



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES  
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE PEDAGOGIA**

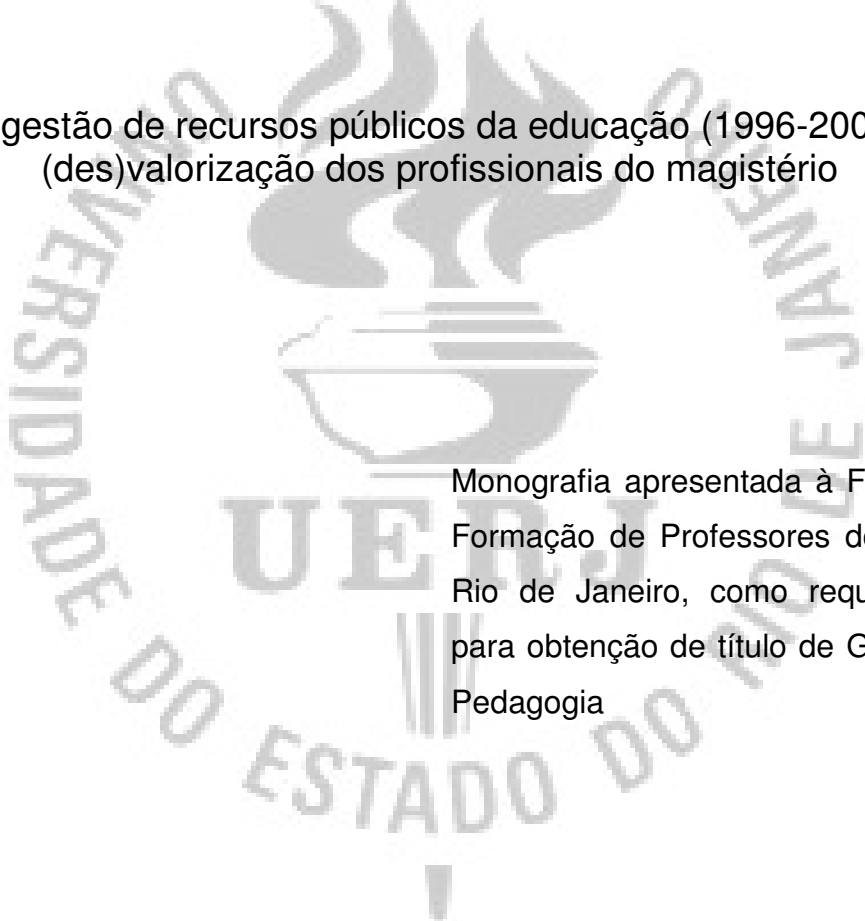
**Mônica Silva Brito**

**A gestão de recursos públicos da educação (1996-2009):  
(des)valorização dos profissionais do magistério**

São Gonçalo  
Janeiro  
2010

Mônica Silva Brito

A gestão de recursos públicos da educação (1996-2009):  
(des)valorização dos profissionais do magistério



Monografia apresentada à Faculdade de  
Formação de Professores do Estado do  
Rio de Janeiro, como requisito parcial  
para obtenção de título de Graduada em  
Pedagogia

Orientador: Prof. Dr. Domingos Barros Nobre

São Gonçalo  
2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CEH/D

B862 Brito, Mônica Silva.  
A gestão de recursos públicos da educação (1996-2009): (des)valorização dos profissionais do magistério / Mônica Silva Brito, - 2010.  
68f.

Orientador: Domingos Barros Nobre.  
Monografia (Licenciatura em Pedagogia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Educação – Legislação – Brasil. 2. Educação – Política governamental. I. Nobre, Domingos Barros. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores, Departamento de Educação.

CDU 37(81)(094)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta obra.

---

Assinatura

---

Data

Mônica Silva Brito

A gestão de recursos públicos da educação (1996-2009):  
(des)valorização dos profissionais do magistério

Monografia apresentada à Faculdade de  
Formação de Professores da  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, como requisito parcial para  
obtenção do título de Graduada em  
Pedagogia.

Aprovada em: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Domingos Barros Nobre (orientador)

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Lúcia de Abrantes Fortuna (parecerista)

São Gonçalo  
2010

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, com humildade, às crianças e jovens do país.

Aos profissionais que atuam, de alguma forma, na dinâmica educacional.

Àqueles que buscam a consolidação de um efetivo sistema de educação brasileiro, tendo como premissa o desenvolvimento pleno da nação brasileira.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Criador as infinitas oportunidades.

Aos meus amados pais e querido irmão pelo carinho e suporte.

Ao meu estimado orientador Prof. Dr. Domingos Barros Nobre por sua paciência e atenção. Às minhas queridas Profa. Dra. Maria Lúcia de Abrantes Fortuna e Profa. Dra. Sônia Câmara pelas aulas e ensinamentos que levarei pela estrada da vida.

Às minhas queridas amigas Daiana Castro, Leila Moraes e Renata Malta pelas palavras de incentivo e tranquilidade.

Aos que, de alguma forma, influenciaram no presente trabalho com suas considerações e críticas.

Muito obrigada.

## RESUMO

BRITO, Mônica Silva. *A gestão de recursos da educação (1996-2009): (des)valorização dos profissionais do magistério*. 68f. Monografia (Licenciatura em Pedagogia) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Tendo em vista a relação entre os temas Gestão Democrática e Políticas Públicas, busca-se no presente trabalho intitulado “A gestão de recursos da educação, no período de 1996-2009: (des)valorização dos profissionais do magistério” como objetivos gerais a abordagem histórica da concepção gramsciana de Estado e sociedade civil, a apresentação e análise das principais leis da educação e o contexto pós LDB. Como objetivo específico: de que forma se deu o processo de (des)valorização dos profissionais do magistério? Buscou-se também responder às seguintes questões: Quais as relações entre o Estado e a sociedade civil? Qual foi a conjuntura sócio-político-pedagógica das referidas leis, tendo como premissa o período de elaboração até a vigoração? Quais foram os avanços e retrocessos da LDB? Teve-se como metodologia pesquisas, em acervos e bibliotecas digitais, com base nos documentos sobre as políticas públicas (1996-2009). Também utilizou-se como referenciais teóricos: BOBBIO (1999), DAVIES (2004, 2008), PARO (1996), SAVIANI (2008) e SEMERARO (1999). O capítulo 1 busca contextualizar o pensamento gramsciano e as concepções de Estado e sociedade civil, a noção de ampliação da esfera pública no Estado e um breve histórico da organização dos movimentos sociais. O capítulo 2 consta a apresentação da LDB, do FUNDEF e do FUNDEB. O capítulo 3 mostra a análise de cada lei supracitada. Como conclusão observou-se: a relação de oposição entre Estado e sociedade civil, o surgimento da escola trazendo consigo a necessidade de sistematização da educação, a organização da sociedade nos chamados “movimentos sociais”. Como avanços da LDB têm-se a regularização do fluxo no ensino fundamental através dos ciclos de escolarização, da promoção contínua, dos programas de aceleração da aprendizagem e do aumento do número de vagas. Como retrocessos tem-se o não cumprimento da meta de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental e a falta de qualidade do ensino público. A preocupação do Governo Federal com a complementação e não com o padrão mínimo de qualidade presente no seu discurso. Não houve, de fato, a valorização dos profissionais do magistério, pois o Governo Federal nivelou por baixo o piso salarial dos mesmos. Enfim, concluiu-se os três principais entraves ao desenvolvimento educacional do país: a ausência de um sólido sistema educacional, o não reconhecimento da educação como prioridade e a descontinuidade das políticas públicas.

Palavras-chave: Gestão, Desvinculação, Educação, Legislação, Políticas.

## **SIGLAS**

CIEP – Centros Integrados de Educação Pública

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Conselho Nacional dos Trabalhadores da Educação

CONSED – Conselho de Secretários Estaduais de Educação

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

DOU – Diário Oficial da União

DRU – Desvinculação de Receita da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE – Fundo Social de Emergência

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços



IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei da Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação e do Desporto

MP – Medida Provisória

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNE – Plano Nacional de Educação

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                        | <b>11</b> |
| <b>1. GESTÃO DEMOCRÁTICA .....</b>                                                             | <b>16</b> |
| <b>2. A LEGISLAÇÃO: LDB, FUNDEF, FUNDEB .....</b>                                              | <b>24</b> |
| <b>2.1. LDB .....</b>                                                                          | <b>26</b> |
| <b>2.2. FUNDEF .....</b>                                                                       | <b>32</b> |
| <b>2.3. FUNDEB .....</b>                                                                       | <b>38</b> |
| <b>3. LDB, FUNDEF E FUNDEB: AVANÇOS OU RETROCESSOS? .....</b>                                  | <b>41</b> |
| <b>3.1. Considerações sobre o FUNDEF .....</b>                                                 | <b>41</b> |
| <b>3.2. Considerações sobre o FUNDEB .....</b>                                                 | <b>43</b> |
| <b>3.3. Principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB .....</b>                              | <b>46</b> |
| <b>3.4. Conselhos de acompanhamento e controle social: de fato exercem o seu papel? .....</b>  | <b>49</b> |
| <b>3.5. A LDB trouxe novas perspectivas? .....</b>                                             | <b>51</b> |
| <b>3.6. A descentralização e a municipalização do ensino no Brasil: contexto pós LDB .....</b> | <b>57</b> |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                         | <b>61</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                       | <b>67</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca, através de análise documental, fazer uma contraposição entre as perdas e ganhos das leis da educação, no período de 1996-2009. Através de pesquisas (análises e comparações de algumas leis da educação brasileira) é possível constatar a necessidade de problematizar, no aspecto macro, questões inerentes à (des)valorização dos profissionais do magistério, à dinâmica de fiscalização de recursos destinados à educação e às perdas que a desvinculação de receita da união (DRU) trouxeram ao contexto da educação pública brasileira. Tendo em vista a abrangência da nova LDB, o presente trabalho terá seu foco voltado para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

A criação de leis específicas da educação ocorreu a partir do momento em que a mesma passou a ser vista como uma questão nacional. A necessidade de determinar objetivos e um modelo a ser seguido, com o intuito de organizá-la e padronizá-la, está atrelada ao seu desenvolvimento. A história da educação acompanha a da sociedade humana no que concerne o surgimento e evolução de ambas. O homem, para relacionar-se com a natureza, necessitou apreender formas e conteúdos que originaram a experiência. Esta caracteriza, em si, o processo de aprendizagem.

Os conhecimentos acumulados pela experiência necessitam, por fim, ser conservados e difundidos às novas gerações. Várias foram as comunidades (primitiva, escravista, feudal, por exemplo) e em cada processo foi fundamental atrelar a educação à sistematização do conhecimento. A forma de organização dos saberes se modifica, de acordo com as necessidades de cada contexto histórico.

Nas sociedades primitivas (modo de produção comunal) os homens adequavam os meios de produção e os transmitiam às novas gerações. Nas sociedades antigas (modo de produção escravista) e medieval (modo de produção feudal) houve o surgimento de uma classe exploradora (que viveu às custas do trabalho alheio) e, por esse motivo, necessitou ocupar o tempo ocioso. Foi no cenário exposto que surgiu o termo escola e, conseqüentemente, o aparecimento da educação organizada/sistematizada destinada, naquele período, apenas à classe dominante, à elite.

Na contemporaneidade, a sociedade moderna (modo de produção capitalista) tem na classe dominante (burguesia) a propriedade dos meios de produção. Ao contrário dos senhores feudais, a burguesia possui como caráter principal o empreendedorismo e a adaptação das relações de produção às necessidades de mercado. Sua origem se deu nas atividades mercantis (acúmulo de capital) e na mais valia.

À luz dessa questão, percebe-se a cidade e a indústria em detrimento do campo e da agricultura, respectivamente. Ao desenvolvimento, contudo, atrela-se a necessidade de universalização e obrigatoriedade da educação. As normas do chamado “direito positivo<sup>1</sup>” e a sua codificação buscam a concepção, formalização e sistematização traduzidas de forma escrita. Constata-se a necessidade do letramento do cidadão, o trabalhador produtivo, necessita, em sua essência, de ingressar no processo sistematizado da cultura letrada.

Os diferentes períodos históricos trouxeram mudanças nas relações do homem e o surgimento da educação como questão nacional. Além da criação de leis específicas para a educação houve a necessidade de organizar a gestão dos recursos oriundos dos cofres públicos. A administração democrática passou a exigir requisitos básicos como: transparência das informações, dos controles e das avaliações; debate e votação das decisões coletivas; normas de gestão regulamentais e/ou legitimação por maioria e coerência da gestão com o processo democrático.

Entende-se que esses fatores passaram a ser necessários, mas não suficientes para manter a democracia. É na elaboração das leis (neste caso específico, as leis da educação) que se dá o momento de repensar as relações de poder, mas ainda assim não há garantias de que através desse processo a democracia acontecerá. É possível constatar, no contexto da educação pública brasileira, que o processo eleitoral (por exemplo, o processo de escolha dos integrantes dos conselhos de acompanhamento e controle social<sup>2</sup>) volta-se, em sua

---

<sup>1</sup> Direito positivo engloba toda a legislação e/ou regras responsáveis pela garantia da organização de toda uma sociedade em determinado momento histórico.

<sup>2</sup> Conselhos de acompanhamento e controle social têm como função principal a fiscalização e o acompanhamento da utilização dos recursos destinados à educação. Têm representatividade federal, estadual e municipal.

maioria, para aspectos individuais de interesse dos candidatos e governantes regentes sem, contudo, negar a participação da sociedade.

Existe uma “tradição conservadora” que reforça o “clientelismo” instalado na esfera da educação. A “troca de favores”, constituída por essas relações, confirma uma democracia tutelar voltada para a manipulação dos envolvidos nessa ação. Dessa forma, constata-se que ocorre um processo contrário à democracia, uma vez que os resultados obtidos já se encontram, de certa forma, pré definidos de maneira autoritária.

O envolvimento dos demais sujeitos que configuram o contexto educacional é anulado pela detenção de um suposto “poder eleitoral”. O espaço propício ao debate e uma ação gestora participativa torna-se uma arena de poder baseada em interesses individualistas. Ao analisar a questão concernente ao ideal democrático na gestão de recursos destinados à educação, é necessário partir do pressuposto do caráter inacabado inerente a esse processo.

Ao ingressar, em 2005, no curso de Pedagogia da Faculdade de Formação de Professores – UERJ – comecei a ter novas vivências ao estudar textos de diferentes disciplinas. Mas, tive um toque especial no momento em que me deparei com os textos de Gestão Educacional e Políticas Públicas. O interesse pelos assuntos oriundos daquele vasto leque temático me mostrou possibilidades de trazer ao meio acadêmico, por intermédio da Monografia, discussões que concernem às Políticas Públicas dentro do aspecto da Gestão Democrática. A preocupação diante de tantos problemas, que percebi durante estágios feitos em CIEPs, me instigaram na tentativa de buscar respostas que viessem ampliar o debate frente à possibilidade de encontrar maneiras objetivas que pudessem esclarecer um pouco da complexidade da legislação educacional brasileira. Sendo assim, a necessidade de tornar a escola pública realmente democrática, vem do entendimento que as verbas destinadas à educação atreladas ao efetivo mecanismo gestor em que tem por preocupação, realmente, atender com qualidade a demanda de alunos diante do precário sistema de ensino público existente no Brasil.

A presente Monografia busca trazer à comunidade científica a reflexão diante da necessidade de se conhecer a dinâmica da elaboração das leis educacionais até a efetiva distribuição e utilização dos recursos vinculados à educação. Pela necessidade de os profissionais conhecerem as leis que regem toda a dinâmica do seu trabalho dentro e fora do ambiente escolar, foca principalmente a luta por

melhores condições de salário e trabalho. Pela sociedade que almeja não apenas aumento de vagas, mas, principalmente, da qualidade do ensino oferecido aos educandos que utilizam a rede de educação pública do país.

Em seus objetivos gerais este trabalho visa discutir de que forma se deu o processo de (des)valorização dos profissionais do magistério, a partir dos mecanismos de financiamento implantados pós-LDB.

As questões de estudo são: Quais as relações entre o Estado e a sociedade civil? Qual foi a conjuntura sócio-político-pedagógica das referidas leis, tendo como premissa o período de elaboração até a vigoração? Quais foram os avanços e retrocessos da LDB? De que forma se deu o processo de (des)valorização dos profissionais do magistério?

Como objetivo específico busca: uma abordagem histórica da concepção gramsciana de Estado e sociedade civil, a apresentação e análise das principais leis da educação, a reflexão frente à (des)valorização dos profissionais do magistério e o contexto pós-LDB.

Tendo como base a comparação entre as principais leis (Constituição Federal: aspectos referentes à educação, LDB, FUNDEF e FUNDEB) e os ideais da gestão democrática. Para tal utiliza-se das análises das principais legislações educacionais de Saviani (2008), o conceito de administração voltada para a transformação social de Paro (1996), as análises do FUNDEF e do FUNDEB elaboradas por Davies (2004, 2008), a concepção de sociedade civil de Gramsci baseada na discussão de Semeraro (1999) e o conceito de Estado baseado nas reflexões de Bobbio (1999), entre outros autores.

Houve, de fato, avanços ou apenas ocorreu o atendimento dos anseios político econômicos internacionais? Analisando a referida questão, observa-se a necessidade de refletir até que ponto as leis supracitadas tiveram como foco o aumento do acesso e a melhoria na qualidade do ensino ou apenas uma resposta às determinações mundiais.

A presente Monografia está organizada em três capítulos. O capítulo 1 mostra a contextualização do pensamento gramsciano e as concepções de Estado, sociedade civil, público e privado, estrutura e superestrutura. A ampliação da esfera pública no Estado, da educação escolar para a transformação social, da organização dos movimentos sociais para a qualidade na educação.

No capítulo 2 apresenta as principais leis da educação: LDB, FUNDEF e FUNDEB. Há a abordagem do conteúdo de cada lei supracitada com o objetivo de situar o leitor no contexto da legislação educacional brasileira.

No capítulo 3 analisa os avanços e retrocessos de cada lei. A perda trazida pela DRU bem como o seu término. A análise do aumento de vagas, mas não da qualidade do ensino. A (des)valorização dos profissionais do magistério e o verdadeiro papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e a sua composição.

## 1. GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os socialistas estão aqui para lembrar ao mundo quem em primeiro lugar devem vir as pessoas e não a produção. As pessoas não podem ser sacrificadas [...]. O futuro do socialismo assenta-se no fato de que continua tão necessário quanto antes, embora os argumentos a seu favor não sejam os mesmos em muitos aspectos. A sua defesa assenta-se no fato de que o capitalismo ainda cria contradições e problemas que não consegue resolver e gera tanto a desigualdade (que pode ser atenuada através de reformas moderadas) como a desumanidade (que pode não ser atenuada).

(Hobsbawm, 1999 apud Frigotto 2003, p.11)

Os pensadores da política moderna consideram o Estado como o instante divino e efetivo da vida em grupo do homem, ser pensante. O Estado é fundado tendo como resultado a racionalidade. Dentro desse contexto nota-se que a razão faz parte da natureza humana. Nessa perspectiva fundem-se as teorias realistas que mostram o Estado da forma como é (de Maquiavel aos que teorizam a respeito da razão de Estado) às teorias jusnaturalistas (de Hobbes a Rousseau e a Kant). Estes, por sua vez, constituem formas ideais de Estado, ou seja, modelos de como o Estado poderia ser, tendo em vista a efetivação de seu fim peculiar.

Há, neste contexto, o mecanismo de racionalizar o Estado segundo as teorias jusnaturalistas que se misturam com o processo de estatizar a razão. Esta origina-se das teorias realistas. Ou seja, o Estado racional, segundo a teoria hegeliana “*Filosofia do direito*” deixa de ser uma obrigação e passa a ser uma realidade.

Para Bobbio (1999) no Estado hobbesiano e rousseauiano ocorre a exclusão definitiva do estado de natureza com o objetivo de se obter uma realidade orgânica. No Estado hegeliano existe a sociedade civil e, por fim, o Estado lockeano que possui a sociedade civil como forma de validar suas obrigações e propósitos.

No século XIX tinha-se a teoria que afirmava o desaparecimento do Estado. Havia, para Marx e Engels, a fundamentação do seu sistema, tendo em vista a célebre afirmação de *O Capital* – “violência concentrada e organizada da sociedade”. Ainda diante dessa ideia de oposição, é perceptível a negação do Estado vinculado à natureza do homem, mas sim um corpo social determinado historicamente tendo como característica principal certos sistemas de produção e relações sociais. Sendo assim, o Estado expressa, ao contrário das teorias jusnaturalistas, o atendimento e a repetição dos anseios particularistas. E também a



sociedade civil reaparecendo no Estado com todas as suas características singulares, bem como a perpetuação da força com o diferencial de se ter, como expressão e instrumento do Estado, a luta de classes.

Na fundamentação da doutrina do Estado, de Marx e Engels é erguido o seguinte tripé, segundo BOBBIO (1999): 1) o Estado como “violência concentrada e organizada da sociedade”, ou seja, caracterizado como aparelho de coerção; 2) o Estado como sendo o meio de administração, por instrumento político, da burguesia em detrimento de outras classes, ou seja, ao contrário da concepção universalista presente no direito natural, o Estado está inserido na concepção particularista e, por fim, 3) a ideia de que o Estado é subordinado à sociedade civil, ou seja, refere-se à concepção negativa de Estado ao contrário da concepção positiva presente no pensamento racionalista. Sendo, então, um aparelho de coerção, particularista e subordinado, o Estado é uma instituição de caráter transitório.

Segundo a teoria do Estado de Gramsci, o mesmo representa os anseios particulares, ou seja, trata-se de uma instituição subordinada à sociedade. Segundo BOBBIO (1999) o Estado gramsciano apresenta quatro pontos fundamentais: instrumental, particular, subordinado e transitório.

Nota-se, tendo como objeto a importância da oposição entre sociedade civil/Estado, que este é subordinado e aquela é caracterizada como elemento decisivo. Segundo Marx, “a anatomia da sociedade civil deve ser buscada na economia política”.

A sociedade civil em Gramsci tem início na análise de sociedade civil e momento estrutural de Marx. Gramsci traz uma inovação frente a teoria marxista. Nota-se a sociedade civil de Gramsci como pertencente ao momento da superestrutura. De acordo com o pensamento gramsciano a sociedade civil é “todo conjunto das relações ideológico culturais” BOBBIO (1999, p.55).

Uma das principais diferenças, entre o pensamento de Marx e Gramsci, é com relação ao estrutural e o superestrutural. Enquanto para Marx a sociedade civil apresenta-se, de forma estrutural, como momento ativo e positivo no desenvolvimento histórico, para Gramsci existe a mesma denominação, contudo, de forma superestrutural. Ou seja, a sociedade é levada ao caráter superestrutural. Entretanto, em ambos há a sociedade em detrimento do Estado.

É importante observar que Gramsci, na construção do seu próprio conceito de sociedade civil, tem como base o conceito de Hegel. Ou seja, há dois pontos

importantes, segundo BOBBIO: “1) o conceito gramsciano de sociedade civil pretende-se derivado do de Hegel; 2) o conceito hegeliano de sociedade civil, tal como Gramsci o concebe, é um conceito superestrutural”. (p.56)

A sociedade civil de Gramsci baseada na superestrutura apresenta a análise de que o determinante da ação política é a interpretação das leis que orientam o seu movimento, bem como da ação política. Segue, abaixo, esquema que permite entender a complexidade das dicotomias:

**Tabela 1: Dicotomias em Gramsci**

|                         |   |                            |
|-------------------------|---|----------------------------|
| Necessidade / Liberdade | ⇒ | Estrutura / Superestrutura |
| Força / Consenso        | ⇒ | Instituições / Ideologias  |

Baseada em BOBBIO (1999, p.62)

Há dois tipos de utilização do conceito de sociedade civil em Gramsci: o uso historiográfico e uso prático político. No uso historiográfico, Gramsci indica as características principais das etapas históricas e no uso prático político a diferenciação das etapas de ascensão e decadência.

Ainda segundo Gramsci, dá-se o fim do Estado quando a sociedade civil reabsorve a sociedade política. A “sociedade regulada” de Gramsci é a sociedade sem Estado. Ou seja, surge da ampliação da sociedade civil até a efetiva ocupação do lugar que outrora era da sociedade política. Aquela classe que consegue a supremacia universal ao ponto de não ser mais necessária a utilização de métodos de coerção coloca-se no caminho para a “sociedade regulada”, ou seja, sociedade desvinculada da sociedade política. Gramsci, com isso, traz na “sociedade regulada” o aumento da participação da sociedade civil até que se torne universal. Na sociedade civil vista, segundo Gramsci, como antítese da estrutura/superestrutura ocorre o fim do Estado no momento em que ocorre a superação do momento superestrutural acarretando o equilíbrio entre sociedade política e civil.

Diante da concepção gramsciana, a classe trabalhadora, apesar de possuir diversas subdivisões, era analisada como sendo um todo capaz de organizar grupos políticos tendo como objetivo principal o combate aos regimes totalitários a ao processo de homogeneização.

Questões gramscianas são atemporais e devem ser analisadas no momento em que se quer construir uma sociedade democrática e popular. É possível construir um sistema sem privilégios da minoria em detrimento da maioria? Os trabalhadores subalternos podem construir uma sociedade em que haja socialização do poder econômico político com o objetivo de alcançar o desenvolvimento do ser humano? O conceito gramsciano traz a possibilidade de ruptura da concepção de política, de Estado, do individualismo e da centralização do poder (da ordem burguesa), pois mostra às forças populares a sua capacidade de organização, autodeterminação e mobilização. (SEMERARO, 1999)

A vertente do projeto político de Gramsci tem como objetivo a recriação da sustentação da sociedade utilizando-se de ações responsáveis capazes de reorganizá-la. Na concepção gramsciana a política é a ponte propiciadora de busca pela democracia através do acesso e resgate, pelos mais oprimidos, da dignidade. O horizonte dessa vertente está em criar rupturas com a demagogia e constituir a personalidade individual daqueles que constituem o todo. Ou seja, toda a forma de construção de hegemonia amparada pelo acúmulo financeiro e político perde seu ponto de sustentação e a sociedade como um todo é “chamada” a tomar uma função ativa na política.

Contrapondo os acontecimentos que manipulam as massas Gramsci afirma que, apenas através do exercício da consciência crítica, é possível consubstanciar uma “sociedade civil” capaz de se autoadministrar. Ou seja, para ele, o surgimento de uma nova sociedade estava atrelada às participações das massas desde que organizadas democraticamente.

Aliado ao presente contexto observa-se a gestão democrática como sendo alavanca para a transformação social. Há na administração capitalista a ferramenta para a manutenção da ordem social conservadora. A administração (ao contrário daqueles que a vinculam apenas ao capitalismo e seus condicionantes) pode se articular com a finalidade de ir além da ordem social vigente. Neste caso, tem por finalidade clara o estabelecimento de uma gestão voltada especificamente aos anseios da população excluída. Contudo, na luta por essa mudança na estrutura administrativa observa-se a necessidade de análise da atual legislação enquanto alicerce para a transformação social. Ou seja, a própria superação da sociedade de classes.

A verdadeira transformação da sociedade foge da criação de meras reformas instituídas pelas classes detentoras do poder. Estas têm como objetivo único o estabelecimento de seus interesses que, entretanto, são diferentes daqueles que buscam a verdadeira transformação e superação pela própria sociedade.

É na educação escolar que consiste a ferramenta básica para a transformação social. Isso ocorrerá no momento em que a mesma servir de instrumento nas mãos dos grupos sociais oprimidos objetivando a superação das atuais relações entre educação e política. Contudo, as relações devem ser analisadas separadamente com o objetivo de não permitir a diluição de uma na outra. Ocorre na ação política a luta pelos ideais contrários de diferentes partes e na ação educativa, entretanto, busca-se atender aos anseios da outra parte. Traduzindo a presente discussão, é possível notar que a ferramenta política usa como instrumento a coerção, enquanto a educação funda-se na persuasão. Todavia, é importante frisar que, embora existam diferenças, a política e a educação são inseparáveis. Segundo Saviani:

A dimensão política da educação consiste em que, dirigindo-se aos não antagônicos, a educação os fortalece (ou enfraquece) por referência aos antagônicos e desse modo potencializa (ou despotencializa) a sua prática política. E a dimensão educativa da política consiste em que, tendo como alvo os antagônicos, a prática política se fortalece (ou enfraquece) na medida em que, pela sua capacidade de luta, ela convence os não antagônicos de sua validade (ou não validade), levando-os a se engajarem (ou não) na mesma luta. (1983, p. 92)

Dentro da análise gramsciana de Estado/Sociedade Civil, estrutura/superestrutura busca-se, na criação de uma legislação específica para a educação, compreender a base organizacional da sociedade; principalmente, observando-se a criação de mecanismos de controle social como o presente nos “Conselhos de Acompanhamento e Controle Social” (FUNDEB). Mesmo tendo como premissa a tímida e mínima participação da sociedade na fiscalização de como são, efetivamente, utilizados os recursos destinados à educação e o conhecimento da legislação brasileira (neste caso específico, da educação), ocorre a inegável ideia de que houve um grande avanço no que concerne à base da organização política da sociedade que almeja a verdadeira transformação e, conseqüentemente, o desenvolvimento da educação nacional com a finalidade de construir uma legislação educacional responsável, principalmente, pela consubstanciação de um sólido sistema educacional.

É dentro desse contexto que, nos anos 90, ocorreu a disseminação do discurso da “participação”. No Estado observa-se diferentes atores sociais incentivando o controle da sociedade sobre aquele através das chamadas “parcerias” entre Estado e sociedade civil e, por fim, a democracia participativa.

Os conceitos de “participação”, controle social e democracia participativa diferem de acordo com os distintos autores (Estado e sociedade civil), pois apresentam diferentes construções históricas para cada segmento da sociedade. É importante, antes de continuar a presente análise, reconstruir os caminhos seguidos pela sociedade que possibilitaram a formulação de conceitos e práticas sociais participativas no Brasil. A participação da sociedade, nas decisões que determinam o futuro da nação brasileira, tem sido conquistada numa caminhada árdua.

O Brasil construiu as bases da sociedade dentro de uma realidade tradicionalmente excludente. Teve como colônia portuguesa, no período escravocrata e Imperial, um povo que era tratado como estranho na própria terra natal à margem da sociedade.

A elite desqualifica a cultura do povo brasileiro ao pregar a ideia de que este tem atitude apática diante de situações inseridas no contexto político-econômico. Contudo, tal afirmação foge da realidade, pois, as manifestações sociais existem no momento em que se têm grupos sociais excluídos. Ou seja, toda e qualquer forma de manifestação popular democrática é uma forma de participação e está atrelada ao tempo histórico e contexto econômico-político e a possibilidade de diálogo de determinado governante.

Dos anos 30 aos 60 a humanidade presenciou os movimentos operários, camponeses e urbanos que, neste século, denominam-se “movimentos sociais”. Estes sofrem coerções, segundo Carvalho (1998), derivadas de partidos políticos que almejavam inseri-los nos interesses particulares da elite. No Brasil o período citado foi conhecido como populismo. Este tem como característica principal o clientelismo, a relação de tutela, de permissão de favores como relação principal entre o Estado e a sociedade. Ou seja, talvez, pode-se afirmar que no Brasil não exista um Estado de caráter público desagregado do privado.

Para a autora, nos anos 70 o Brasil foi palco de intensas mudanças econômicas e políticas que permitiram o crescimento de novas buscas sociais. Tendo em vista a ditadura com o seu Estado burocrático-autoritário, houve o fechamento dos canais de expressão e discussão da sociedade. Sendo assim,

emergiram novos movimentos sociais na tentativa de atender essas necessidades da sociedade. Com isso dá-se a mudança organizacional societária dos sindicatos e partidos ao local de moradia, à periferia, etc.

Os sindicatos, os movimentos populares por creches, dentre tantos outros, são a materialização da recusa do lugar secundário ocupado pela sociedade, em vista da construção de uma nova esfera pública no país, conforme Carvalho (1998).

Para a autora, nos anos 70 e 80 observa-se o surgimento dos chamados “novos movimentos sociais” tendo como objetivo principal ações reivindicativas que rejeitam as relações tutelares ou de cooptação (sejam elas de qualquer espécie) por parte dos partidos, do Estado, etc. Através desses movimentos começa a construção, em caráter nacional, de uma rede de organizações populares que buscam a ampliação de direitos. Sendo assim, através dessa mudança na conjuntura dos movimentos populares, ocorre a conquista de novos direitos e de uma posição contrária e externa ao Estado.

Nos anos 80, contudo, nota-se a articulação dos movimentos de “base” em federações nos municípios, estados e em caráter nacional. Ou seja, as experiências dos movimentos populares reivindicativos dos anos 70 se transformaram em propostas políticas estruturadas e trouxeram o reconhecimento no artigo 1 da Constituição de 1988 de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

A democracia participativa traz, após a Constituição, a necessidade de ampliação dos direitos dos cidadãos na gestão da sociedade com o intuito de construir uma nova sociedade (Carvalho, 1998). Merece enfoque as conquistas da sociedade organizada, tais: o SUS - Sistema Único de Saúde, o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, os “Orçamentos Participativos” em Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, as Audiências Públicas e as Iniciativas Populares Legislativas.

O Orçamento Participativo tem como objetivo principal o andamento de debates e consultas a respeito do orçamento público do município. Essa participação orçamentária permite a população mais pobre ter a oportunidade de discutir, dentre tantas questões, a primazia de investimento de determinado governo municipal. O que faz com que se dê no “Conselho Municipal de Orçamento” a discussão das prioridades bem como o acompanhamento e fiscalização das obras realizadas com recursos municipais.

Entretanto, existe na contemporaneidade um refluxo dos movimentos sociais acarretando uma “contaminação” da cultura participativa. O Estado possui mecanismos de controle<sup>3</sup> que buscam a legitimação perdida. Percebe-se essa presença do Estado nos “Conselhos de Acompanhamento e Controle Social” com o pouco preparo técnico dos representantes da sociedade em detrimento dos representantes do governo. Faz-se necessário o aperfeiçoamento participativo bem como os novos desafios para os movimentos sociais (qualificação técnica e política dos representantes da sociedade, por exemplo) a possibilidade de efetivamente ampliar a participação popular através de instrumentos eficientes tendo em vista a melhoria da qualidade de vida e a efetiva democratização.

---

<sup>3</sup> Tem-se como exemplo os seguintes mecanismos de controle do Estado: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. São estes, segundo a Constituição Federal, os três agentes privilegiados de controle.

## 2. A LEGISLAÇÃO: LDB, FUNDEF, FUNDEB

Não pode haver seguro contra erros. Só os que escolhem nada fazer pela transformação do mundo não cometem erros, cometem um crime. Mas o que nos devia preocupar não é imunidade contra erros, mas encontrar a direção que o movimento deve tomar. Se esta é a correta, os erros podem ser corrigidos; se não, os erros tornam-se desesperançadamente ampliados.

Green (1982)

A escola organizada e padronizada, no decorrer dos períodos históricos, passa a ser ferramenta incontestável de dominação e subordinação das classes menos favorecidas. É diante dessa afirmação que a escola, a sua abertura e manutenção, passa a ser questão do Estado. Nos séculos XVI e XVII, com a Reforma Protestante, ocorre a chamada “educação pública religiosa” (LUZURIAGA apud SAVIANI, 2008) em que os integrantes da Reforma sugeriam aos governantes a disseminarem a inauguração de escolas. E no século seguinte, no início do séc. XVIII, ocorre o surgimento da “educação pública estatal”, que se caracteriza pela contraposição aos valores religiosos.

O iluminismo (séc. XVII e XVIII) projeta ideais vinculados ao racionalismo e ao laicismo do ensino. Ainda no século XVIII, há a explosão da Revolução Francesa (1789-1799) que se traduz na luta por uma escola pública universal, laica, gratuita. Dentro dessa perspectiva, nota-se a necessidade de sistematizar e democratizar o acesso ao sistema educacional público de qualidade. Dá-se no século XIX a chamada “educação pública nacional”.

É nesse cenário que se firmam os chamados Estados Nacionais e onde se coloca a questão da organização dos sistemas de educação. No século XX há a “educação pública democrática” e o objetivo principal de democratizar o acesso à educação. O acesso deve se dar tanto na forma quantitativa quanto na qualitativa. Ou seja, a educação não deve apenas ter um aumento quantitativo de vagas, mas também da qualidade do serviço oferecido ao povo.



**Tabela 2: Etapas históricas da Educação Pública**

| Período Histórico – Séculos | Tipos de Educação            |
|-----------------------------|------------------------------|
| XVI e XVII                  | Educação Pública Religiosa   |
| XVIII                       | Educação Pública Estatal     |
| XIX                         | Educação Pública Nacional    |
| XX                          | Educação Pública Democrática |

Baseada em LUZURIAGA apud SAVIANI (2008, p. 3-7)

A origem da educação no Brasil está atrelada ao processo de colonização. Em 1549, com a chegada dos jesuítas chefiados pelo Padre Manoel da Nóbrega, houve a implantação dos “Regimentos” formulados por D. João III, Rei de Portugal. Pode-se reconhecer naqueles a primeira política educacional do Brasil colônia. Nos “Regimentos” há a versão brasileira da “educação pública religiosa”.

Em 1759, o marquês de Pombal expulsou os jesuítas e deu início às “reformas pombalinas da instrução pública”. O objetivo principal era colocar Portugal no cenário iluminista. Baseando-se no laicismo inspirado no Iluminismo, as reformas trouxeram a chamada “educação pública estatal”.

Contudo, as “reformas pombalinas da instrução pública” não chegaram a se efetivar. A inexistência de mestres preparados para seguir a nova determinação, a ausência de recursos da Colônia e o isolamento intelectual foram alguns fatores. Somente a partir da Revolução de 1930 a instrução pública popular passa a ser vista como uma questão nacional. No mesmo ano cria-se o Ministério da Educação.

Na sequência tivemos uma série de medidas relativas à educação, de alcance nacional: em 1931, as reformas do Ministro Francisco Campos; em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, dirigido ao povo e ao governo, que apontava na direção da construção de um sistema nacional de educação; a Constituição de 1934 que colocava a exigência de fixação das diretrizes da educação nacional e a elaboração de um plano nacional de educação; as leis orgânicas do ensino, um conjunto de reformas promulgadas entre 1942 e 1946 por Capanema, ministro do Estado Novo. Mas foi somente em 1946 que viemos a ter uma lei nacional referente ao ensino primário.

SAVIANI (2008, p.6)

Na Constituição Federal de 1946 ocorreu a definição de ensino primário como sendo obrigatório para todos, a ampliação do acesso à educação gratuita nas escolas públicas e a educação como direito universal. Determinou que a União

estipulasse diretrizes e bases para a educação brasileira, possibilitando maior organização e sistematização do ensino público.

No ano seguinte, em 1947, deu-se início à elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O foco principal era atender ao que fora estipulado na Constituição de 1946. Treze anos após ocorreu a aprovação da lei (20 de dezembro de 1961); contudo, a mesma não atendeu aos anseios da Constituição de 1946. Dentre as muitas limitações, o Estado com o objetivo de isentar-se da obrigatoriedade na oferta de vagas, instituiu o “comprovado estado de pobreza do pai ou responsável” e a “insuficiência de escolas”. Havia, de um lado, o reconhecimento das limitações do sistema educacional brasileiro. De outro, todavia, não se encontrava procedimentos para enfrentar essas restrições.

O reconhecimento da educação como questão nacional trouxe consigo a elaboração de leis educacionais e a universalização da escola básica laica. A LDB, o FUNDEF e o FUNDEB modificaram significativamente a conjuntura sócio-político-pedagógica no território brasileiro. A necessidade de atender aos anseios neoliberais formulou um sistema educacional nacional com objetivos específicos.

O respeito às determinações de regras internacionais de investimento em setores diversificados (neste caso, em especial, a educação pública) organiza, limita e determina a forma de elaboração das leis. É nesse contexto que ocorre a necessidade de analisar as referidas leis tendo como foco a observação dos avanços e retrocessos. Até que ponto a educação se desenvolveu desde a vigoração das leis supracitadas? Houve, de fato, avanços ou apenas ocorreu o atendimento dos anseios político-econômicos-internacionais?

## **2.1. LDB**

Antes de expor a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é importante trazer o contexto histórico a partir do qual a educação passou a ser tratada, pelo Governo Federal, com mais critério.

Com a queda do Estado Novo (29.12.1945) ocorreu a reabertura política no Brasil. Reordenaram-se os partidos e deu-se a eleição da Assembleia Constituinte. A mesma originou a Constituição de (18.09.1946). Utiliza-se na referida pela primeira vez, o termo “diretrizes e bases” relacionado ao tema da educação

nacional. Mais precisamente no Artigo 5º, Inciso XV, Alínea d, tem como definição a competência da União na elaboração a respeito das “diretrizes e bases da educação nacional”.

Em respeito ao que determinava a Constituição, o Ministro da Educação na época, Clemente Mariani, formou uma comissão de educadores com o objetivo de dar início aos trabalhos no dia 18.09.1947. As discussões da referida comissão deram origem ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra encaminhou, à Câmara Federal, em 29.10.1948, o referido projeto de lei. Contudo, somente no dia 29.05.1957 deu-se início à primeira discussão acerca do Projeto das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Este tinha como base principal a manutenção da descentralização da educação, presente desde a década de 1930 por intermédio da Associação Brasileira de Educação (A.B.E.).

O projeto supra foi sucedido pelo substitutivo de Carlos Lacerda. Este tinha como base as discussões presentes no III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino. Após o substitutivo Lacerda nota-se o interesse das escolas particulares na questão das diretrizes e bases da educação nacional e, a partir daí, o conflito entre escola pública e privada se manterá até o ano de 1961.

Em 1959 a Comissão de Educação e Cultura (responsável pela aprovação ou não de projetos destinados à educação) elaborou outro substitutivo que acabou por ser aprovado, em 22 de janeiro do ano seguinte, pela Câmara dos Deputados. Em seguida, foi encaminhado ao Senado como Ofício nº 293, de 25.11.1960, recebendo 238 emendas (todavia, unicamente algumas foram aprovadas) e mais o substitutivo de Nogueira da Gama. Este, por sua vez, foi totalmente rejeitado.

Pode-se dizer que o projeto apresentado na Câmara dos Deputados expressava a formulação que foi mantida no texto aprovado pelo Senado e que, em 1961, se transformou na Lei 4.024/61. Esta caracterizou-se por atender parcialmente os anseios das diferentes correntes políticas.

Com o golpe militar de 1964 fez-se uma reestruturação das diretrizes gerais da educação. Na Lei 5.540/68 observa-se a reordenação da estrutura do ensino superior sendo, assim, conhecida como reforma universitária. Na Lei 5.692/71 consta a reforma do ensino primário e médio. Sendo assim, é importante frisar que

os dispositivos inerentes ao ensino primário, médio e superior e presentes na Lei de 61 foram revogados a partir da publicação dessas duas leis.

Em 11 de agosto de 1971 foi promulgada a Lei nº 5.692/71. A referida lei apresentava-se como resultado do regime autoritário que determinava, dentre outros aspectos: ensino de primeiro grau tendo duração de 8 anos e ensino de segundo grau de 3 anos. O fechamento político ocorrido após o golpe de 1964 impossibilitou o impedimento da luta, por parte da sociedade, pela mudança da estrutura socioeconômica do país.

Após a promulgação da Constituição Federal de 05.10.1988, no mesmo ano, em dezembro, o então deputado Octávio Elísio apresentou à Câmara dos Deputados o projeto de lei que foi intitulado 1.258-A/88 determinando as diretrizes e bases da educação nacional. O mesmo foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação em 29.06.1989. Do projeto original, após emendas, surgiu o substitutivo Jorge Hage (aprovado pela Comissão de Educação no dia 28.06.1990). Este, por sua vez, confrontava a realidade e tinha aspectos progressistas. No dia 12.12.1990 a Câmara o aprovou. Havia a continuidade da trajetória da nova LDB e a discussão frente as diretrizes e bases da educação nacional ainda prosseguia.

Em 1993 é apresentado o substitutivo Cid Sabóia (PLC 101/93). O mesmo passou por longo percurso até ser aprovado, na Câmara, em 30 de novembro de 1994. Em 12 de dezembro de 1994 foi encaminhado ao Senado para apreciação.

Enquanto a LDB estava em discussão na Câmara, ocorriam iniciativas concomitantes no Senado. Foi nesse contexto que em 20 de maio de 1992 deu-se a entrada, na Comissão do Senado, do projeto de lei Darcy Ribeiro. Todavia, o referido não chegou a ser apreciado. O projeto do senador Darcy Ribeiro foi visto possuidor de uma democracia participativa. Ou seja, apresentava a concepção de que, uma vez eleito, o representante escolhido pelo povo tinha o poder de legislar sem, contudo, ter a obrigatoriedade de consultar a sociedade. Nota-se que o referido projeto de lei foi formulado através de articulação de membros do Ministério da Educação. Contudo, o projeto em questão não foi efetivamente apreciado e aprovado pelo Senado Federal.

Após idas e vindas o projeto do senador Ribeiro foi, enfim, aprovado no Plenário do Senado em 08.02.1996. Tendo a aprovação no Senado, retornou à Câmara dos Deputados intitulado como Substitutivo Darcy Ribeiro. Por fim, após

pequenas alterações, o projeto foi aprovado no Senado Federal. O projeto deu origem a nova LDB.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), a LDB, foi promulgada no dia 20 de dezembro de 1996 e se encontra em vigor desde 23 de dezembro do mesmo ano. É também conhecida como Lei Magna da Educação, pelo fato de ser a principal lei do sistema educacional brasileiro.

No texto da lei, no Título I “Da Educação”, parágrafo 1º, é mantido o conceito de educação introduzido pelo substitutivo Jorge Hage, o parágrafo 2º trata do vínculo que deve haver entre a educação escolar e o mundo do trabalho.

No Título II “Dos Princípios e Fins da Educação Nacional” é feita uma adaptação dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal. Em conformidade com o artigo I, parágrafo 2º, do próprio texto da LDB, é feita a conceituação dos fundamentos da educação norteados pela “valorização da experiência extra escolar” e a “vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”. No artigo 3º, inciso VI, trata de “a valorização do profissional da educação escolar”.

No Título III “Do Direito à Educação e do Dever de Educar” percebe-se a abordagem do ideal constitucional no que condiz ao ensino como direito público, à educação de jovens e adultos e ao padrão mínimo de qualidade. Observa-se no texto da nova LDB.

o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo.  
(LDB, 1996, p.2)

No Título IV “Da Organização da Educação Nacional”, no artigo 9, inciso IX, parágrafo 1º, faz-se uma menção ao Conselho Nacional de Educação. Isso ocorreu, tendo em vista que já vigorava uma medida provisória do Governo Itamar Franco, restabelecida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Na referida MP havia a exclusão das minúcias da composição e atribuições do CNE.

Há ainda segundo o texto da LDB:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:  
VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem respeitando o disposto no art. 38 desta Lei.  
Parágrafo único: Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. O Municípios incumbir-se-ão de:  
V. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental[...].  
(LDB, 1996, p.3-4)

O Título V “Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino”, Capítulo I “Da Composição dos Níveis Escolares”, no artigo 21, inciso I, apresenta a composição da educação escolar como sendo: “educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio”.

No Capítulo II “Da Educação Básica”, Seção I, “Das Disposições Gerais”, artigos 22 a 28 é dado o aumento de 200 do número mínimo de dias letivos para os níveis fundamental e médio. No mesmo capítulo também é definido o calendário escolar, a organização curricular, a reclassificação dos alunos.

No que concerne a educação infantil (Seção II, artigos 29 a 31), é feita a definição da sua finalidade, a oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos e em pré escolas para crianças de 4 a 6 anos, sem caráter de promoção.

No Capítulo V “Da Educação Especial” contam três artigos (58, 59 e 60). O artigo 58 mostra a presença dessa modalidade, preferencialmente, na rede regular de ensino. Há a determinação, quando necessário, de serviços de apoio com profissionais especializados. Quando não houver a possibilidade de inserir os educandos em turmas regulares, o recurso de classes e escolas adaptadas para o atendimento à demanda e o estabelecimento de que a oferta se dará a partir da educação infantil.

O artigo 59 determina organização pedagógica com o objetivo de atender a especificidade dos educandos, terminalidade aos educandos que não conseguirem alcançar o nível regular do ensino fundamental, aceleração de estudos aos superdotados.

No artigo 60, cabe aos órgãos técnicos dos sistemas de ensino o estabelecimento do apoio técnico e financeiro, do Poder Público, às entidades particulares que fornecem ensino de educação especial gratuita, ou seja, entidades sem fins lucrativos. Contudo, se dá preferência pelo aumento do atendimento no próprio sistema de ensino regular público.

Cito do Título VI “Dos Profissionais da Educação”, no artigo 62:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

E do Título VII “Dos Recursos Financeiros”, no artigo 68:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:  
 I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
 II – receita de transferências constitucionais e outras transferências;  
 III – receita do salário educação e de outras contribuições sociais;  
 IV – receita de incentivos fiscais;  
 V – outros recursos previstos em lei.

É importante focar o estabelecimento de prazos para o repasse dos recursos financeiros da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao órgão responsável pela educação.

**Tabela 3: Dos prazos do repasse financeiro da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (cf. artigo 69 da LDB)**

|                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I – recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;                          |
| II – recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;               |
| III – recursos arrecadados do décimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente. |

(LDB, 1996, p.12)

Nos artigos 70 e 71 é apresentado o que pode e o que não pode ser considerado como despesa da educação. Permite-se considerar como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, por exemplo, presente no inciso VIII, do artigo 70, “aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar”.

No artigo 74 é assegurado o “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no que a lei denomina “custo mínimo por

aluno”. No artigo 75 observa-se a tentativa de corrigir as diferenças, nos diferentes Estados da Federação, de acesso ao ensino fundamental.

No Título VIII “Das Disposições Gerais” são apresentados os termos relacionados à educação para Povos Indígenas bem como a educação à distância. Naquele constam os mecanismos com o objetivo de garantir a educação bilingue e intercultural às comunidades indígenas. Neste, existe a determinação, em caráter geral, “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Dentre outras disposições é apresentada no artigo 85 a abertura de possível exigência, por parte dos cidadãos, de criação de concurso público “para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos”.

Deve-se destacar, no Título IX “Das Disposições Transitórias” o artigo 87 no qual se institui “a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação da Lei”. Prevê, com isso, no parágrafo 1º, o encaminhamento do Plano Nacional de Educação em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos; no parágrafo 2º recensear educandos do ensino fundamental, mas dando atenção particular aos grupos de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e os de 15 (quinze) a 16 (dezesseis) anos de idade; no parágrafo 3º é estabelecido que o Distrito Federal, cada Estado e Município e, em caráter supletivo, a União matricule todos os alunos a partir dos 6 anos de idade que estiverem cursando o ensino fundamental; no inciso II há a disposição de cursos presenciais ou a distância para jovens insuficientemente escolarizados; no inciso III a efetivação de cursos de capacitação para professores em efetivo exercício e no inciso IV a integração de toda a rede de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação escolar.

## **2.2. FUNDEF**

O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foi instituído, pelo Governo Federal, através da Emenda Constitucional nº 14, datada de 12 de setembro de 1996, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 2.264 de 27 de junho de 1997. Passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998 em todo



território nacional, com exceção do estado do Pará no qual, por motivo de lei estadual, foi implantado em julho de 1997.

O referido fundo teve como diferencial, dentre outros aspectos, a mudança na organização do financiamento dos recursos destinados ao ensino fundamental público do país, a valorização dos profissionais da educação em efetivo exercício da profissão, a permanência dos alunos da rede pública no ambiente escolar.

O FUNDEF tem como base a redistribuição automática de recursos oriundos de receitas destinadas à educação, tendo em vista o número de crianças e jovens efetivamente matriculados em escolas atendidas pelo sistema público educacional. O cumprimento dos deveres do Governo Federal é repassado aos Governos Estaduais, Municipais e Distrito Federal que dividem responsabilidades na previsão dos gastos e na efetiva utilização dos recursos.

Teoricamente, o presente Fundo é formado por 15% dos recursos de Estados e Municípios e o restante por uma parcela de recursos do Governo Federal (incluem-se os recursos transferidos aos Estados, DF e Municípios, conforme a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, como compensação financeira pela desoneração das exportações). A composição de estados e municípios ocorre da seguinte forma:

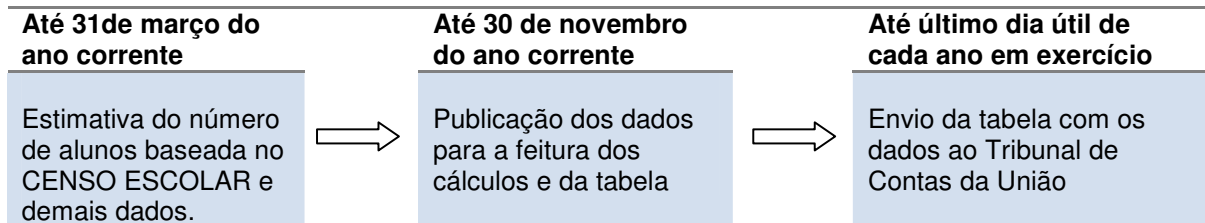
Fundo de Participação dos Estados - FPE;  
Fundo de Participação dos Municípios – FPM;  
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96); e Impostos sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exp.  
(Manual de Orientação do FUNDEF, 2004, p.7)

Os coeficientes de distribuição dos recursos se dão de acordo com os dados educacionais coletados junto às Secretarias Estaduais de Educação entre os meses de março a abril de cada ano. Em seguida é feita a publicação das referidas matrículas, no Diário Oficial da União (DOU), podendo ser retificada (com base na apresentação de novos orçamentos), pelos Estados, no prazo máximo de 30 dias da publicação.

No término de novembro, de cada ano, são calculados novos coeficientes de distribuição do FUNDEF para o ano seguinte. Esses referidos dados, através do Ministério da Educação, são utilizados na elaboração de uma tabela de coeficientes de distribuição de recursos do Fundo e, em seguida, publicados no DOU até o último

dia útil de cada exercício. Cabe ao Ministério da Fazenda o cálculo da complementação anual da União aos Estados e ao Distrito Federal. Abaixo, na tabela 4, a dinâmica e coleta de dados até o envio ao Tribunal de Contas da União:

**Tabela 4: Dinâmica do envio de dados ao TCU**



Baseado no Manual de Orientação do FUNDEF ( 2004, pp.50-51)

Os recursos referentes à complementação da União ao fundo serão destinados ao Orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e poderão ter, no máximo, 20% do total da referida complementação formada pela receita oriunda do Salário Educação<sup>4</sup> (este é oriundo das empresas e é calculado de acordo com a alíquota de 2,5% sobre o total pago aos empregados).

A presente Lei (nº 9.424/96) garante o valor mínimo para cada aluno/ano (conforme tabela abaixo), do ensino fundamental, no caso de algum/alguns estado(s) e município(s) não conseguir(em) alcançá-lo.

Esse valor mínimo é complementado pelo Governo Federal. A distribuição dos recursos oriundos do FUNDEF se dá apenas aos alunos matriculados na rede de ensino público fundamental, excetuando aqueles matriculados na Educação Infantil (creche e pré-escola), Ensino Médio e Supletivo, tendo em vista o CENSO ESCOLAR do ano anterior que é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC) em acordo com os Governos Estaduais e Municipais. Observa-se a seguinte disposição de recursos, tendo em vista o coeficiente de distribuição do FUNDEF – 2006. De acordo com dados obtidos no site do MEC, para o ano de 2006, consta o valor total de receita para o Estado do Rio de

<sup>4</sup> Criado em 1964 é uma contribuição social destinada ao financiamento de ações que tem como origem a educação básica pública. Pode ser utilizado também pela educação especial caso esta seja vinculada à educação básica. Utiliza-se, como base de cálculo, a alíquota de 2,5% em cima do valor total dos pagamentos pagos ou creditados pelas empresas, salvo as exceções legalmente estabelecidas.

Janeiro em R\$ 2.684.925,23, para o município de São Gonçalo o valor de R\$ 58.548,84 e para o município do Rio de Janeiro o valor de R\$ 797.835,90.

**Tabela 5: Valor per capita no Município de São Gonçalo**

| Valor Per Capita (Previsão - 2006) |                 |          |                      |          |                |
|------------------------------------|-----------------|----------|----------------------|----------|----------------|
|                                    | Séries Iniciais |          | Quatro Series Finais |          | Especial       |
|                                    | Urbanas         | Rurais   | Urbanas              | Rurais   | Urbana e Rural |
| <b>SG</b>                          | 1.307,77        | 1.333,93 | 1.373,16             | 1.399,32 | 1.399,32       |

Fonte: Site do MEC

É importante frisar as possíveis oscilações do valor do Fundo, levando-se em consideração a variação na arrecadação de impostos. Todavia, os valores da complementação da União são previamente conhecidos desde o início do exercício. Os créditos dos recursos são transferidos, sem data específica de cada mês, à conta do Fundo presente no Banco do Brasil. Os mesmos se dão, de acordo com a tabela 6 da seguinte forma<sup>5</sup>:

**Tabela 6: A periodicidade do crédito**

| Origem dos Recursos                         | Periodicidade do Crédito                    |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| ICMS                                        | Semanalmente                                |
| FPE, FPM E IPI exp.                         | Decenalmente (dias 10, 20 e 30 de cada mês) |
| Desoneração de Export. e Complem. da União. | Mensalmente (ao final de cada mês)          |

Manual de Orientação do FUNDEF (2004, p.11)

A supervisão da utilização do FUNDEF se dá pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo (estados e municípios) e a fiscalização ocorre por meio dos Tribunais de Contas dos Estados e da União. Contudo, as informações referentes às contas do fundo poderão ser fornecidas aos representantes das Câmaras dos Vereadores, Assembleias Legislativas, bem como os Ministérios Públicos Estaduais e Federal.

O FUNDEF tem, teoricamente, como alicerces o aumento da qualidade do ensino fundamental e principalmente, a valorização dos profissionais do magistério.

<sup>5</sup> Há outros impostos e transferências que formam o Fundo. São eles: ISS, ITBI, IPTU, IR, IPVA, IOFouro.

De acordo com a Lei 9.424, o mínimo de 60% dos recursos oriundos desse fundo é destinado, anualmente, a remuneração daqueles profissionais (professores, diretores, inspetores, etc.) envolvidos na dinâmica educacional do ensino fundamental e os 40% restante (esse valor pode variar) deverão ser utilizados na permanência e progressão do referido ensino.

É importante salientar que os recursos do FUNDEF não eximem os municípios de destinarem 15% de outras receitas (excluindo as que formam o fundo) à manutenção do ensino fundamental (conforme Emenda Constitucional nº 14/96) e investir pelo menos 25% das arrecadações de impostos e transferências na educação (art. 212 da Constituição Federal)<sup>6</sup>. Ainda conforme EC nº14, os Municípios, o Distrito Federal e os Estados deverão atuar da seguinte forma:

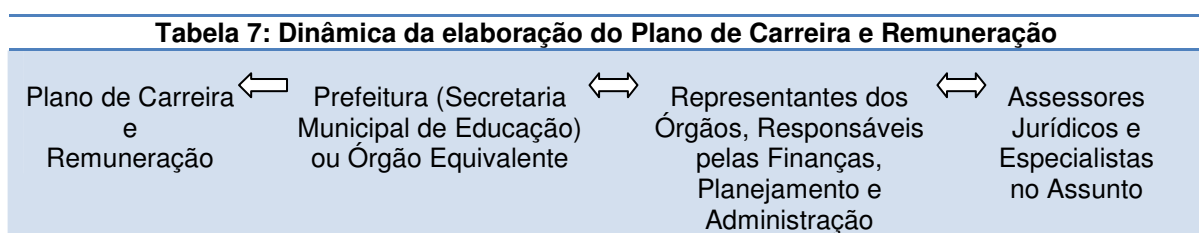
- Municípios: Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- Estados e Distrito Federal: Ensino Fundamental e Ensino Médio.

O FUNDEF estipula o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério definindo o seguinte:

É um conjunto de normas estabelecidas por lei (estadual ou municipal), com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a progressão funcional (por níveis, categorias, classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração.

Manual de Orientação do FUNDEF (2004, p. 21)

O referido plano deve ser elaborado, em caráter municipal, da seguinte forma:



Baseada no Manual de Orientação do FUNDEF (2004, p.21)

Na resolução nº 03/97 da CEB/CNE o salário dos docentes do ensino fundamental determina a referência da remuneração dos professores da educação

<sup>6</sup> Esse valor mínimo pode sofrer alterações, de acordo com as leis orgânicas municipais e as constituições estaduais. No caso do estado do Rio de Janeiro, o valor é de 35%. Todavia, no município de São Gonçalo, por exemplo, o valor deve-se a 25% do total das arrecadações destinadas à educação.

infantil e nível médio. O custo médio aluno/ano (menor valor anual por aluno/FUNDEF) é um dos fatores determinantes para a definição da escala salarial dos profissionais da educação e se dá conforme a razão a seguir:

| <b>Tabela 8: Custo médio aluno/ano</b> |                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Custo médio aluno/ano a nível estadual | $\Rightarrow \frac{\text{Recursos do FUNDEF +Outros recursos destinados aoEnsino Fundamental (em caráter estadual)}}{\text{Total de matrículas no E.F. do Sistema}}$ |

Baseada no Manual de Orientação do FUNDEF (2004, p.22)

A porcentagem de 25% de impostos arrecadados continua tendo que ser destinada à educação pública municipal, no caso de São Gonçalo, e 35% no caso do estado do Rio de Janeiro. Contudo, após a implantação do FUNDEF ocorreu a diferenciação no que concerne a forma como esses recursos devem ser distribuídos e aplicados. Por exemplo, dos 25% destinados ao ensino público no município de São Gonçalo, 60% da parcela total arrecadada deve ser, teoricamente, aplicada no ensino fundamental e o restante, 40%, deve ser investido na educação infantil (creches e pré-escolas) ou mesmo no ensino fundamental. Entretanto, em caráter de informação, no Distrito Federal os 40% são destinados, prioritariamente, ao Ensino Fundamental e Médio.

A Constituição Federal determina que os recursos destinados a educação devam ser utilizados no ano em exercício. Ou seja, os governos municipais e estaduais devem planejar, anualmente, a utilização dos mesmos, tendo em vista as variáveis que podem causar mudanças nas previsões orçamentárias como, por exemplo, as perdas com a inflação.

Pela Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) os gastos com a folha de pagamento dos servidores não devem ultrapassar 54% e 49% em cada Estado e Município, respectivamente. Entretanto, o FUNDEF determina gasto de, no mínimo, 60% do fundo ao pagamento de profissionais do magistério mantendo-se, com isso, o que estabelece a Constituição Federal situada “[...]fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta[...]” (Manual de Orientação do FUNDEF, 2004, p. 28)

Através da criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social o FUNDEF traz consigo, segundo o manual de orientação, um maior controle social no

que concerne ao acompanhamento e fiscalização da utilização do fundo. Na tentativa de dar maior legitimidade e transparência ao conselho, o mesmo tem na sua formação: representantes da Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente), de professores, diretores e servidores de escolas públicas do ensino fundamental e de pais de alunos (se, por ventura, houver um Conselho Municipal de Educação, o mesmo também deverá ter um representante no Conselho supracitado). Sendo assim, os dados analisados pelos conselhos são enviados, em separado, por intermédio de pareceres conclusivos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

No caso de haver irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo, as denúncias deverão ser encaminhadas na seguinte ordem:

- 1) Ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF;
- 2) Aos vereadores juntamente ao Poder Executivo e, em última instância,
- 3) Ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado/Município, através de reclamação e/ou denúncia formal.

A prestação de contas, quanto à utilização dos recursos do FUNDEF, ocorre de três formas:

- Mensal, através da organização e apresentação, por meio de documentos que evidenciem os recursos repassados, recebidos e, efetivamente, executados;
- Bimestral, por intermédio de exposições escritas do Poder Executivo (Municipal ou Estadual);
- Anual, através da prestação de contas do Governo Estadual ou Municipal ao Tribunal de Contas.

### **2.3. FUNDEB**

Segundo o Manual de Orientação do FUNDEB (2007), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, “[...]foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e

regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6253/2007<sup>7</sup>, em substituição ao FUNDEF que vigorou de 1998 a 2006.[...]" (Manual de Orientação do FUNDEB, 2008, p. 07)

O FUNDEB tem como um dos maiores argumentos as diferenças do sistema educacional nas regiões diversificadas do país. Tenta, com isso, implantar uma "uniformização" da distribuição dos recursos da educação em todo território nacional. A responsabilidade pela gestão dos recursos destinados à educação continua sendo encarregada pelos Estados, Municípios e Distrito Federal e, a União, por sua vez, continua exercendo o papel complementar.

O FUNDEB regulamenta a formação de 27 fundos, sendo um por estado e um pelo Distrito Federal. O mesmo tem como premissa o alcance de 20% da contribuição de Estados, Municípios e Distrito Federal. Encontrar-se-á em vigência no período de 2007 a 2020. A origem dos recursos, em caráter estadual e municipal, deve-se às seguintes fontes:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96;
- Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Manual de Orientação do FUNDEB ( 2008, p. 10)

Além das contribuições de Estados e Municípios, o Governo Federal também configura o FUNDEB de forma suplementar. É importante salientar que a complementação da União tem como finalidade, como ocorria no FUNDEF,

---

<sup>7</sup> com as alterações do Dec. nº 6278, de 29/11/2007.

assegurar o valor mínimo fixado por cada aluno em determinado estado. A contribuição dada pela União foi pré-fixada nos anos de 2007, 2008 e 2009 com os valores de 2, 3 e 4,5 bilhões, respectivamente, sendo de 10% em relação à contribuição total de Estados, Municípios e DF no período de 2010 a 2020.

O referido fundo compreende toda a educação básica, incluindo as etapas de educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental regular, do ensino médio, da educação especial, da educação de jovens e adultos (ensino fundamental), da educação de jovens e adultos (ensino médio) e ensino profissional integrado. Os dados que norteiam a distribuição dos recursos do fundo são provenientes do Censo Escolar, tendo como base dados fornecidos por Estado (Secretarias Estaduais de Educação e Municípios), sendo realizado e divulgado pelo INEP/MEC no ano anterior à distribuição. Como ocorria no FUNDEF, esses dados são divulgados pelo DOU e estados e municípios têm 30 dias para corrigir possíveis erros. Após o término do referido prazo e a publicação definitiva dos dados de distribuição para o ano seguinte, estados e municípios não poderão mais modificar o número de alunos e os coeficientes de distribuição do fundo.



### **3. LDB, FUNDEF E FUNDEB: AVANÇOS OU RETROCESSOS?**

Instruí-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa inteligência.  
Agitai-vos, porque teremos necessidade de todo o nosso entusiasmo.  
Organiza-vos, porque teremos necessidade de toda a nossa força

Gramsci apud Saviani 2008

No presente capítulo há a busca da análise dos reais ganhos e perdas de cada lei. Procurando analisar, de forma particular, cada lei, fazendo a contraposição das perdas e ganhos de cada lei, refletindo acerca das principais diferenças e modificações. A perda trazida pela DRU bem como os ganhos vinculados ao seu término. A análise do aumento de vagas, mas sem o acompanhamento da qualidade do ensino. A (des)valorização dos profissionais do magistério e o verdadeiro papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Há a apresentação de tabelas elaboradas utilizando-se dados divulgados pelo MEC. E ainda a busca da contextualização da descentralização e a municipalização do ensino no Brasil no período pós LDB e as formas de avaliação existentes no cenário atual da educação brasileira.

#### **3.1. Considerações sobre o FUNDEF**

Ao analisar o processo de cálculo do coeficiente e da receita anual do FUNDEF nota-se que, até o ano de 1999, os recursos eram calculados tendo apenas como base os alunos do ensino fundamental regular. Um aspecto perceptível é a valorização em 5% dos recursos destinados aos alunos de 5ª a 8ª série e Educação Especial em detrimento daqueles matriculados da 1ª a 4ª série.

A valorização do magistério e o aumento da qualidade da educação estão, de acordo com o manual de orientação do FUNDEF, intimamente ligados. Com a LDB passa a haver maior exigência na qualificação do profissional que faz parte do quadro do magistério. Todavia, ainda aceita a formação em nível médio, modalidade normal, dos profissionais que lecionam nas quatro primeiras séries do ensino fundamental público.

Com o FUNDEF, o Governo Federal busca a valorização do magistério nos Municípios, Estados e Distrito Federal através da proposição de um novo Plano de

Remuneração e Carreira do Magistério. Por meio da Resolução nº 03, de 08/10/97, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação fixou diretrizes nacionais para organizar os Planos<sup>8</sup>.

Percebe-se, ao analisar o Manual de Orientação do FUNDEF, a transferência de responsabilidades do Governo Federal aos Estados, Municípios e Distrito Federal. O aumento da oferta de vagas dentro do Ensino Fundamental não se equipara, todavia, com a qualidade do ensino. Observa-se, ao analisar a Lei, o estímulo do Governo Federal ao aumento de vagas: “[...]Cada aluno matriculado na rede e contabilizado pelo Censo Escolar do ano anterior tem um peso relativo na definição do valor de investimento em educação no âmbito do Estado.[...]” (Manual de Orientação do FUNDEF, 2004, p. 25)

O FUNDEF, apesar de propor mudanças no sistema educacional fundamental público, apenas redistribuiu entre estados e municípios recursos já atrelados à educação, tendo como base as matrículas no ensino fundamental. Não trouxe ganhos significativos ao sistema educacional brasileiro, pois apenas reorganizou a distribuição de recursos (antes, estes já eram atrelados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE), em caráter estadual (entre cada estado e seus respectivos municípios), atendendo a orientação de organismos internacionais.

De acordo com o estipulado na Lei n. 9.424, o Governo Federal (FHC e Lula) não respeitou os critérios de cálculo estabelecidos no seu artigo 6º, em que o mínimo nacional por aluno deveria ser calculado tomando-se como base a razão entre “a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.” Além disso, o Governo não levou em consideração as necessidades dos alunos nos diferentes segmentos, bem como os tipos de estabelecimentos de ensino. Essa contrariedade foi identificada, inclusive, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que verificou, até o mês de dezembro de 2006, o total de quase 30 bilhões (entre os Governos de FHC e Lula) de complementação devida ao fundo. Em caráter de informação, cabe ressaltar que a complementação federal, no ano supracitado, foi menor que 1% (300 milhões) da arrecadação total do FUNDEF (35,9 bilhões).

---

<sup>6</sup> Os 40% de parcela do Fundo também podem ser utilizados na formação inicial de profissionais leigos do magistério.

Apesar das perdas certos governos municipais foram beneficiados, pois dentro de determinados estados alguns municípios com muitas matrículas e poucos recursos favoreceram-se do nivelamento (estado/municípios) existente no fundo. Contudo, os municípios com baixo número de habitantes perderam tendo em vista a pouca arrecadação. Ou seja, por terem baixo recolhimento de receitas determinados municípios dependiam mais do FPM e, todavia, contribuía mais que arrecadavam (tendo em vista que o FPM era um dos recursos que compunham o FUNDEF e o fato de os municípios pequenos serem possuidores de poucos alunos – a base de cálculo do fundo). É importante frisar que as estatísticas de melhoria do ensino, as quais o MEC divulgava na ocasião, tinham como base dados divulgados pelas Secretarias de Educação e não fontes imparciais como deveria ser. Necessita-se trazer à luz da reflexão onde estaria o aumento da qualidade do ensino tendo em vista, de um lado, as grandes perdas do fundo destinado às melhorias na educação pública e, de outro, a (des)valorização dos profissionais envolvidos em sua dinâmica quando se observa, por exemplo, a extinção das gratificações.

### **3.2. Considerações sobre o FUNDEB**

A principal crítica ao FUNDEB está nas perdas acarretadas pela inflação, tendo em vista os impostos, e taxas, destinados ao fundo. O problema também está presente na sonegação fiscal, na política econômica neoliberal, no não respeito da verba vinculada à educação, na impunidade dos governantes que não cumprem as leis (apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal) e na notável desigualdade de recursos destinados às diferentes esferas do governo (estaduais, municipais e federal).

É importante analisar, entretanto, o contexto neoliberal no qual o Estado brasileiro está inserido antes de retomar a reflexão frente às falhas do FUNDEB. O Brasil, como todo país capitalista, busca atender aos anseios das classes dominantes, como também aos grandes representantes do capitalismo: Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. Historicamente, o Estado brasileiro não demonstrou (nem demonstra) interesse em se comprometer com grande parcela da população carente. Ao contrário, buscou na década de 90 atender o mercado internacional ao dar início às privatizações com o argumento de que havia

necessidade da redução dos gastos do Estado. Foi nesse contexto histórico-político-financeiro que o governo se ausentava cada vez mais de seu papel em determinados setores como educação. É nesse cenário que surgem fundos da educação como o FUNDEF e o FUNDEB.

O FUNDEB tem características neoliberais, porque tem como proposta a redistribuição, entre estados e municípios, de 20% dos recursos constitucionalmente destinados à educação. É importante frisar que o Governo Federal parte da conjectura de que as verbas destinadas à educação são suficientes, porém, mal distribuídas entre as diferentes administrações públicas. Todavia, ao contrário do que afirma o Governo Federal, são insuficientes os recursos destinados à educação, como também aos outros setores do aparelho do Estado. A preocupação maior dos governantes, contudo, está em seguir as demandas e exigências do mercado capital nacional e internacional com o objetivo de atender os anseios neoliberais.

Deve-se salientar que o Governo Federal utiliza meios, juridicamente embasados, de criar ou ampliar contribuições que não se vinculam à educação. Ou seja, essas contribuições não são inseridas nos recursos, destinados à manutenção, e desenvolvimento do ensino, acarretando grandes perdas do sistema educacional público brasileiro. Há exemplos notórios de impostos desvinculados da educação. A CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), o FSE (Fundo Social de Emergência) criado em 1994 por Emenda Constitucional e que veio a se tornar o FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), reduziram bilhões da educação através da desvinculação de 20% de algumas contribuições federais, como o FPE e o FPM (formados por impostos federais como o IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados e o IR – Imposto de Renda), como o Salário Educação.

Traduzem-se essas desvinculações como grandes perdas dos recursos destinados à educação de estados, municípios e Distrito Federal. Apesar de o FEF ter sofrido extinção em dezembro de 1999, o Governo Federal, através do legislativo, criou em março de 2000, por meio da EC nº. 27, a Desvinculação de Receita da União (DRU) a qual, por sua vez, continuou causando danos a educação em caráter federal. Traduzindo em números, a taxa de 18% antes repassada obrigatoriamente pelo Governo Federal passou a ser de 14,4%.

A DRU é calculada em cima da receita bruta e não sobre a receita líquida (aquela restante após o repasse aos estados, municípios e Distrito Federal). Ou seja, a educação perde tendo em vista o aumento da DRU<sup>9</sup>. É importante salientar que essa desvinculação foi prorrogada até 2011 por meio da E.C. nº. 56 de 20/12/1007.

Outra perda da educação foi a criação do decreto nº 4.950 que determina a unificação das receitas. Segundo Davies (2008), essa unificação trouxe consigo enormes perdas ao salário educação:

outro prejuízo passou a ocorrer desde 2004 com o decreto nº 4950/2004 determinando que, a partir de 2004, as receitas de órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, o superavit financeiro e o produto da sua aplicação no mercado, passariam a integrar as disponibilidades do Tesouro Nacional. (p. 14).

Ou seja, antes o montante da arrecadação do Salário Educação compunha a conta única do FNDE possibilitando a aplicação dos recursos em benefício do sistema educacional. Depois da criação do decreto, todos os recursos arrecadados passariam a compor a receita do Tesouro Nacional permitindo assim com que aqueles fossem destinados a outras áreas diversas à educação através da desvinculação, no período de 1999 a 2005, da receita do salário educação.

A criação do FUNDEB se embasou no argumento de que era necessário corrigir “algumas” falhas constatadas no FUNDEF, tais como “a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal.” (DAVIES, 2008, p. 34). Contudo, antes de uma análise frente à criação do FUNDEB, cabe ressaltar as grandes despesas que, teoricamente, o mesmo trouxe aos cofres públicos.

Dados publicados em um dos sites vinculados ao MEC ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)), através de relatórios de despesas, mostram que o governo federal gastou a grande soma de 400 milhões de reais nas discussões e arranjos que se contrapuseram aos reais eventos de orientações que efetivamente ocorreram. Todavia, naquele ano de

---

<sup>9</sup> O texto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 277/08) que acaba com a Desvinculação de Receita da União (DRU) para a educação foi aprovado no dia 03.06.2009, na Câmara dos Deputados. Faltando, agora, aprovação no Senado Federal. A aprovação da Câmara foi um grande avanço no orçamento da educação, tendo em vista os R\$ 9 bilhões a mais que o MEC terá nos seus recursos.

2005, o referido fundo ainda não havia sido aprovado pelo Congresso Nacional o que mostra o desnecessário “suposto” gasto do Governo Federal frente a algo que ainda não vigorava. Cabe, com isso, observar o real destino dessa grande soma, tendo em vista as circunstâncias acima analisadas.

### **3.3. Principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB**

O FUNDEB, tal como ocorria no FUNDEF, é uma conta única de arrecadações estaduais e federais pertencentes aos estados e municípios e destinadas, constitucionalmente, ao sistema público de ensino básico estadual e municipal. Uma das diferenças que marcam o FUNDEB está na progressão de 20%, em três anos, do percentual total de impostos destinados ao ensino público básico. Outra está no número de matrículas atendidas e nos impostos que formam este fundo. Levando-se em consideração os impostos destinados aos respectivos fundos, é importante salientar as modificações existentes nos recursos destinados a cada um deles. Há um considerável aumento de recursos na Lei atualmente em vigor.

No FUNDEB, além dos impostos já utilizados como fonte de recursos do FUNDEF, houve um acréscimo de outros impostos (IPVA, ITR e ITCM<sup>10</sup>). Outra mudança está na complementação federal, pois o governo apenas complementarará os estados que não alcançarem o mínimo estipulado em território nacional, tendo em vista cada nível, modalidade e estabelecimento de ensino. Segundo o art. 36, a partir do 1º ano de vigência do FUNDEB, deve-se seguir as seguintes orientações:

- I – creche – 0,80 (oitenta centésimos);
- II – pré-escola – 0,90 (noventa centésimos);
- III – anos iniciais do ensino fundamental urbano – 1,00 (um inteiro);
- IV – anos iniciais do ensino fundamental no campo – 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
- V – anos finais do ensino fundamental urbano – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VI – anos finais do ensino fundamental no campo – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VII – ensino fundamental em tempo integral – 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
- VIII – ensino médio urbano – 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

---

<sup>10</sup> A Medida Provisória n. 339 e a Lei n. 11.494 determinam a inclusão da dívida ativa de impostos e suas multas e juros de mora não incluídos, anteriormente, na EC n. 53.

IX – ensino médio no campo – 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);  
 X – ensino médio em tempo integral – 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);  
 XI – ensino médio integrado à educação profissional – 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);  
 XII – educação especial – 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);  
 XIII – educação indígena e quilombola – 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);  
 XIV – educação de jovens e adultos com avaliação no processo – 0,70 (setenta centésimos);  
 XV – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo – 0,70 (setenta centésimos)

(Manual de Orientação do Fundeb, 2004, p.18-19)

Um aspecto que também deve ser destacado é a inserção das creches e pré-escolas e a reorganização frente à atuação dos municípios e estados, tendo em vista os diferentes níveis de ensino. Ou seja, os municípios, através do FUNDEB, passariam a ficar responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental e os estados, por sua vez, seriam responsabilizados pelo ensino fundamental e médio.

Cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas consideradas como de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei n 9.394/96 (LDB), observado o seguinte critério por ente governamental:

Estados: despesas com MDE no âmbito dos ensinos fundamental e médio;

Distrito Federal: despesas com MDE no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio;

Municípios: despesas com MDE no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental.

Manual de Orientação do FUNDEB (2008, p.24)

Contudo, é importante frisar que a referida mudança deve ocorrer de forma gradativa. Tem-se, abaixo, conforme tabelas baseadas nas Disposições Transitórias do Capítulo VII da lei 11.494/2007, a implantação progressiva (nos três primeiros anos de vigência) dos fundos.

**Tabela 9: Disposição progressiva dos recursos para impostos e transferências**

| <b>Para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art.155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:</b> |                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| No 1º (primeiro) ano                                                                                                                                                                                                                                                                     | 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) no 1º (primeiro) ano; |
| No 2º (segundo) ano                                                                                                                                                                                                                                                                      | 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e   |

|                                                                                                                                                                                             |                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| No 3° (terceiro) ano                                                                                                                                                                        | 20% (vinte por cento), a partir do 3° ano, inclusive;                                |
| <b>Para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal</b> |                                                                                      |
| No 1° (primeiro) ano                                                                                                                                                                        | 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1° (primeiro) ano;  |
| No 2° (segundo) ano                                                                                                                                                                         | 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2° (segundo) ano; e |
| No 3° (terceiro) ano                                                                                                                                                                        | 20% (vinte por cento), a partir do 3° (terceiro) ano, inclusive.                     |

Fonte: Lei n 11.494/2007 (pp. 16-17)

**Tabela 10: Disposição da Complementação da União**

|                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1° (primeiro) ano de vigência dos Fundos;                       |
| 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2° (segundo) ano de vigência dos Fundos; e                      |
| 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3° (terceiro) ano de vigência dos Fundos |

Fonte: Lei n 11.494/2007 (p.17)

**Tabela 11: Matrículas consideradas**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ensino Fundamental | Para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1° (primeiro) ano de vigência do Fundo;                                                                                                                                                                                                                                            |
| Educação Infantil  | Para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1° (primeiro ano de vigência)</li> <li>b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2° (segundo) ano de vigência do Fundo;</li> <li>c) a totalidade das matrículas a partir do 3° (terceiro) ano de vigência dos Fundos, inclusive.</li> </ul> |

Fonte: Lei n 11.494/2007 (p.17)

Sendo assim, matrículas do ensino médio presentes nos municípios não seriam contabilizadas e, em contraposição, matrículas da educação infantil (creches e pré-escolas) e do ensino fundamental existentes nos estados também não poderiam ser utilizadas como base de cálculos da distribuição dos recursos.

No caso da EJA, a distribuição se daria, em caráter municipal, ao ensino fundamental, e em caráter estadual, ao ensino fundamental e médio. No que concerne às perdas de centenas de municípios do país, o FUNDEB traz consideráveis prejuízos aos mesmos tendo em vista, de um lado, a previsão no



aumento de matrículas nos estados e, de outro, a diminuição das matrículas em âmbitos municipais.

Deve-se atentar a outra perda dos municípios quando se remete a EC n. 53 que determina o salário educação não apenas como sendo destinado ao ensino fundamental (nível este em que predomina nos municípios), mas a toda a educação básica (incluindo a educação infantil, o nível fundamental, médio, EJA e educação especial).

### **3.4. Conselhos de acompanhamento e controle social: de fato exercem o seu papel?**

É importante analisar a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social que têm, por sua vez, na sua composição, representantes da sociedade com o objetivo de fiscalizar atos públicos. Tais conselhos têm caráter federal, estadual e municipal e foram criados tendo como premissa o controle da sociedade sobre o Estado, ocasionando, teoricamente, a democratização do poder que os mesmos, efetivamente, não têm.

Deve-se analisar criteriosamente as estratégias que o poder público exerce com o intuito de “corroer” a organização de tais conselhos, pois a efetiva aceitação daqueles ocorre apenas no discurso. Há duas práticas dos governos que são muito utilizadas com o intuito de debilitá-los. Uma delas consiste no enfraquecimento de seu efetivo andamento, ou seja, em outras palavras, o conselho funciona perfeitamente apenas na teoria e não na prática. Outra estratégia muito utilizada é a não permissão de os conselhos punirem as administrações e/ou os culpados no caso de desvios ou a não correta utilização dos recursos da educação.

Sendo assim, cabe aos conselhos a discussão, a análise e a investigação frente aos documentos apresentados; porém, aqueles não têm a autonomia de punir os responsáveis por atos ilícitos (neste caso, o desvio de verbas públicas destinadas à educação), mas apenas de denunciar. É importante frisar que os referidos conselhos, apesar de no papel serem constituídos por representantes da sociedade, são representações do poder público enraizadas na transferência de suas obrigações à sociedade caracterizando assim a ideia central do neoliberalismo.

Tem como base de composição mais representantes do poder público que do povo (como exemplo cita-se o caso do conselho federal, conforme tabela abaixo, que mostra a disparidade de representantes do poder público e da sociedade sendo 9 daquele e 5 desta). Soma-se a essa questão o fato de a sociedade não ter uma entidade devidamente organizada para exigir a devida utilização dos recursos da educação, bem como não ter força frente a representação do poder público. Sendo assim, é imprescindível pensar na organização efetiva de toda sociedade tendo em vista a concreta fiscalização frente a utilização dos recursos públicos destinados à educação.

Cabe uma conscientização em massa e a desconstrução da ideia de que educação pública não é paga o que, de fato, é fundamentalmente equivocada em se tratando da origem da verba aplicada. A população deve, pelo contrário, reivindicar a correta utilização dos recursos públicos e o efetivo respeito das Leis que dão base ao contexto educacional em todo território nacional; todavia, essa organização depende da coesão societária com vista a mudança, por exemplo, do quadro atual em que se encontra a formação dos conselhos sociais.

**Tabela 12: Composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social**

| Representantes Poder Público/Sociedade              | Formação do Conselho Federal                                                                                       | Formação do Conselho Estadual                                                                                                 | Formação do Conselho Municipal                                                                                               |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Representantes do Poder Público                     | 9 membros (6 do Executivo Federal, 2 do Consed e da Undime, 1 do CNE)                                              | 7 membros (3 membros do Executivo Estadual, 2 dos Executivos Municipais, 1 da Undime, 1 do Conselho Estadual de Educação-CEE) | 2 membros do Executivo Municipal                                                                                             |
| Representantes da Sociedade                         | 5 membros (1 da CNTE, 2 de pais de alunos da educação básica pública e 2 de estudantes da educação básica pública) | 5 membros (2 dos pais de alunos, 2 dos estudantes e 1 da seccional da CNTE)                                                   | 7 membros (1 de professores, 1 de diretores, 2 de pais de alunos, 1 de servidores técnico-administrativos e 2 de estudantes) |
| Número total de membros (poder público e sociedade) | 14 membros                                                                                                         | 12 membros                                                                                                                    | 9 membros                                                                                                                    |

(DAVIES p. 57-59, 2008)

É interessante frisar que, existindo em determinado município Conselho Municipal de Educação e Tutelar, haverá um membro representante para cada um aumentando a participação do município na formação do Conselho de

Acompanhamento e Controle Social. Todavia, tendo em vista o número de representantes da sociedade, no âmbito municipal, formalmente, observa-se um caráter mais social do que estatal. Contudo, nenhuma garantia a sociedade tem de que os referidos membros não possuem vínculos de caráter político; principalmente, tendo como premissa o “clientelismo” e o “fisiologismo” analisado por Davies (p.59) em que atenta ao fato de que tais membros ditos representantes da sociedade possam ser escolhidos ou ter forte influência da secretaria municipal de educação ou mesmo do prefeito, caracterizando apenas uma conotação social. Ainda deve-se acrescentar a participação dos membros representantes do estado em detrimento daqueles que representam a sociedade, pois aqueles trabalham nos referidos conselhos em horário de expediente, além de ter o devido preparo técnico para examinar e analisar os documentos contábeis. Estes, por sua vez, na maioria dos casos, não apresentam o mínimo conhecimento contábil para analisar dados financeiros, bem como não são remunerados para exercer tal atividade o que caracteriza, por si só, trabalho voluntário de “relevante interesse social”, segundo consta na lei do FUNDEB.

Deve-se observar que apesar de haver vários pontos negativos no Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, percebe-se como ponto positivo a participação, mesmo que pequena, da sociedade no acompanhamento das ações governamentais. Mesmo sendo formada por minoria, muitas vezes desprovida de embasamento técnico para lidar com as planilhas, a participação de representantes da sociedade atrela-se às forças de articulação coesas. Deve-se salientar que a referida participação se deve a uma contextualização sociopolítica em que a democracia se faz presente.

### **3.5. A LDB trouxe novas perspectivas?**

A nova LDB trouxe consigo novas normas e, conseqüentemente, a necessidade de os educadores de todas as escolas presentes no território nacional conhecerem-na, tendo em vista a devida adequação às suas atividades pedagógicas. Todavia, antes de analisá-la, torna-se de suma importância a contextualização histórica de seus antecedentes.

A sua trajetória iniciou-se na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em agosto de 1986, na cidade de Goiânia. Teve como objetivo central a discussão “A educação e a constituinte”. Era de primordial importância a publicação da proposta dos educadores, tendo em vista o capítulo da Constituição que iria se destinar ao sistema educacional brasileiro.

Como resultado das discussões se teve a “Carta de Goiânia” que, posteriormente, serviria de base ao texto da Constituição de 1988. Naquela previa-se, dentre outros aspectos, a responsabilidade da União na elaboração das diretrizes e bases da educação brasileira.

Em 1987 deu-se início ao movimento de formulação das novas diretrizes e bases da educação nacional. O artigo número 13 da *Revista da ANDE* informou a importância das diretrizes e bases, apresentou os objetivos da proposta e finalizou com a sugestão de texto para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Quanto às diretrizes foram indicados de forma sucinta os fins (Título I) e definidos o direito à educação (Título II) e o dever e a liberdade de educar (Título III). Até aí reiteravam-se determinados princípios formulados, porém, em coerência com a concepção de LDB que orientava a proposta. Já a inclusão do Título IV versando sobre o sistema nacional de educação traduzia um avanço real na nossa legislação educacional. (SAVIANI, 2008, p. 36)

A nova LDB de 1996 trouxe consigo a determinação de parâmetros, princípios e norteamentos que deverão ser seguidos pela educação brasileira. E isso se origina na concepção de homem, de sociedade, dos direitos e deveres do cidadão e do Estado. Em respeito à Constituição de 1946, a Lei n. 4.024/61 expôs as bases e diretrizes da educação nacional. Ao ser incluída a preocupação com “o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio” se tem, de forma clara, a exposição dos ideais liberais. A nova LDB tem como premissa a contraposição frente ao liberalismo; contudo, a afirmação do neoliberalismo.

Entretanto, é notória a mudança de alguns pontos no texto da Constituição, o qual norteou a presente lei. Existe, no art. 205 do texto constitucional, o enunciado que denomina a educação como sendo “dever do Estado e da família”. No texto da LDB há, contudo, uma permuta em que a educação passa a ser “dever da família e do Estado”. É importante analisar o motivo real da referida modificação. Ao analisar os antecedentes que resultaram a lei aprovada em 1961, nota-se a justificativa da

Igreja Católica ao afirmar a primazia da família diante da educação colocando, assim, o Estado em posição secundária.

Em 1961, durante os preparativos do projeto da antiga LDB, ocorreram discussões entre os que defendiam a escola pública e a escola particular. Representantes da igreja católica legitimaram interesses privatistas, pois pleitearam a família, no que concerne à educação, antecessora do Estado. Milton Friedman, ao lado de Hayed, grande idealizador do neoliberalismo, do mesmo modo defende a família precedente ao Estado em matéria de educação. Em seu livro *Liberdade de Escolher*, no capítulo intitulado “O que há de errado com nossas escolas”, justifica essa antecedência afirmando que os pais sabem o que é melhor para os seus filhos; principalmente, em relação à educação.

O Título III da LDB trata “Do Direito à Educação e do Dever de Educar”. É registrado na Constituição Federal, no art. 208, inciso VII, parágrafo 1º, “o direito de acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Contudo, no texto da LDB percebe-se modificações consideráveis. A definição de ensino obrigatório teve modificação no Substitutivo Darcy Ribeiro, pois o mesmo determina “o acesso ao ensino fundamental é direito público e subjetivo”.

Nota-se, com isso, imprescindível a reflexão que busque o entendimento do motivo que levou o Substitutivo a modificá-lo. Haveria interesse em excluir o direito ao ensino obrigatório e gratuito? Torná-lo obrigatório apenas ao ensino fundamental? Tais questões necessitam de um profundo debate, na tentativa de analisar o que, de fato, motivou tais mudanças.

Outro ponto importante trata do cuidado que se tem na inclusão do direito público subjetivo a obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio. O Substitutivo Jorge Hage apresentava em seu texto a “universalização da educação básica, em todos os seus níveis e modalidades” que foi mantida pela Câmara. Alguns críticos consideravam essa norma sem aprovação da Constituição. Entretanto, a própria Constituição ao definir a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino”, dava o aval necessário para a sua efetivação. Apesar de se caracterizar como um avanço para a educação e o desenvolvimento do país, nota-se que a lei não é objetiva nas prescrições do direito à liberdade do ensino.

O termo “Sistema Nacional de Educação”, presente no Substitutivo Jorge Hage, foi retirado de discussão quando estava em processo de aprovação. E também não constituiu a nova lei. Contudo, pela importância, torna-se o eixo

principal da nova LDB. Percebe-se, com isso, a perpendicularidade existente entre o termo “diretrizes e bases da educação nacional” e o “sistema nacional de educação”.

Há dois aspectos que justificam tal afirmativa. São eles: histórico e lógico. Historicamente, o crescimento dos Estados nacionais, no século XIX, atrelou-se à implantação do sistema nacional de educação. Teve-se como principal objetivo a eliminação do analfabetismo e a generalização da instrução popular. Contudo, o Brasil não acompanhou as mudanças presentes nessa iniciativa e herdou um grande déficit histórico no campo educacional em relação aos países que fixaram os referidos sistemas nacionais de ensino.

No Brasil, com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, direcionado ao povo e ao governo, tomou-se uma direção frente à organização da educação no território brasileiro. Além disso, apresentou-se os referenciais tendo em vista a constituição de um sistema nacional de educação. Na Constituição de 1934 a União passou a ter a responsabilidade de elaborar as diretrizes e bases da educação com o objetivo de organizar normas que fossem comuns a todos os Estados do país.

De acordo com a visão lógica, existe uma indiscutível relação entre a denominação “leis de diretrizes e bases da educação nacional” e “sistema nacional de educação”.

Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns. E a organização educacional com essas características é o que se chama “sistema educacional nacional.”  
(SAVIANI, 2008, p.206)

No momento em que se elabora uma lei específica para a educação se pensa na sistematização do ensino e, não apenas, na sua institucionalização. É importante frisar que uma educação sistematizada pode existir sem a presença de uma legislação específica. Porém, para consolidar o sistema educacional é necessária a criação de leis que devem ser seguidas por toda nação, tendo como premissa um dos três objetivos: consolidação do sistema, reforma, instituição ou organização e ordenação para que o sistema seja criado.

Quando se determina fins e meios (diretrizes e bases), busca-se o modo como os objetivos serão alcançados. Ou seja, os meios pelos quais a organização se dará para alcançar os fins. Contudo, durante a criação da carta magna da educação, alguns responsáveis por sua elaboração se contrapuseram ao termo “Sistema Nacional de Educação”. Alegaram inconstitucionalidade na referida denominação e, por isso, a mesma foi substituída por Organização da Educação Nacional. O termo foi modificado, mas o conteúdo permaneceu.

Os defensores aceitaram tal mudança, pois se preocupavam mais com o conteúdo do que com denominações, fato este que permitiu o andamento das negociações. Todavia, com a predominância do Substitutivo Darcy Ribeiro o termo Organização da Educação Nacional é mantido, mas o conteúdo sofre grande alteração.

O detalhamento (composição e atribuições) do Conselho Nacional de Educação foi retirado do artigo 9, inciso IX, parágrafo 1º, do texto da LDB. O argumento principal era “inconstitucionalidade por vício de iniciativa”.

Remete-se, então, ao art. 61, parágrafo 1º, alínea ‘e’ (são de iniciativa do Presidente da República as leis de “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”) e ao art. 84, VI (“compete privativamente ao Presidente da República dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei”) e XXV (“prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei”).  
SAVIANI, 2008, p. 207-208

O CNE, de acordo com interpretação do exposto na citação acima, seria um órgão da administração federal. Contudo, no planejamento da LDB que preponderou na Câmara o CNE tinha outra característica: possuía funções contrárias às desempenhadas pelo Legislativo e Judiciário dentro da sociedade.

O Governo Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso interpretaram o CNE como uma instância que tornaria secundário o papel do MEC na formulação da política de educação do país. Contudo, o objetivo principal da criação do CNE era instaurar a representatividade da sociedade civil para participar com o governo federal no processo de elaboração, acompanhamento e análise da política educacional. Ou seja, o CNE com sua autonomia seria a instância principal do sistema nacional de educação.

Tinha-se, no encaminhamento do CNE (que, com sua autonomia, seria a instância principal do sistema nacional de educação), a ideia de evitar a interrupção

que tem sido constante na política educacional brasileira. Ou seja, a descontinuidade contribui para que ocorra o fracasso na mudança da educação nacional, pois cada governo busca deixar a sua marca administrativa em detrimento do anterior. Com isso a população deixa de ter respeitados seus direitos assegurados pela Constituição.

Ao analisar o texto da LDB percebe-se a dificuldade em diferenciar as diretrizes das bases. No aspecto geral, nota-se o Título “Da Organização da Educação Nacional” como um canal entre as diretrizes e bases. Enquanto os Títulos I, II e III tratam das diretrizes de forma generalizada, o Título IV refere-se a diretrizes específicas. Entretanto, os Títulos posteriores tratam especificamente das bases da educação nacional.

As mudanças trazidas pela revolução tecnológica trouxeram consigo a necessidade de prolongar a escolaridade consubstanciada na formação geral comum. O entendimento de educação básica origina, além da organização do ensino fundamental, a universalização do ensino médio com o objetivo de construir uma escola unificada. Esta tem como foco central a articulação da pluralidade das experiências e conjunturas visando a formação de indivíduos. Contudo, no texto final da LDB o conceito supracitado de educação não é levado em consideração na íntegra.

Em relação a educação infantil, na LDB, não existe uma regulamentação do que deve ser exigido às escolas privadas de educação infantil no que condiz ao seu funcionamento. Ou seja, não existe a obrigatoriedade de autorização, supervisão e fiscalização por parte do Município ou Estado. Contudo, há conforme o artigo 89: “As creches e pré escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”.

Percebe-se na presente Lei (LDB) que existe um maior destaque no que trata a Educação Especial. Configura a apresentação de um Capítulo específico, em detrimento da Lei 5.692/71 que configurava apenas um artigo, no Capítulo I.

No que se refere aos profissionais da educação a presente Lei determina a formação de “institutos superiores de educação” que deve existir concomitantemente às universidades.

No artigo 69, parágrafo 6º, deve-se salientar o importante avanço da lei no que diz respeito “o atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à



responsabilidade civil e criminal das autoridades competentes”. Torna-se com isso dispositivo de suma importância nas mãos da sociedade organizada, pois permite a responsabilização civil e criminal dos governos que não respeitarem os prazos estipulados pela legislação vigente.

Os artigos 74 e 75 apresentam-se em conformidade com a Lei n 9424/96 sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Apesar de suas inegáveis falhas, o FUNDEF trouxe uma chamada de responsabilidade constitucional dos municípios tendo em vista o ensino fundamental.

Torna-se importante a análise do artigo 60 das Disposições Transitórias presente na Constituição de 1988 que estipula dez anos “para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. Em janeiro de 1998, prestes a encerrar o prazo estipulado pelo artigo 60 da CF, observa-se o início da nova década da educação estabelecida pela nova LDB.

Na CF era estipulado que o Poder Público (União, Estados e Municípios) destinasse pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação com o objetivo de alcançar as metas presentes no artigo 60. No presente o quadro é diferente, pois não há previsão de novos recursos como também, utilizando-se de emenda constitucional, o governo desvinculou a parcela correspondente da União. As perdas da educação permanecem, pois mesmo com o aumento percentual de 50 para 60% referente aos recursos oriundos de Estados e Municípios, esse aumento não compensa as perdas correspondentes à retirada da fração própria da União.

### **3.6. A descentralização e a municipalização do ensino no Brasil: contexto pós LDB**

A partir da Emenda Constitucional nº. 14, de 1996, o ensino fundamental foi considerado *direito público subjetivo*, fazendo com que houvesse a ampliação de responsabilidades jurídicas dos governantes, tais como: garantia ao acesso e permanência no ensino fundamental e, principalmente, a *garantia de padrão de qualidade* como uma das vertentes na qual se fundamentará o ensino.

É necessária, primeiramente, a observação da qualidade de ensino no território nacional que tem como foco a análise de três aspectos: a oferta insuficiente, as

disfunções no fluxo durante o ensino fundamental, a generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados, como os do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), promovido pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Há a importância de análise de dados acerca do acompanhamento do acesso à escola e suas consequências diante da demanda em conjunção aos aspectos da qualidade de ensino, por intermédio de análises dos resultados do PISA, nota-se a esfera em que se encontra a qualidade da educação no país.

A Constituição Federal de 1988 formalizou os direitos sociais com a premissa de “*um Estado de bem-estar social*”. Contudo, após a promulgação da Carta Magna, inserem-se no Brasil políticas baseadas na inevitabilidade da mudança do papel do Estado frente o tocante social e fiscal. Essa realidade criou uma verdadeira contradição. De um lado, existiam os direitos e avanços frente às garantias e conquistas. De outro, o controle fiscal que traria consigo menor investimento na educação como um todo. Ou seja, a educação passaria por um dilema, pois mesmo tendo a necessidade de melhoria da qualidade e ampliação das vagas no sistema de ensino, teria uma diminuição dos recursos orçamentários destinados a este fim.

Com isso, houve a ênfase da ideia de qualidade diante da perspectiva empresarial, ou seja, ideias de eficiência e produtividade – com menor custo e controle do produto - contrapondo-se à concepção de democratização da educação. Todavia, a ideia de qualidade supracitada estaria atrelada aos indicadores sociais utilizados para aferi-la.

Diante da concepção da educação brasileira, existem três significados que circularam na sociedade: o primeiro, atribuído a oferta limitada de oportunidades; o segundo, atrelado ao fluxo de alunos que avançam dentro do sistema de ensino; e o terceiro, o controle de qualidade mediante os testes efetuados em amostragens dentro do âmbito nacional.

O primeiro significado foi observado diante da perspectiva de oferta limitada. Ou seja, a primeira ideia de qualidade que a sociedade tinha era aquela cujo acesso era insuficiente a demanda, tendo em vista a organização do ensino diante de premissas de uma minoria privilegiada. Tendo em vista a escola do passado, deve-se levar em consideração o público alvo que se tinha como objetivo: a elite.

Com o aumento do acesso a escola pelas diferentes camadas da sociedade que antes não tinham tais oportunidades, passaram a existir as contradições e

diferenças presentes dentro da sociedade no que concerne a realidade escolar. Com quase um século de atraso, a educação brasileira conseguiu alcançar o patamar de todas as pessoas com idade escolar (7 a 14 anos) estarem frequentando um sistema de ensino formal.

Contudo, a distribuição de vagas no âmbito nacional não se dá de forma uniforme. Sendo assim, ainda há casos em que determinadas regiões do país não suportam a demanda, seja pela questão migratória, seja pela questão administrativa dos órgãos públicos destinados a este fim.

A população, como um todo, exigia a construção de prédios escolares com o intuito de aumentar a oferta de vagas. Com isso, o governo investiria em construção de prédios, compra de materiais sem qualidade, na condição precária e de desvalorização do trabalho docente. Todavia, esse investimento deveria acompanhar um estudo singular das características culturais desses alunos que iriam ocupar tais vagas criadas. Sendo assim, a construção, por si só, de prédios e investimentos em infra-estrutura como um todo não seria suficiente para uma verdadeira mudança da educação brasileira. Deveria, também, ser feito um estudo detalhado visando os indicadores dessa nova perspectiva que trazia consigo a entrada de alunos com realidades diversas aos de outrora e a consequente ausência de uma reestruturação escolar, fazendo com que houvesse um crescente número de obstáculos à democratização do ensino no Brasil.

Talvez, um dos obstáculos mais conhecidos era o exame de acesso ao ginásio que se mostrava um caminho estreito, pois para concluir a 4ª série do antigo ensino primário era necessário passar por essa avaliação e poucos eram aqueles que conseguiam aprovação no mesmo causando, assim, uma considerável diminuição dos alunos que continuavam os estudos. Com a exclusão desse exame (lei n. 5.692/71), esse movimento tornou-se mais fácil. Todavia, teve-se uma mudança de visão quanto ao que era relevante frente ao conceito de qualidade da educação. Os dados de fluxos se tornaram positivos já que o número de alunos que continuavam dentro do sistema de ensino havia aumentado. Isso, tendo em vista a mudança da legislação.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB - houve a regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da utilização de ciclos de escolarização, da promoção contínua e dos programas de aceleração de aprendizagem. Essa nova perspectiva incide no âmbito da falta de qualidade,

evitando os processos internos da escola como a reprovação e a exclusão pela expulsão. Há, com isso, a necessidade de discussões amplas com o intuito de verificação se essas políticas, efetivamente, surtem efeito dentro da qualidade de ensino. Soma-se a isso a qualidade referida aos conhecimentos cognitivos dos alunos, aferida em exames como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (Provão), os quais medem a capacidade de os alunos terem aprendido ou não determinados conteúdos padronizados. Ou seja, a esses exames cabe a análise de uma preocupação em adaptar o ensino de âmbito nacional ao contexto histórico-social em que se encontra a sociedade contemporânea com o intuito, principalmente, de preparar mão de obra que atenda a oferta de vagas no mercado. No que concerne ao ensino profissionalizante, atrela-se a capacidade de que os alunos tenham de aprender competências específicas que não podem ser atendidas por todos os sistemas de educação. Há a necessidade de uma preparação específica em que a presença constante de equipamentos cada vez mais sofisticados necessita de conhecimentos singulares. Em contrapartida, a indispensabilidade de uma nova percepção da sociedade sobre a importância da educação das pessoas e do papel que a mesma tem diante da estratégia desenvolvimentista dos países.

Cabe a educação não apenas o desenvolvimento intelectual ou o aprimoramento dos conhecimentos, mas também o desenvolvimento das atividades cognitivas e o fortalecimento de valores culturais e nacionais.

## CONCLUSÃO

Vimos no início deste trabalho, no capítulo 1, a contextualização do pensamento de Gramsci frente às concepções de Estado e sociedade civil. A abordagem das diferentes concepções históricas, bem como a teoria de desaparecimento do Estado. A importância de se ter uma construção de consciência crítica dentro da sociedade civil, tendo em vista a capacidade de se autoadministrar.

Observamos a importância do controle e da “participação” social na tentativa de ruptura da atual sociedade excludente. O surgimento dos movimentos sociais tendo como objetivo a ampliação de direitos da população. A abordagem do “Orçamento Participativo” que permite a população mais carente discutir assuntos acerca dos investimentos do governo. Buscou-se também fazer uma breve análise dos mecanismos de controle do Estado.

Em seguida, levantou-se, no capítulo 2, a constituição da escola organizada e padronizada, a apresentação das principais leis da educação de (1996-2009): LDB, FUNDEF e FUNDEB. A dinâmica de como se dá o envio de dados ao Tribunal de Contas da União (TCU), o cálculo do valor mínimo por aluno através do CENSO ESCOLAR, a supervisão dos Conselhos de Controle e Acompanhamento Social e o Plano de Carreira e Remuneração.

Finalizando, este trabalho tem, no capítulo 3, as análises dos avanços e retrocessos das referidas leis. Em separado, se faz as reflexões a respeito do FUNDEF e do FUNDEB, das principais diferenças entre estas leis, da organização dos Conselhos, da análise histórica que deu a base para a formação da nova LDB, observando-se os aspectos mais relevantes e o contexto pós LDB através da descentralização e da municipalização do ensino no Brasil.

Viu-se na relação entre Estado e sociedade civil a oposição, pois aquele é subordinado e esta é caracterizada como elemento decisivo. Constatou-se que o Estado apresenta os anseios particulares, ou seja, existe como uma instituição subordinada à sociedade.

No que concerne a conjuntura sócio-político-pedagógica das leis abordadas neste trabalho, tendo como premissa o período de elaboração até a vigoração, concluiu-se que o surgimento da escola trouxe consigo a necessidade de sistematizar a educação. Surgiu a construção da legislação educacional que originou

a nova LDB. Entretanto, esbarrou-se, no processo de elaboração das leis, no termo “inconstitucionalidade”, todo momento em que havia a tentativa de avançar. A sociedade começou a se organizar em movimentos sociais e passou participar do controle frente aos investimentos dos recursos destinados ao âmbito educacional. Contudo, constatou-se que os profissionais da educação, na quase maioria, desconhecem a legislação educacional brasileira o que impossibilita as lutas da categoria. Observou-se também que o Brasil ainda busca a construção de um sistema de educação com bases sólidas.

Como retrocessos e avanços em relação à nova LDB tem-se, como avanço, a regularização do fluxo no ensino fundamental através dos ciclos de escolarização, da promoção contínua, dos programas de aceleração da aprendizagem e do aumento do número de vagas. Como retrocesso, tem-se o não cumprimento da meta de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, bem como a falta na qualidade do ensino público e a impunidade, mesmo existindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, daqueles que não utilizam os recursos, estipulados por lei, da educação pública na própria educação pública.

As perdas históricas no que concernem a educação anularam os pequenos avanços alcançados pelas leis educacionais. A situação tende a se agravar levando-se em consideração que o Estado brasileiro vem seguindo, nos últimos anos, a orientação neoliberal em que existe o reconhecimento da educação como esteio de políticas desenvolvimentistas combinadas com a redução do papel financeiro do Estado.

Atrelado a isso, tem-se, conforme Saviani (2008), uma certa despreocupação da universidade com o ensino fundamental. A mesma deve, através da organização no interior das próprias (através de seus grupos de pesquisa), buscar a construção de um sistema educacional nacional sólido, pois os mesmos tem o poder de transformar o caráter institucional e as relações de produção de conhecimento. Saviani (2008) sugere, na tentativa de modificar os processos formativos, constituir os chamados “grupos de ensino”, com o objetivo principal de buscar soluções (proposta e elaboração de projetos, semelhantes aos presentes nas universidades) para os problemas existentes em cada modalidade de ensino. Os grupos teriam como base de formação os professores com saberes e interesses em determinada área de ensino.

Essas mudanças no sistema educacional acompanham um discurso, pelo Governo Federal, de melhoria na qualidade da educação oferecida à população. Todavia, ao observar atentamente as leis, nota-se a preocupação do governo unicamente com a complementação e não com esse padrão mínimo de qualidade do ensino público. Ou seja, a preocupação tem como alicerces questões financeiras e não as de origem pedagógica. Outro ponto analisado e refletido foi o que determina o Decreto n. 6253, de 13/11/2007, no qual permite a inserção de creches, pré-escolas (no período de 2008 a 2011), instituições comunitárias envolvidas com educação especial, filantropia e confessional, sem fins lucrativos e conveniados com o setor público, que passam a ser consideradas na disposição dos recursos oriundos do FUNDEB.

Contudo, essa inserção trata de um ato inconstitucional ao dispor recursos públicos a instituições particulares contrapondo-se, assim, ao destino desses recursos: educação pública. Além disso, o artigo 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, em seu inciso II, determina que os recursos oriundos do FUNDEB sejam distribuídos tendo como base as matrículas existentes nos sistemas de ensino municipais e estaduais.

Interesses de “grupos privatistas” estão por trás desses atos inconstitucionais, inclusive, tendo em vista a cessão de profissionais do magistério de caráter público a essas instituições privadas sem, contudo, o prejuízo do gozo frente ao caráter “profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública”. Ou seja, ao serem cedidos às instituições privadas, os profissionais são considerados como em efetivo exercício no sistema de ensino público, caracterizando mais perdas à educação pública, tendo em vista a fonte de remuneração dos mesmos ser de caráter público e ter, teoricamente, como destino a educação pública o que, por sua vez, não se vê na prática.

Todavia, essa questão se torna delicada no momento em que não se tem, no Brasil, um sistema educacional preparado para receber a demanda de atendimento especializado exigida pelos alunos portadores de necessidades especiais. De um lado, os legalistas criticam a utilização de recursos públicos nas referidas instituições, por não se tratarem de educação pública. De outro, não havendo um sistema de educação nacional sólido, como se daria o atendimento a essa demanda?

Busca-se responder a seguinte pergunta: de que forma se deu o processo de (des)valorização dos profissionais do magistério? Percebe-se que não houve, de fato, a valorização dos profissionais levando-se em consideração que o FUNDEB determina a reserva de, pelo menos, 60% da receita, através da Lei 11.494/2007, à remuneração dos profissionais do magistério. Todavia, na Proposta de Emenda Constitucional de 2004 era previsto o mínimo de 80% da receita aos profissionais da educação. É notório que a referida PEC atenderia uma categoria mais ampla (nesse caso, “profissionais da educação” e naquele, especificamente, “profissionais do magistério”), porém, em caráter somatório, ocorreu um retrocesso (mesmo que na referida PEC não fosse caracterizado o valor referente aos profissionais do magistério). Tendo como premissa a valorização quantitativa dos profissionais da educação, deve-se lembrar que nos 60% da receita do FUNDEB não estão incluídos os outros recursos vinculados à educação, excluindo fontes importantes como o salário educação, 25% dos impostos municipais e estaduais próprios (dependendo da Lei Orgânica de cada município e da Constituição Estadual de cada estado, respeitando o mínimo de 25%), etc.

Sendo assim, é importante observar que os 60% não se referem a todos os impostos vinculados e, portanto, abriu brechas para que determinados governos não utilizassem os impostos vinculados à educação não inseridos nos 60% do FUNDEB. Ou seja, alguns governos usaram como argumento o fato de, teoricamente, já estarem empregando mais que 60% na remuneração dos referidos profissionais antes mesmo de vigorar o FUNDEF em 1998.

Baseando-se no exposto acima, não se pode garantir que os 60% referentes ao FUNDEB serão utilizados na melhoria salarial, tendo em vista as falhas e contrariedades existentes na Lei (desde a Lei anterior - FUNDEF), permitindo o uso de subterfúgios por parte de administrações públicas (sejam elas municipais ou estaduais) que, sucessivamente, somam perdas ao sistema educacional público.

É necessária a análise do piso salarial nacional de R\$ 850,00<sup>11</sup>, tendo como base o projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional, em março de 2007, o

---

<sup>11</sup> A Câmara aprovou o Projeto de Lei 3.776/08, do Governo Federal, que indica o uso do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para que seja revisto, a cada ano, o valor do piso salarial para professores que trabalham na rede pública da educação básica. Contudo, é importante frisar que a votação ainda irá ao Senado. A preocupação do Governo está, unicamente, em impedir um “aumento contínuo” do que se gasta com o pagamento dos professores. A Lei n 11.738/08 utiliza-se, como medida de correção, o mesmo índice que define o aumento do valor mínimo por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental. Sendo assim, é importante frisar



qual nivela a remuneração usando como alicerce a miséria salarial de professores residentes em municípios mais pobres. O piso é nivelado por baixo e isso pode ser traduzido como desvalorização dos profissionais, tendo em vista que corresponde a uma jornada de trabalho de 40 horas semanais (obrigando, assim, os profissionais a trabalharem em apenas uma atividade remunerada). (DAVIES, 2008)

A contrariedade está no termo “valorização do magistério”, pois o governo ao invés de ter como base o que deveria, teoricamente, pagar ao profissional do magistério viver dignamente, nivela o salário daquele tendo como premissa a média nacional do que o mesmo já recebe. Sendo assim, não se tem um nivelamento por cima, mas por baixo. Além disso, a proposta se torna transitória, pois não há um comprometimento por parte do Governo Federal com o intuito de se fazer cumprir a Lei e, muito menos, meios determinantes de punição àqueles governos que não cumprirem o piso nacional proposto.

Ainda seguindo a análise da educação, conforme Saviani (1994), três são os principais entraves ao desenvolvimento educacional no Brasil. O primeiro se deve à falta de um sistema de educação sólido. O segundo refere-se à questão de âmbito organizacional e, por fim, o terceiro se deve à descontinuidade das políticas educacionais, tendo em vista as mudanças de governo ocorridas após o processo eleitoral.

No primeiro, para que haja a formação de um sistema educacional nacional, deve existir três objetivos bem definidos: a consolidação do sistema, uma reforma da legislação educacional e uma organização nacional.

No segundo, tem como premissa a organização da sociedade com o intuito de pressionar o reconhecimento do Estado de que a educação é uma prioridade.

No terceiro, Saviani (1994) discute a necessidade de uma continuidade das políticas, destacando as metas que devem ser traçadas, tendo como base a irreversível modificação do sistema ao ponto de uma mudança de governo não correr o risco de desconstruir aquilo que for construído.

---

que o Governo, ao utilizar o INPC, pretende desvincular a receita do número de matrículas daquela destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. Contudo, o projeto de lei 7.431/06 que estipula o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), no dia 27.05.2009, foi “retirado de pauta a requerimento de Srs. líderes” e “Deferido pela Presidência”.

Não se deve, de forma simplista, apedrejar a lei nos pontos não alcançados. A LDB, em si, não pode ser considerada a única âncora da educação escolar. Deve-se observar a existência anterior da Constituição Federal de 1988 e o capítulo referente à Educação. Toma-se com isso o desafio de possibilitar o debate entre a comunidade docente, a comunidade científica, as autoridades (federais, estaduais e municipais) e a sociedade civil tendo como premissa principal a observação do que, de fato, não deu certo e a busca de novos horizontes em que haja a vontade política de democratizar a educação com ações críticas e participativas.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry (1995). “Balanço do neoliberalismo”. In: Sader, Emir & Gentili, Pablo (orgs.). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra.
- BRASIL. Congresso Nacional (2009). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: jul, 2009.
- \_\_\_\_\_. (1996a). “Lei n 9.394, de 20.12.96, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. *Diário Oficial da União*, ano CXXXIV, n. 248, 23/12/96, pp. 27.833-27.841.
- \_\_\_\_\_.(2004). Manual de Orientação do Fundef. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/manual2.pdf>>. Acesso em: jul, 2009.
- \_\_\_\_\_. (2007b). “Lei n. 11.494, de 20/6/07. Conversão da medida provisória n. 339, de 2006. Regulamenta o Fundeb, altera a lei n. 10.195, de 14/2/01, revoga dispositivos das leis n. 9.424, de 24/12/96, 10.880, de 9/6/04, e 10.845, de 5/3/04, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- CÂMARA <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=403508](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=403508)> Acesso em: jan. 2010.
- CARVALHO, M<sup>a</sup> do Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. Instituto Polis. São Paulo, 1998. Mimeo.
- DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.
- \_\_\_\_\_. Legislação educacional federal básica. São Paulo: Cortez, 2004.
- FRIGOTTO, Gaudencio. *Educação e a crise do capitalismo real*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GREEN, Gilbert. *Anarquismo ou Marxismo: uma opção política*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.
- Ministério da Educação e do Desporto. < <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-consultas/1728-matricula-coeficientes-de-distribuicao-de-recursos-e-receita-anual-prevista-por-estado-e-municipio-2010->>. Acesso em: jan.2010.

\_\_\_\_\_. < <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-consultas>>. Acesso em: jan. 2010.

\_\_\_\_\_. <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao> > Acesso em: jan. 2010.

PARO, Victor Henrique. *Administração Escolar: introdução crítica*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

RIO DE JANEIRO (1990). “*Lei Orgânica do Município de São Gonçalo*”. Disponível em <<http://www.amasg.org.br/downloads/LeiOrgAnica1998.pdf>> Acesso em: jul. 2009.

RIO DE JANEIRO (1989). “*Constituição do Estado do Rio de Janeiro*”. Disponível em: <[http://www.cmresende.rj.gov.br/PDF/const\\_est\\_rj.pdf](http://www.cmresende.rj.gov.br/PDF/const_est_rj.pdf)> Acesso em: jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Desafios atuais da pedagogia histórico-crítica. In: SEVERINO, Antônio Joaquim et al. *Dermeval Saviani: Simpósio de Marília*. São Paulo, SP: Cortez, 1994.

\_\_\_\_\_. *A nova lei da educação: trajetória, limites, perspectivas*. 11<sup>a</sup> ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional*. 2 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SEMERARO, Giovanni. (1999). *Gramsci e a sociedade civil*. Petrópolis: Vozes, 1999.