826	34%	66%	13%	87%	6,37%
RN	267.328	166.565	1.880	0	1.176	37	329.148	5.882	0	772.017	40%	60%	57%	43%	1,65%
RO	180.159	61.061	818	0	810	64	260.157	3.418	100	506.588	54%	46%	48%	52%	1,08%
RR	158.730	40.025	38	0	124	16	41.812	0	0	240.745	77%	23%	83%	17%	0,51%
RS	150.675	447.004	65.229	0	32.631	1.178	2.013.392	42.646	3.645	2.756.400	54%	46%	25%	75%	5,87%
SC	81.889	260.238	39.112	0	11.667	246	1.146.879	29.847	2.114	1.571.992	53%	47%	25%	75%	3,35%
SE	265.882	94.864	281	0	814	34	200.391	3.011	186	565.461	39%	61%	64%	36%	1,21%
SP	63.986	895.433	106.606	0	101.170	2.358	10.497.326	439.090	30.652	12.136.621	59%	41%	10%	90%	25,86%
TO	277.700	103.317	132	0	256	162	130.729	3.354	128	515.778	56%	44%	74%	26%	1,10%
Totais	6.398.612	6.696.219	533.028	2.012.400	324.870	11.214	30.056.751	830.283	60.176	46.923.554	47%	53%	34%	66%	100%
Partic.	13,6%	14,3%	1,1%	4,3%	0,7%	0,0%	64,1%	1,8%	0,1%	100,0%					

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do FNDE

ANEXO A - Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2008 - R\$ mil

UF	Transferências da União						Tributos Estaduais			TOTAL FUNDEB	Parcela destinada ao Governo Estadual	Parcela destinada aos Municípios	Parcela com origem nas transferências da União	Parcela com origem nos tributos Estaduais	Distribuição entre as UFs
	Origem FPE	Origem FPM	Origem IPI-Exp	Origem compl. da União	Origem LC 87/96	Origem ITR	Origem ICMS	Origem IPVA	Origem ITCMD						
AC	294.458	47.305	82	0	325	34	82.378	2.917	84	427.583	64%	36%	80%	20%	0,70%
AL	358.076	214.196	2.331	112.459	3.003	105	283.517	11.401	401	985.489	29%	71%	70%	30%	1,50%
AM	24.018	132.692	924	22.387	3.603	84	867.635	17.791	537	1.294.149	45%	55%	32%	68%	2,00%
AP	293.684	34.688	440	0	1.453	38	66.133	3.593	22	400.051	74%	26%	83%	17%	0,60%
BA	808.766	819.421	46.151	727.693	13.285	1.151	1.709.039	59.151	5.756	4.190.413	31%	69%	58%	42%	6,60%
CE	631.515	470.443	5.784	419.601	5.822	167	846.489	3.232	2.144	2.414.286	24%	76%	64%	36%	3,80%
DF	59.408	14.909	520	0	2.894	110	0	0	0	77.842	100%	0	100%	0	0,10%
ES	129.111	155.365	29.576	0	15.239	276	1.059.357	32.969	2.288	1.424.179	36%	64%	23%	77%	2,20%
GO	244.716	327.022	8.747	0	4.771	187	1.138.552	46.219	6.987	1.778.885	52%	48%	33%	67%	2,80%
MA	621.298	375.996	7.787	795.444	6.001	309	41.223	13.092	385	2.232.542	25%	75%	81%	19%	3,50%
MG	383.416	1.182.799	79.066	0	46.124	31	4.230.069	251.354	21.231	6.197.158	57%	43%	27%	73%	9,70%
MS	11.465	1.371	3.956	0	4.413	2.843	753.279	21.504	5.648	1.043.392	48%	52%	25%	75%	1,60%
MT	19.865	164.549	8.172	0	6.937	2.228	772.856	29.134	223	1.184.755	54%	46%	32%	68%	1,90%
PA	526.083	324.859	33.421	757.248	15.597	530	767.702	23.164	692	2.449.296	32%	68%	68%	32%	3,80%
PB	412.199	290.946	1.559	42.588	1.028	86	356.115	11.715	1.397	1.117.632	42%	58%	67%	33%	1,80%
PE	593.926	451.741	4.387	167.524	531	186	1.120.286	43.687	1.941	2.388.989	41%	59%	51%	49%	3,70%
PI	371.959	224.174	185	129.356	1.078	206	247.013	9.594	378	983.943	33%	67%	74%	26%	1,50%
PR	248.168	611.841	64.605	0	36.039	2.846	2.165.972	15.092	13.709	3.294.099	55%	45%	29%	71%	5,20%
RJ	131.495	266.549	95.126	0	20.964	311	3.255.461	16.407	27.932	3.961.908	38%	62%	13%	87%	6,20%
RN	359.608	227.251	1.378	0	1.294	81	409.687	15.542	963	1.015.803	43%	57%	58%	42%	1,60%
RO	242.349	78.963	1.427	0	891	205	312.396	10.174	311	646.716	56%	44%	50%	50%	1,00%
RR	213.523	31.132	32	0	137	29	52.417	-	-	297.271	75%	25%	82%	18%	0,50%
RS	202.687	611.815	79.635	0	35.902	2.695	2.746.287	138.669	9.347	3.827.038	56%	44%	24%	76%	6,00%
SC	110.157	350.153	4.533	0	12.837	509	1.435.146	92.367	7.215	2.053.715	52%	48%	25%	75%	3,20%
SE	357.662	13.433	650	0	895	89	244.339	7.652	483	746.101	42%	58%	66%	34%	1,20%
SP	86.074	1.190.533	132.466	0	111.312	5.354	13.960.294	1.025.942	80.279	16.592.253	57%	43%	9%	91%	26,00%
TO	37.356	136.948	278	0	281	347	166.104	7.662	351	685.533	59%	41%	75%	25%	1,10%
Totais	8.607.378	9.007.723	66.233	3.174.300	357.435	25.789	39.460.755	2.222.602	192.709	63.711.020	48%	52%	34%	66%	100%
Partic.	13,5%	14,1%	1,0%	5,0%	0,6%	0,0%	61,9%	3,5%	0,3%	100,0%					

Fonte: Boletim Fundeb Dez/2008 - Tesouro Nacional

ANEXO B - Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2009 - R\$ mil

UF	Transferências da União						Tributos Estaduais			TOTAL FUNDEB	Parcela destinada ao Governo Estadual	Parcela destinada aos Municípios	Parcela com origem nas transferências da União	Parcela com origem nos tributos Estaduais	Distribuição entre as UFs
	Origem FPE	Origem FPM	Origem IPI-Exp	Origem compl. da União	Origem LC 87/96	Origem ITR	Origem ICMS	Origem IPVA	Origem ITCMD						
AC	309.655	49.378	81	0	355	56	93.360	5.162	147	458.193	65%	35%	78%	22%	0,60%
AL	376.556	224.344	1.674	192.293	3.277	211	360.059	20.612	1.059	1.180.084	30%	70%	68%	32%	1,60%
AM	252.576	132.858	6.813	61.719	3.931	310	877.677	27.551	420	1.363.855	47%	53%	34%	66%	1,90%
AP	308.841	33.056	531	0	1.585	104	83.526	6.776	48	434.467	73%	27%	79%	21%	0,60%
BA	850.507	860.782	37.985	1.109.911	14.495	2.331	1.837.489	98.664	9.644	4.821.809	34%	66%	60%	40%	6,60%
CE	664.107	492.379	5.019	656.213	6.352	241	938.991	54.818	3.776	2.821.897	27%	73%	65%	35%	3,90%
DF	62.474	15.474	561	0	3.158	89	0	0	0	81.756	100%	0	100%	0	0,10%
ES	135.774	162.878	23.208	0	16.627	518	1.106.729	58.733	3.923	1.508.390	39%	61%	22%	78%	2,10%
GO	257.346	343.019	8.966	0	5.205	4.846	1.326.873	86.763	12.371	2.045.389	51%	49%	30%	70%	2,80%
MA	653.363	393.698	5.844	1.141.459	6.547	531	477.349	30.473	937	2.710.202	28%	72%	81%	19%	3,70%
MG	403.204	1.241.436	68.039	0	50.326	6.954	4.533.631	429.547	41.048	6.774.185	57%	43%	26%	74%	9,30%
MS	120.567	143.802	3.796	0	4.815	725	796.692	44.871	7.806	1.129.599	48%	52%	25%	75%	1,50%
MT	208.902	174.618	6.669	0	7.569	489	860.188	49.483	3.708	1.316.028	56%	44%	31%	69%	1,80%
PA	553.234	344.118	26.272	1.082.645	17.018	1.089	764.450	41.266	1.014	2.831.106	33%	67%	72%	28%	3,90%
PB	433.472	305.182	1.192	114.067	1.121	205	420.452	22.275	981	1.298.948	44%	56%	66%	34%	1,80%
PE	624.579	474.655	3.476	447.729	5.794	371	1.337.940	76.836	3.919	2.975.299	43%	57%	52%	48%	4,10%
PI	391.156	242.708	164	264.114	1.176	355	304.786	15.683	556	1.220.697	36%	64%	74%	26%	1,70%
PR	260.976	647.340	54.268	0	39.322	6.278	2.483.011	274.197	20.423	3.785.814	57%	43%	27%	73%	5,20%
RJ	138.281	278.516	89.503	0	22.874	924	3.785.862	302.791	51.244	4.669.996	41%	59%	11%	89%	6,40%
RN	378.167	234.236	947	0	1.412	139	475.127	2.735	1.304	1.118.683	44%	56%	55%	45%	1,50%
RO	254.857	85.846	1.769	0	973	249	319.911	12.234	46.978	722.816	57%	43%	48%	52%	1,00%
RR	224.543	59.351	27	0	149	58	67.584	0	0	351.711	68%	32%	81%	19%	0,50%
RS	213.147	642.013	66.487	0	39.173	5.956	3.038.961	286.461	17.082	4.309.280	56%	44%	22%	78%	5,90%
SC	115.842	367.463	38.472	0	14.006	1.096	1.734.077	163.904	10.568	2.445.429	52%	48%	22%	78%	3,40%
SE	376.121	137.201	494	0	977	209	288.744	13.677	841	818.265	44%	56%	63%	37%	1,10%
SP	90.516	1.252.275	113.161	0	121.453	11.748	15.499.271	1.768.731	152.673	19.009.828	56%	44%	8%	92%	26,10%
TO	392.840	133.880	185	0	307	780	186.400	14.009	593	728.992	60%	40%	72%	28%	1,00%
Totais	9.051.603	9.472.505	565.604	5.070.150	390	57.785	43.999.140	3.932.866	393.062	72.932.715	48%	52%	34%	66%	100%
Partic.	12,4%	13,0%	0,8%	7,0%	0,5%	0,1%	60,3%	5,4%	0,5%	100,0%					

Fonte: Boletim Fundeb Dez/2009 - Tesouro Nacional

ANEXO C - Composição, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, da receita anual do FUNDEB e sua origem - 2010 - R\$ mil

UF	Transferências da União						Tributos Estaduais			TOTAL FUNDEB	Parcela destinada ao Governo Estadual	Parcela destinada aos Municípios	Parcela com origem nas transferências da União	Parcela com origem nos tributos Estaduais	Distribuição entre as UFs
	Origem FPE	Origem FPM	Origem IPI-Exp	Origem compl. da União	Origem LC 87/96	Origem ITR	Origem ICMS	Origem IPVA	Origem ITCMD						
AC	333.754	50.325	76	0	355	50	114.572	6.016	155	505.303	64%	36%	76%	24%	0,6%
AL	405.860	242.587	1.988	223.671	3.277	196	407.607	22.688	796	1.308.670	31%	69%	67%	33%	1,6%
AM	272.232	150.531	7.947	159.769	3.931	163	1.118.462	34.720	526	1.748.280	46%	54%	34%	66%	2,1%
AP	332.876	36.014	778	0	1.585	118	97.355	7.320	48	476.094	72%	28%	78%	22%	0,6%
BA	916.696	927.105	38.047	1.360.343	14.495	3.934	2.184.826	114.561	5.383	5.565.389	33%	67%	59%	41%	6,7%
CE	715.790	532.108	6.093	683.610	6.352	276	1.168.610	65.868	5.154	3.183.861	26%	74%	61%	39%	3,8%
DF	67.336	16.953	953	0	3.158	84	0	0	0	88.485	100%	0%	100%	0%	0,1%
ES	146.340	175.676	35.218	0	16.627	610	1.269.438	62.681	4.180	1.710.770	38%	62%	22%	78%	2,0%
GO	277.374	372.651	11.502	0	5.205	7.889	1.579.024	106.481	9.505	2.369.631	50%	50%	28%	72%	2,8%
MA	704.209	424.887	7.631	1.088.858	6.547	611	570.962	34.811	895	2.839.412	27%	73%	79%	21%	3,4%
MG	434.582	1.338.360	97.545	0	50.326	11.653	5.437.896	475.111	53.953	7.899.425	56%	44%	24%	76%	9,4%
MS	129.950	155.287	7.009	0	4.815	14.511	876.766	41.586	9.596	1.239.521	47%	53%	25%	75%	1,5%
MT	225.159	188.422	9.115	0	7.569	7.423	900.357	53.331	4.602	1.395.979	55%	45%	31%	69%	1,7%
PA	596.288	371.551	40.221	1.103.886	17.018	1.380	1.159.064	48.597	4.953	3.342.958	32%	68%	64%	36%	4,0%
PB	467.206	329.545	1.316	108.789	1.121	179	515.910	23.760	1.447	1.449.274	42%	58%	63%	37%	1,7%
PE	673.185	512.534	4.350	355.661	5.794	404	1.648.133	83.630	8.721	3.292.413	42%	58%	47%	53%	3,9%
PI	421.597	270.215	255	268.724	1.176	393	370.269	20.463	860	1.353.952	35%	65%	71%	29%	1,6%
PR	281.286	692.553	64.948	0	39.322	8.869	2.788.734	283.259	30.541	4.189.512	57%	43%	26%	74%	5,0%
RJ	149.043	308.644	116.307	0	22.874	974	4.558.442	288.006	92.836	5.537.124	40%	60%	11%	89%	6,6%
RN	407.597	257.104	1.072	0	1.412	176	550.406	30.195	1.818	1.249.780	43%	57%	53%	47%	1,5%
RO	274.691	89.577	1.418	0	973	398	432.861	16.886	14.055	830.857	56%	44%	44%	56%	1,0%
RR	242.018	38.267	49	0	149	88	81.019	1.474	91	363.154	68%	32%	77%	23%	0,4%
RS	229.735	692.106	88.004	0	39.173	10.084	3.573.660	298.662	55.520	4.986.944	54%	46%	21%	79%	6,0%
SC	124.858	396.109	47.262	0	14.006	1.491	2.092.907	175.726	14.687	2.867.045	51%	49%	20%	80%	3,4%
SE	405.392	148.270	367	0	977	171	368.438	16.435	1.451	941.501	42%	58%	59%	41%	1,1%
SP	97.560	1.349.203	147.420	0	121.453	17.418	18.272.913	1.870.975	210.017	22.086.959	55%	45%	8%	92%	26,4%
TO	423.411	143.209	211	0	307	1.088	209.622	15.116	595	793.558	58%	42%	72%	28%	0,9%
Totais	9.756.024	10.209.791	737.102	5.353.310	390.000	90.631	52.348.254	4.198.357	532.384	83.615.852	47%	53%	32%	68%	100,0%
Partic.	11,7%	12,2%	0,9%	6,4%	0,5%	0,1%	62,6%	5,0%	0,6%	100,0%					

Fonte: Boletim Fundeb Dez/2010 - Tesouro Nacional