



Universidade  
Estadual de  
Londrina

---

ARLETE EGAWA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DE 1990:  
O PAPEL DOS FUNDOS NA BUSCA DA QUALIDADE DA  
EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA CIDADANIA**

---

LONDRINA-PR  
2009

ARLETE EGAWA

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DE 1990: O  
PAPEL DOS FUNDOS NA BUSCA DA QUALIDADE DA  
EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA CIDADANIA

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Pedagogia da  
Universidade Estadual de Londrina.

Orientador(a): Prof. Eliane Cleide da Silva  
Czernisz

**Londrina-PR  
2009**

ARLETE EGAWA

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DE 1990: O PAPEL  
DOS FUNDOS NA BUSCA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E  
PROMOÇÃO DA CIDADANIA

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Pedagogia da  
Universidade Estadual de Londrina.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Eliane Cleide da Silva Czernisz  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Isabelle Fiorelli da Silva  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Maria Jose F. Ruiz  
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## **AGRADECIMENTOS**

Existem situações na vida em que é fundamental poder contar com o apoio e a ajuda das pessoas.

Meus sinceros agradecimentos:

À professora Eliane Cleide, orientadora deste trabalho, pelos seus conhecimentos, seu apoio e sua disponibilidade.

À minha família, pela paciência e compreensão, durante o processo de elaboração do trabalho.

Por fim, agradeço sinceramente a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse trabalho.

## Lista de Siglas

- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CF – Constituição Federal
- EC – Emenda Constitucional
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- DRU – Desvinculação de Receita da União
- FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- ISS – Imposto Sobre Serviços
- ITBI – Imposto de Transferência de Bens Imóveis
- ITCM – Imposto de Transferência de Causas Mortis
- ITR – Imposto Territorial Rural
- LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- MEC – Ministério da Educação e Cultura
- PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
- PNE – Plano Nacional da Educação
- SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
- TC – Tribunal de Contas
- THC – Teoria do Capital Humano
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- USAID – United States Agency for International Development

EGAWA, Arlete. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DE 1990: O PAPEL DOS FUNDOS NA BUSCA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA CIDADANIA. 2009. Número total de 53 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar os rumos do financiamento da educação no país a partir de 1990. Para tanto nos utilizamos de discussão bibliográfica e análise de documentos e da legislação brasileira. Deste modo destacamos o papel do Estado na democratização da educação e promoção da cidadania, e o discurso pela qualidade da educação disseminados principalmente à partir da regulamentação do FUNDEF e FUNDEB. A relação entre educação e qualidade reforça a necessidade de entendimento sobre as formas de investimento em educação, que procuramos através desse trabalho, trazer as discussões e contribuições de vários autores acerca do tema. Trata-se de uma discussão importante para a compreensão das políticas educacionais e dos rumos tomados pela política de financiamento da educação no contexto em destaque. Os resultados obtidos apontam que o discurso do Estado pela qualidade da educação se realiza pautada nos moldes do sistema capitalista, reforçando as desigualdades sociais e apenas conformando o cidadão em sua classe social. No entanto, podemos ressaltar que as políticas de financiamento trouxeram melhorias para a educação, porém ainda insuficientes para garantir uma qualidade de ensino para todos e ao exercício de uma cidadania plena.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação. FUNDEF e FUNDEB. Qualidade de ensino. Cidadania.

## SUMARIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ANALISANDO O CONTEXTO HISTÓRICO.....</b>	<b>11</b>
1.1 O Financiamento da Educação no Império .....	11
1.2 O Financiamento da Educação à partir da República .....	12
1.3 O Financiamento no Contexto da Ditadura Militar .....	13
1.4 O Financiamento da Educação à partir de 1990 .....	18
<b>CAPÍTULO 2: ASPECTOS LEGAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
2.1 O Financiamento da Educação através dos Fundos e o Discurso pela Qualidade .....	28
2.1.1 Os Objetivos do FUNDEF .....	28
2.1.2 Os Objetivos do FUNDEB .....	32
<b>CAPÍTULO 3: CIDADANIA, EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO .....</b>	<b>37</b>
3.1 Cidadania: Uma Breve Análise do Conceito .....	37
3.2 A Vinculação entre Cidadania e Educação .....	40
3.3 Cidadania e Educação: Em Busca da Qualidade Democrática, Justa e Igualitária .....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema surgiu através das discussões sobre as políticas educacionais encaminhadas à partir de 1990, em estudos realizados durante a graduação em Pedagogia. Na necessidade de entender a forma como o Estado gradativamente vem se desresponsabilizando pela educação pública, em um momento em que propaga-se cada vez mais a democratização do ensino à população e a importância da educação para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, caracterizado como neoliberal, percebemos uma ênfase nos direcionamentos educacionais, com as interferências e recomendações de organismos internacionais como: UNESCO e Banco Mundial, cujas ações são focadas principalmente nos anos iniciais da educação básica. Norteados por objetivos próprios de tal contexto, qual seja promover a educação para todos, a ênfase na educação básica teve como foco instrumentalizar os indivíduos com uma escolarização mínima, para suprir as necessidades de mão de obra para o mercado de trabalho.

É nesse período que temos a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que visava o financiamento da educação fundamental e posteriormente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que visava o financiamento da educação básica. Esses acontecimentos se processam acompanhados e reforçados pela ênfase na qualidade da educação, que no Estado neoliberal assume feições de mercadoria e constituiu-se discurso e justificativa para encaminhamento das políticas educacionais visando melhorias educativas numa lógica eficientista. Com a promessa de que esta seria uma forma de socialização de serviços públicos e de diminuição das desigualdades sociais.

A relação entre educação e qualidade reforça a necessidade de entendimento sobre as formas de investimento em educação. Diante disso questionamos: Como se desenvolve o financiamento da educação básica a partir de 1990? Que ações são realizadas pelo Estado visando este financiamento? De que forma essas ações possibilitam a promoção da educação com qualidade e o desenvolvimento da cidadania?

Para responder tais questionamentos, temos como objetivo:



- Desenvolver uma análise sobre como se dá o financiamento da educação básica brasileira a partir de 1990.

Nessa análise temos como objetivos específicos:

- Levantar as ações realizadas visando a concretização do financiamento pelo FUNDEF e FUNDEB.

- Discutir os fundos como mecanismos proporcionadores de uma educação de qualidade e promotores da cidadania.

Assim, o tema torna-se bastante relevante para o entendimento das políticas educacionais postas na atualidade, para o entendimento sobre como o Estado vem conduzindo essas políticas visando uma efetiva qualidade do ensino, a promoção da cidadania, em um discurso de universalização através da promoção do acesso da população à educação.

A realização do trabalho deu-se através de pesquisa bibliográfica e análise da legislação, no qual buscou-se subsídios teóricos em estudos e pesquisas de autores que discutem o tema. Na tentativa de apresentar os resultados da pesquisa de forma clara e simples, o trabalho foi estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo, denominado “Financiamento da educação: analisando o contexto histórico”, tivemos como objetivo apresentar o desenvolvimento das políticas de financiamento através de seu contexto histórico, buscando um entendimento de como surgiu a necessidade de financiamento, e como se deram as ações para sua implementação através das políticas educacionais.

No segundo capítulo, intitulado “Aspectos legais do financiamento da educação”, analisamos as legislações pertinentes ao financiamento. O discurso do Estado na promoção da educação e da cidadania, buscando verificar efetivamente ações do Estado nesta tarefa, principalmente considerando-se o FUNDEF e o FUNDEB e sua relação com a qualidade da educação.

O terceiro capítulo abordará o tema “Cidadania, educação e qualidade de ensino”, cujo objetivo é entender a vinculação do termo cidadania e educação. Buscou-se também, analisar a qualidade de ensino proposto pelo Estado, na promoção e democratização da educação para todos.

Ao final da pesquisa verificamos que as conclusões a que chegamos não diferem das diversas pesquisas já efetuadas sobre o financiamento. As discussões que permeiam os aspectos relacionados a temas como: financiamento, educação de qualidade, cidadania, etc. são permeados por embates políticos, e que por refletirem

interesses de poucos, em suma, não atingem os resultados que proporcionem a democratização do ensino e a melhoria da condição social da população marginalizada. O discurso do Estado pela qualidade da educação pautada nos moldes do sistema capitalista, vem reforçar as desigualdades sociais e apenas conforma o cidadão em sua classe social. As políticas de financiamento trouxeram melhorias para a educação, porém ainda insuficientes para garantir uma qualidade de ensino para todos e ao exercício de uma cidadania plena.

O financiamento como tema de pesquisa, abre um leque de possibilidades de análises e questionamentos, que este Trabalho de Conclusão de Curso certamente não dará conta de abranger. Porém, incita o leitor para o tema, como proposta de reflexão e de futuras pesquisas relacionadas ao financiamento e a análise das políticas educacionais promovidas pelo Estado.

## CAPÍTULO 1

### FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ANALISANDO O CONTEXTO HISTÓRICO

Para entendermos a origem do financiamento da educação, faz-se necessário resgatarmos o processo histórico da criação da escola pública no Brasil, como forma de entendermos a necessidade de subsidiar os custos das escolas públicas para a população.

Assim, apresentaremos nesse capítulo um breve histórico do surgimento da escola pública no Brasil e dos recursos viabilizados, analisando as ações do Estado de acordo com cada época.

#### 1.1 O Financiamento da Educação no Império

Conforme Ramos (2003) a escola pública tem origem No período Colonial através dos Jesuítas, que implantaram um sistema de ensino subsidiados pela Coroa Portuguesa e que constituiu segundo Saviani (apud Ramos p 219) na 1ª versão brasileira de educação “pública e religiosa”. Porém, essa educação ministrada pelos Jesuítas era para uma minoria elitizada, uma vez que para o governo, o país essencialmente agrário não necessitava de escola para todos. Os pobres aprendiam no trabalho e para isso não era necessário escola. Saviani (1994, p. 162), observa que “a formação dos trabalhadores dava-se com o concomitante exercício das respectivas funções”. Para o mesmo autor, a escola desde sua origem vem atender a educação de uma classe, na preparação do quadro de futuros dirigentes intelectuais.

De acordo com Ramos (2003), após a expulsão dos Jesuítas (1759), a educação pública estatal é instituída por Pombal, uma educação laica baseada nos conceitos do iluminismo. Para custear as escolas institui-se a cobrança do “subsídio literário”, arrecadado pelas Câmaras Municipais através da cobrança de impostos sobre as atividades econômicas ligadas aos açougues, alambiques e fábricas de vinhos. Além de insuficiente para manter as escolas, a implantação de tal subsídio traz como características: uma tendência de desresponsabilização do Estado e o

compartilhamento de responsabilidade com a iniciativa de empresários, fato que incentivou o surgimento das escolas privadas. A reforma promovida por Pombal perdurou por pouco tempo não sendo aceita pela Coroa Portuguesa, preocupados em não difundir idéias emancipatórias nas escolas.

Ramos (2003), também aponta que à partir da chegada da família Real ao Brasil, implanta-se o ensino superior financiado pelo recolhimento do “quinto” (cobrança pela Coroa Portuguesa de 20% sobre o total do ouro extraído). Com a crescente demanda de escolas nas várias Províncias provocada pelo crescimento populacional, iniciam-se as discussões sobre necessidade de novos modelos de financiamento da educação e a elevação dos salários dos professores. Devido a falta de recursos para custear novas escolas, provocada pelo endividamento do Império, o Estado em um ato constitucional repassa a responsabilidade do ensino primário às Províncias e desobriga-se desse nível de ensino. Assim, as Províncias buscam os recursos através do recolhimento do imposto sobre a produção e o comércio de mercadorias (ICM), e que segundo análise da autora: “resultou no crescimento de matrículas em regiões mais ricas e num atrofiamento na oferta de vagas nas regiões mais pobres” (Ramos, 2003, p. 233). Provocando também, através do incentivo da Igreja, a multiplicação de escolas privadas.

## **1.2 O Financiamento da Educação à partir da República**

O Período que compreende a República traz ganhos à educação. É neste período que novos encaminhamentos são dados à educação pública. De acordo com Germano (1994), durante décadas a educação pública brasileira, sob domínio do Estado, manteve-se estagnada, inclusive em relação aos países vizinhos da América do Sul. O autor comenta que alegando não ter condições financeiras para sustentar as escolas, o Estado exime-se da responsabilidade de promoção da escola pública e gratuita para a população, promovendo-se assim a expansão de escolas particulares confessionais ou comerciais, cujo acesso era restrito para a maioria da população.

As análises de Ramos (2003) apontam que, com a proclamação da República houve a abolição da obrigatoriedade do ensino religioso, e acirravam-se as discussões por uma educação pública nacional, porém o Estado continuava a não

se responsabilizar pela educação popular alegando não haver uma instrução centralizada para tal fim, pois o ensino estava ainda sob responsabilidade das Províncias.

Apenas com o desenvolvimento industrial após 1920, segundo Germano (1994), intensificaram-se os movimentos e as pressões sociais para um ensino nacional público. Os dados apresentados pelo autor indicam que entre as décadas de 1930 a 1970, com o aumento de investimentos da União e dos Estados em educação, constrói-se um “Sistema Nacional de Educação Federativa” fortalecendo a luta pela criação do sistema público gratuito e a democratização da educação.

Hilsdorf (2005), observa que na década de 1930 no governo de Getúlio Vargas, cria-se o Ministério da Educação e Saúde representando um avanço no movimento em prol da escola pública.

Com base em Ramos (2003), a Constituição de 1934 traz mudanças no ensino público ao estabelecer a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário e ao restringir a influência da igreja católica facultando o ensino religioso nas escolas, obrigatório até então. Outro aspecto da Constituição apontado pela mesma autora, é a redação que regulamenta as formas de financiamento das redes de ensino em suas instâncias federais, estaduais e municipais em quotas fixas: “A União e os municípios aplicarão nunca menos que 10% e os Estados e Distrito Federal nunca menos que 20% da renda resultante dos impostos, na manutenção dos sistemas educativos” (Ramos 2003, p. 233). Um outro dado importante deste período, segundo Hilsdorf (2003), é a menção feita à necessidade de definir uma política articulada de educação nacional através da elaboração de um Plano Nacional de Educação.

### **1.3 O financiamento no Contexto da Ditadura Militar**

Após o golpe de Estado (1937), em um Estado Novo marcado pelo autoritarismo e ditadura militar, suprime-se da constituição qualquer referência a percentuais de investimento na educação, que será restabelecida somente na constituição de 1946 nos mesmos percentuais de 1934. Observa-se à partir de então o caráter político da educação, e conforme Ramos (2003 p 235): “O que se observa a partir daí é que essa destinação legal de verbas para o ensino vai aparecendo e

desaparecendo da lei, de acordo com o caráter mais democrático ou mais autoritário do poder central”.

Progressivamente o Estado vai assumindo a responsabilidade pelo sistema de ensino. Reconhecendo a educação como direito de todos e dever do Estado, na promoção e universalização da escola básica e gratuita, definindo e fixando as diretrizes e bases da educação nacional. Responsabilidades essas estabelecidas desde a Constituição de 1946. Porém, a construção histórica de uma educação pública nacional à partir de então, também foi influenciado pelos interesses burgueses e norteados pelo mercado. E a política educacional segue os direcionamentos estabelecidos pela lógica capitalista.

Germano (1994), analisando a questão na década de 1960, comenta que em 1964 o Estado Militar assume o poder e cria aparelhos de repressão contra as reformas e os movimentos sociais, inviabilizando qualquer política de massas. E através da Doutrina de Segurança Nacional, o Estado intervém em todos os setores principalmente na economia, sempre legitimado em nome da “preservação dos princípios democráticos e da ordem”, necessários ao desenvolvimento social e econômico do país.

Nesse contexto segundo Germano (1994), o discurso da política educacional era baseado na defesa da democratização do ensino, visando proporcionar igualdade de oportunidades para todos. Mas, o autor observa que apesar do discurso de valorização da educação ocorre o descomprometimento do Estado com o financiamento da educação pública, uma vez que preocupado em garantir recursos destinados à “segurança nacional” e ao capital, não dispunha de recursos para a escola pública.

Em sua análise, o autor infere que a educação assume princípios tecnicistas voltados para o trabalho industrial, adequando-se às exigências da modernização econômica e difundidas através do ideário da Teoria do Capital Humano (THC). Com este princípio a educação assume aspecto utilitário, e o sujeito é reduzido a um objeto no processo produtivo da economia. A política educacional desse período era pautada em ações que visavam ao: desenvolvimento, produtividade, eficiência, controle e repressão, em uma linha tecnicista e fragmentada. Para Hilsdorf (2005), essa política tinha o objetivo de “despolitizar” a sociedade e enfraquecer os movimentos sociais, uma vez que a educação enfatizava uma formação tecnicista específica, perdendo o status de formação geral nas áreas humanas e sociais.

Algumas reformas como Reforma Universitária (1968) e Reforma do 1° e 2° Grau (1971) segundo Germano (1994), ocorreram nesse período, porém com interesses políticos claros de obtenção do consenso da população. Na medida em que cede às pressões de mobilizações populares em prol das reformas, ameniza as manifestações estudantis e continua mantendo o controle político-ideológico da educação. Ainda para o mesmo autor, a preocupação era a de “reformular para desmobilizar” (Germano 1994, p. 129). A Reforma do 2° grau segundo Germano (1994), subordinava a educação à produção na perspectiva da Teoria do Capital Humano (THC) com o objetivo de diminuir a demanda para o ensino superior, uma vez que lançariam os alunos profissionalizados para o mercado de trabalho. Tendo assim, caráter discriminatório ao abreviar a escolarização dos mais pobres e não garantir a ascensão social. O autor conclui, que também foi altamente vantajoso para o Estado com a redução do financiamento para esse nível de ensino, consolidando ainda mais a desigualdade social.

Assim, o discurso do Estado neste período enfatizando a educação (democratização, equidade) como direito de todos, segue na contra mão de suas ações: escassez de verbas para o ensino público, privatização do ensino, repressão cultural e ideológica contra qualquer crítica social e política. Hilsdorf (2005), observa também que nas décadas de 60 e 70 foram assinados vários acordos entre MEC/USAID<sup>1</sup>, abrindo-se também as portas aos organismos internacionais para intervenção no financiamento e definição das políticas educacionais no Brasil.

Na análise de Xavier et. al (1994), nos anos seguintes observa-se cada vez mais o descomprometimento do Estado em relação a educação, suprimindo-se novamente os percentuais a serem aplicados na educação na constituição de 1967, época em que houve intenso aumento na arrecadação de impostos, percentual também revogado na LDB 5692/71. À partir de 1975 começa a ser posta em prática a municipalização do ensino, transferindo a responsabilidade do ensino fundamental aos municípios. Ainda segundo os autores, essa estratégia escondia a desobrigação crescente por parte do Estado com relação a educação básica.

Segundo Germano (1994), o Estado ao desresponsabilizar-se pelo financiamento do ensino público e gratuito em manobras políticas estabelece

---

<sup>1</sup> Acordos firmados com a agência norte-americana que financiava programas de ajuda, com a finalidade de diagnosticar e solucionar problemas da educação no Brasil, baseados em uma linha tecnicista do “capital humano” (Hilsdorf, 2005).

condições legais para permitir a transferência de recursos públicos para a rede privada, através de amparo técnico e financeiro. A educação nessa época passa por um processo de privatização, principalmente nos níveis médio e superior. Xavier et.al (1994) observam que, nesse período é enfatizada a necessidade de formação para o mercado de trabalho, abrindo-se as portas para a iniciativa privada em cursos técnicos e aligeirados para atender a demanda do mercado, onde o sujeito torna-se responsável pela sua formação.

Germano (1994), comenta que foram criados mecanismos pelo Estado com o objetivo de financiar a educação pública como Salário-educação (1964), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Finsocial, crédito educativo, entre outros.

Segundo o autor:

Se prestaram, no entanto, a transferir somas apreciáveis de recursos para os grupos empresariais privados que atuam na área de ensino, sob a forma de bolsas de estudos, isenção de impostos, empréstimos subsidiados, etc (GERMANO 1994, p 199).

O predomínio do interesse econômico e privado sobre o público segundo Xavier et al (1994), agravou a situação da educação pública no país, gerando uma brutal exclusão social e escolar. Os descontentamentos da população cada vez mais marginalizada em seus direitos, irá gerar uma articulação entre a sociedade civil, criando força reivindicativa através de militantes dentro dos movimentos sociais.

Ainda segundo as autoras, apesar da repressão aos movimentos sociais, vários segmentos da sociedade continuavam suas lutas clandestinamente e muitas organizações foram criadas no interior desse intenso processo de repressão. Esse período foi marcado também por movimentos de renovação por uma educação popular, onde a figura de Paulo Freire surge disseminando a educação como prática da liberdade.

Com a economia fragilizada, ocorre uma desaceleração do crescimento iniciada pela crise mundial do petróleo que culminou em um endividamento do país por conta de auxílios financeiros junto ao FMI. Segundo Germano (1994), nessa época a sociedade civil busca espaços de mobilização, reivindicando melhores condições sociais, que pressiona o Estado a empreender medidas de “políticas



compensatórias”<sup>2</sup> para minimizar e administrar os conflitos. Muda-se o discurso na política educacional, direcionando o foco das ações aos carentes da periferia urbana e do meio rural criando-se como exemplos o Pronasec/rural e o Prodasec/urbano visando reduzir o índice de pobreza mediante programas de educação, onde a participação comunitária se fará cada vez mais presente.

Germano (1994) também observa que, diante da crise econômica e o declínio da ditadura, os anos de 1980 são caracterizados como sendo de profunda recessão, desemprego e miséria. Dados da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), entre 1980 e 1985 demonstram que 60% da população brasileira constituía-se de pobres e indigentes. Conforme avaliação feita pelo autor, a ditadura deixou marcas desastrosas no campo educacional: destruição de movimentos estudantis, privatização do ensino e índices alarmantes de analfabetismo e exclusão social, e o Estado cada vez mais deixando de cumprir as funções que dizem respeito aos direitos sociais, dentre os quais a educação.

Apesar de um período de ausência de projetos em educação Xavier et al (1994), citam que houve intensa organização nesse campo educacional com a participação efetiva da sociedade civil. As autoras também observam que em 1982, aprova-se a Emenda Calmon que inclui vinculação automática de verbas para o ensino público, e em 1983 a Constituição determina os gastos com a educação: União nunca menos que 13% e os estados e municípios nunca menos que 25% dos seus impostos.

Ainda segundo as autoras, em defesa do ensino público e gratuito foi formado em 1986 o Fórum Nacional de Educação na Constituinte. Inicia-se então, vários movimentos e discussões em defesa da escola pública, culminando na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1988 com alguns princípios básicos como gratuidade e laicidade, democratização para todos os níveis, busca por mais qualidade e recursos financeiros.

À partir de então segundo análise de Xavier et al (1994), a educação passa a representar uma estratégia para realizar a “justiça social”. Porém apesar da ênfase no ensino público e a luta pela democratização da Educação acessível e de boa qualidade para todos, os recursos estavam comprometidos com o capital privado,

---

<sup>2</sup> À partir de 1974, criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Conselho de Desenvolvimento Social e o Fundo de Assistência Social (FAS), para atendimento às necessidades da população “socialmente vulneráveis” e “carentes”, em diversos planos e programas.(Germano, 1994).

em estratégias que permitiam o Estado a repassar verbas para as escolas particulares. As mesmas autoras apontam que em 1984, 60,6% da população economicamente ativa estava incluída entre os que nunca estudaram ou que freqüentaram a escola por no máximo 4 anos, mantendo o nível de desigualdade social.

Na análise de Xavier et al (1994), fica evidente que as ações do Estado são direcionados para um “assistencialismo” ao promover propostas de educação voltadas para socorrer as populações “despossuídas”. Porém, como comentou as autoras tais intenções foram promovidas aproveitando-se de redes de serviços já montados pelas comunidades (creches, escolas de quintal, voluntários, etc), não promovendo nada de “novo” pelo Estado, característica essa, assumida desde então pelo governo.

De acordo com as autoras analisadas, podemos argumentar que nesse contexto, as discussões sobre melhoria da educação foram cada vez mais freqüentes com destaques para eliminação da pobreza, desigualdade e desemprego. As discussões realizadas enfocando o acesso à escola, a qualidade de ensino e a valorização profissional vão sendo realizadas e incidindo no delineamento de propostas e diretrizes para a educação. As ações relacionadas ao discurso de descentralização e regionalização dos serviços básicos, entre eles a educação, chamam cada vez mais a participação da comunidade, como forma de divisão de responsabilidades. O chamado terceiro setor, complementar nas ações do Estado torna-se fundamental, um “parceiro” na promoção dos serviços básicos à população carente, principalmente na área educacional.

#### **1.4 O Financiamento da Educação à partir de 1990**

Na década de 1990 observa-se uma profunda mudança nas estruturas sociais provocadas pela crise do Estado. As precárias condições das políticas sociais deixadas pela Ditadura Militar, e o novo contexto do capitalismo, concorre para que o Estado minimize sua atuação nas áreas sociais e promova uma reforma que trará mudanças em todo o contexto econômico e político, influenciando o contexto educacional.

Segundo Silva Júnior (2002), a mundialização do capital acirrou cada vez mais a competição entre empresas e a acumulação de riquezas nas mãos de poucos, culminando em altos níveis de desemprego e inflação, que exigiu reformas de ordem geral para um novo contexto do capitalismo mundial. Frigotto (2003) destaca que 20% da população usufruía da riqueza produzida no mundo, enquanto 80% considerados os produtores eram excluídos ou apropriavam-se dessa riqueza de forma marginal. O autor define essa fase em que se encontra o capital:

Destacam-se as noções de globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade, etc., cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho (FRIGOTTO 2003, p 95).

Em um intenso processo de redemocratização do país baseadas no ideário neoliberal, assume em 1994 Fernando Henrique Cardoso, que promoverá as reformas sociais orientadas pela doutrina do neoliberalismo, e que segundo Frigotto (2003) pautadas em ações que possam “tornar o Brasil seguro para o capital”. De acordo com a doutrina neoliberal retirada da cartilha do Consenso de Washington, extinguem-se as ideologias, as lutas de classes, as utopias igualitárias. É necessário adequar-se as leis do mercado globalizado, enfatizando-se a competição e a reestruturação produtiva. A desregulamentação, descentralização, autonomia e privatização também compõem as estratégias do neoliberalismo.

Essas ações propõem mudanças, redimensionando o papel para um Estado minimalista funcional ao mercado, privatizando serviços e transferindo aos agentes econômicos e à sociedade civil suas funções de prover gratuitamente aos indivíduos direitos como: saúde, educação, lazer, transporte, que tornar-se-ão acessíveis à população mediante a compra desses serviços. Assim, o mercado passa a assumir funções no controle de esferas sociais e políticas, promovendo as mudanças estruturais inclusive nas políticas educacionais.

A mundialização do capital e a disseminação do neoliberalismo trouxeram mudanças nas políticas educacionais do país. Para Frigotto (2003), a educação é ajustada às demandas da nova ordem do capital. Vinculados aos mecanismos do mercado, organismos internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento, são citados pelo autor,

assumindo o papel de organizar e ajudar nas reformas dos Estados, porém com o propósito de garantir a rentabilidade do capital das grandes corporações transnacionais. Registram-se a presença desses organismos internacionais marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e produção de documentos: Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien/1990) de onde resultou a Declaração de Jomtien, um livro editado pela CEPAL e UNESCO com o título Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (1995), Educação: um tesouro a descobrir, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (1996), são alguns dos exemplos citados pelo mesmo autor para que o Estado justifique as ações das políticas educacionais à partir de então.

Dentro dessa nova ordem mundial, Frigotto (2003, p. 108) irá enfatizar a presença do pensamento empresarial na educação, direcionando ações e decisões voltadas a “uma perspectiva pedagógica individualista e fragmentária, coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais”. Tais aspectos ressaltados são inclusive enfatizadas nos parâmetros e diretrizes educacionais através das ideologias de “competência” e “empregabilidade”.

Silva Júnior (2002) entende que, quando ocorre o deslocamento do capital para o gerenciamento das esferas sociais há a transformação de direitos sociais em mercadorias.

A cidadania que deriva daí é a cidadania produtiva. Os direitos sociais são agora mercantilizados pelas organizações não-governamentais, pelos planos de saúde, pelos planos de previdência(...) A educação mercantiliza-se em todos os seus aspectos segundo a mesma matriz teórico-político-ideológica do Estado, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, ambos baseados e legitimados pela ausência de sensibilidade com o social e por uma racionalidade científica instrumental (SILVA JR 2002, p. 35).

Para o autor, a educação torna-se mercadoria e o conceito de cidadania é baseada em valores pautados na produtividade, utilidade, individualismo e competitividade, e que para o autor, num contexto de “ausência de reivindicação”, ou seja, o indivíduo torna-se cidadão pelo que possui e não pelo que é, e o lado humano é reduzido a sua capacidade econômica e produtiva.

Na avaliação do autor, que entendemos aproximar-se à discussão de Frigotto (2003), as reformas promovidas no governo FHC seguiram as recomendações dos organismos internacionais que através do envio de financiamento, intervíram na política educacional do país. Silva Júnior (2002) destaca a interferência do Banco Mundial ao enfatizar o critério do custo/benefício da racionalidade mercantil: eficiência, eficácia e produtividade sendo ressaltado pelo autor, a inexistência de preocupação com a formação humana.

Frigotto (2003) e Silva Jr (2002), comentam que a reforma educacional brasileira tomou por base a educação como mercadoria, enfatizando a formação com base em “competências”. Concordamos com Frigotto (2003), que argumenta que a consequência mais grave na reforma das políticas foi a adoção do pensamento pedagógico empresarial, cujo parâmetro para a reforma educacional do país foram dados por organismos internacionais. Entendemos que dessa forma perdemos o sentido de “público” o qual substitui-se pela noção de privado, um mecanismo que redefine a cidadania. Assim cidadão passa a ser, para além daquele que possui direitos, atributos daquele que compra os benefícios sociais que agora são vendidos.

Frigotto (2003) ressalta como resultado das ações do Estado:

A retração do Estado e a privatização dos serviços, ao contrário do discurso oficial e publicitário, não trouxeram benefícios à população. Ao contrário, privatizaram e elitizaram os serviços, transferiram o clientelismo populista para o clientelismo junto às organizações da sociedade civil e introduziram o voluntariado como uma questão de “cidadania”. São políticas que visam a minorar os efeitos da expropriação econômica e cultural que atingem as classes assalariadas (subempregados e desempregados), marginalizados, em diversos níveis, dos benefícios sociais propiciados pelo desenvolvimento das formas produtivas. São políticas pobres para os pobres (FRIGOTTO 2003, p 113).

Em relação ao financiamento da educação, observamos nesse período a diminuição da presença do Estado, principalmente nos níveis superior e médio, e para Kuenzer (1996), acentuando as desigualdades sociais e a pobreza da população. Assim, com a necessidade de promoção de cursos de capacitação para o mercado de trabalho, abriram-se as portas para a iniciativa privada em cursos, de qualidades questionáveis, mais “adequados e eficientes” de curta duração para atender a demanda de mão de obra do mercado.

As novas necessidades de formação desse trabalhador, exige que o mesmo arque com os custos pela sua formação, transferindo-se para o indivíduo a responsabilidade pela sua posição de desempregado, devido a falta de qualificação. Mascando-se a crise de desemprego no país e criando-se assim um mercado de reserva.

Para Gohn (2008 p.95), nessa problemática ocorre o deslocamento da “questão social do desemprego do âmbito das políticas governamentais, para os indivíduos (...)”. Um processo que entendemos responsabilizar esses indivíduos.

Na composição desse quadro de acontecimentos Frigotto (2003, p 108), destaca que a ausência de uma efetiva política pública com investimentos na área educacional, “conduziu a medidas paliativas que reiteraram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis”. Documentos como a Lei de Diretrizes Básicas (LDB), Plano Nacional de Educação (PNE) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) foram definidos na visão do autor de forma arbitrária, com nuances neoliberais ajustadas com a ideologia empresarial e as políticas de interesse do governo, desconsiderando-se as discussões de setores populares na construção democrática desses documentos.

Saviani (2006), observa que até a aprovação da nova LDB Lei nº 9.394 sancionada em 20/12/1996, vários projetos em defesa de interesses neoliberais foram apresentados, na tentativa de alterarem o texto original apresentada por Jorge Hage, texto este que havia sido construído de forma democrática com a participação de vários setores da população. O texto final foi aprovado e várias alterações foram estrategicamente feitas, satisfazendo principalmente a iniciativa privada.

Assim, para Frigotto (2003), percebe-se o descomprometimento do Estado nas decisões sobre as políticas educacionais e nos gastos com a educação em várias instâncias. Apelando-se para a sociedade civil em campanhas filantrópicas como “amigos da escola”, “adote uma escola”, “voluntariado” descaracterizando o dever do Estado e enfatizando a necessidade de ajuda de padrinhos e voluntários muitas vezes sem formação especializada.

Por outro lado, o autor destaca que o Estado deixa espaço para uma autonomia na construção de seus currículos e projetos político-pedagógicos, enfatizando a importância da produção desses documentos dentro da realidade escolar de forma participativa, pelos professores e demais membros da equipe pedagógica. Porém, constrói mecanismos autoritários, centralizadores e impositivos

ao implantar instrumentos obrigatórios como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a política do livro didático. Cujos métodos e conteúdos apontam para uma obrigatoriedade na forma de implementação e escolha por parte das instituições e ensino.

À partir do exposto, entendemos ser necessário recuperar o papel democrático e público da educação, assim como o papel do Estado na garantia de direitos sociais aos despossuídos e excluídos. Estaremos dessa forma assumindo um compromisso social na diminuição das desigualdades, na democratização da educação para que possam garantir uma cidadania real. Uma educação capaz de promover uma formação política à população, visando formá-los como agentes de transformação social.

## CAPÍTULO 2

### ASPECTOS LEGAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo faremos uma análise sobre como se apresenta o financiamento da educação na legislação brasileira e a vinculação com o conceito de cidadania.

Baseando-se no critério de justiça social, a educação como um direito fundamental tem o objetivo de corrigir e/ou amenizar as desigualdades sociais postas. A cidadania plena vincula o acesso dos indivíduos à educação, na tentativa de aproximar grupos ou categorias marginalizadas que não tiveram oportunidade de acesso ao conhecimento escolar (um dos objetivos postos no Plano Nacional da Educação PNE/2001). A educação torna-se prioridade passando a ser tratada como uma política social, com o Estado sendo o interventor tanto na distribuição de verbas quanto na definição de diretrizes e leis que regulamentam as políticas educacionais.

As políticas educacionais vem cada vez mais promovendo ações em parceria com outras instâncias sociais como a saúde e a assistência social. Em análise ao PNE/2001, o vínculo da escola com outros programas sociais como por exemplo políticas que associam renda mínima à educação é explicitado nas diretrizes do Plano. Aponta a educação como uma prioridade estratégica e como um alicerce fundamental na rede de proteção social para a “superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza” (PNE 2001, p. 134), assim como uma forma de melhoria da qualidade de ensino.

A importância da educação como um meio de promover a democracia e a igualdade de direitos sempre foi muito enfatizada, mas não necessariamente efetivada. No Brasil, o direito à educação está explicitado na Constituição Federal de 1988 e representa um grande avanço no estabelecimento da cidadania.

No artigo 205 afirma que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL,1988, p.118).



O excerto acima proporciona observarmos novamente a vinculação entre cidadania e educação. Chama a responsabilidade de todas as instâncias da sociedade para a universalização da educação, e enfatiza a oferta de forma gratuita devendo abranger todos os níveis e faixas etárias. À partir da Constituição, introduz-se também mecanismos jurídicos para a garantia efetiva da lei, indicando-se percentuais mínimos na aplicação de recursos pela União, Estados e Municípios e definindo um regime de colaboração entre os entes federados.

Seguindo os direcionamentos da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado em 13/07/1990 através da Lei 8.069, foi criado para ser um mecanismo de proteção para a criança e o adolescente em seus direitos fundamentais como a saúde, a vida, a alimentação, à liberdade, à educação, etc. A educação é citada no documento como um dos Direitos Fundamentais.

O Art 53 (p. 30) do ECA, define o direito de toda criança e adolescente à educação pública, de forma gratuita e próxima à sua residência. O mesmo artigo também repete os dizeres do Art. 205 da Constituição Federal de 1988, quando faz referência ao: “pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (ECA 1990, p.30). Observamos assim que o vínculo entre cidadania e educação está também presente no Estatuto.

Ainda sobre os Direitos Fundamentais do ECA, o Art. 54 define o dever do Estado em provê-la, e o oferecimento de forma irregular implica em responsabilidade da autoridade competente. No Inciso VII do mesmo artigo, há menção a programas suplementares que venham prover o Ensino Fundamental, são destacados o material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O Estatuto menciona as responsabilidades quanto ao acesso e permanência da criança e do adolescente na escola. O Art. 55 enfatiza a obrigação dos pais ou responsáveis pela matrícula, e o Art. 56 responsabiliza os estabelecimentos de ensino na comunicação de maus tratos, evasão e repetência aos órgãos competentes como forma de controlar a frequência escolar. Entendemos que tais vínculos entre escola, família e órgãos competentes possibilitam criar uma rede de proteção social no acompanhamento da criança e do adolescente, principalmente aqueles que se encontram em situação de risco. Trata-se também de uma importante forma de acompanhamento por parte da sociedade civil.

Conforme Duarte (2007, p. 710), em discussão sobre a educação a autora observa que “o direito à educação só se efetiva mediante o planejamento e a implementação de políticas públicas”. Para a autora, do ponto de vista histórico muitos foram os avanços no sentido de ampliar o acesso à educação como direito social às camadas populacionais marginalizadas, porém ainda insuficientes diante do alto índice de desigualdade social vivenciadas hoje. A autora ainda comenta que a concretização das políticas públicas é tarefa árdua, que demanda um conjunto de ações e envolvem escolhas de prioridades e implementações de medidas legislativas, administrativas e financeiras.

A mesma autora destaca o exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), como cristalização de uma política pública na efetivação do direito à educação. Conforme análise da autora, com o FUNDEB passam a ser estabelecidos critérios e prioridades de ação no financiamento da educação básica, que apesar de insuficientes, trouxeram melhorias no acesso e permanência dos alunos na faixa etária escolar.

Com a mesma opinião, Oliveira (2008) observa que a aprovação do FUNDEB representou uma conquista na luta pela melhoria da qualidade da educação básica e valorização dos profissionais da educação, ampliando a abrangência dos recursos para além do ensino fundamental, limitados anteriormente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O valor gasto por aluno no Brasil em 2006 apresentou o valor de R\$ 682,60. Esse valor segundo análise do autor, fica ainda muito aquém do necessário para garantir um ensino de qualidade e muito abaixo dos valores praticados nos países europeus, que apresenta um gasto médio de R\$ 9.600,00.

Valor mínimo nacional por aluno/ano no Brasil

1997 a 2006	
1997	300,00
1998	315,00
1999	315,00
2000	333,00
2001	363,00

2002	418,00
2003	462,00
2004	564,63
2005	620,56
2006	682,60

FUNDEB - Valor base: séries iniciais do Ensino Fundamental. Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – disponível em <http://www.fnde.gov.br> – acessado em julho de 2009

Oliveira (2008), discute os valores aplicados na educação e diz:

...o gasto do governo federal com educação mantém valores impróprios em relação à necessidade da sociedade brasileira, não em virtude da falta de cobrança ou descaso da sociedade civil organizada, mas fundamentalmente em razão do descompromisso dos governantes em efetivarem políticas concretas de aumento dos gastos, não só na educação, mas em todas as áreas sociais. (OLIVEIRA, 2008, p.84).

Oliveira (2008) constata que apesar dos avanços obtidos na melhoria da educação através do financiamento, estamos ainda muito longe da garantia de uma educação de qualidade proposta pelo FUNDEB, sendo necessário ações concretas do Estado. Essas ações como destacado pelo autor, precisam ser realizadas tanto no cumprimento determinado nas legislações, quanto na promoção de políticas visando o aumento dos recursos para além do patamar mínimo previsto, na efetiva ampliação da educação básica., que destaca como uma de suas diretrizes para o Ensino Fundamental “atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre o acesso, permanência e qualidade da educação escolar” (BRASIL, 2001, p 37).

A qualidade mencionada no PNE é questionada por Freitas (2008) que ressalta que a ampliação do acesso à escola está longe da proposta de qualidade especificada no documento.

Ao relacionar e medir a qualidade de ensino com o simples acesso à escola, desconsidera-se a qualidade em outros aspectos como a forma e o conteúdo. Para Oliveira (2008), é necessário uma articulação entre acesso, permanência e condições estruturais (materiais e pessoais) para que as atividades escolares sejam realizadas de forma a garantir um ensino de qualidade, ou seja, boas condições físicas da escola, professores com boa formação, ampliação de discussão de

assuntos escolares com a família e comunidade, organização de espaços e tempos escolares considerando-se as peculiaridades dos alunos e objetivando-se a emancipação social.

Freitas (2008, p. 45) ressalta que “a qualificação do acesso e da permanência no ensino obrigatório é indispensável para produzir êxito escolar”, e destaca que são necessárias políticas econômicas e sociais para enfrentamento das formas de “exclusão” como a pobreza. Segundo análise da autora, as políticas focalizadas e emergenciais como Bolsa-escola e Bolsa-família são necessárias, mas não são suficientes para a efetivação do acesso e permanência na escola e nem para aferição da qualidade de ensino. Percebemos, que para uma educação de qualidade é preciso boas condições de sobrevivência, ou seja, é preciso que tenhamos uma similaridade de condições dentro e fora da escola.

Entendemos que o vínculo entre cidadania como forma de participação política do cidadão e a educação como um direito fundamental extrapola os âmbitos jurídicos e legislativos prescritos. Sendo necessário um entendimento mínimo de todo o contexto histórico, na construção dessa vinculação para a compreensão das políticas públicas postas na atualidade. A fim de verificar se tais políticas tem a real intenção de promover a democratização do ensino e o real acesso à educação como um direito de todos, ou talvez somente manter a situação de desigualdade que se repete reforçada pela ideologia da classe dominante.

## **2.1 O Financiamento da Educação Através dos Fundos e o Discurso pela Qualidade**

Analisaremos a seguir o FUNDEF e FUNDEB, verificando as mudanças ocasionadas na política de financiamento da educação com a criação dos Fundos e seu efetivo impacto na melhoria da qualidade de ensino no Brasil.

### **2.1.1 Os objetivos do FUNDEF**

Através da Emenda Constitucional (EC 14/1996), é instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (FUNDEF), de natureza contábil com duração de dez anos, se estendendo até 2006, período contado à partir da promulgação da referida Emenda. A EC também traz como novidades: “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais... na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Insere um padrão mínimo de qualidade do ensino, divide as responsabilidades entre os Estados, Municípios e Distrito Federal, define uma redistribuição igualitária dos recursos aos Estados e Municípios, subvinculando 15% dos recursos constitucionalmente destinados à educação ao Ensino Fundamental, introduzindo novos critérios de distribuição e utilização desses recursos.

Assim, o FUNDEF sancionado através da Lei 9.424 de 1996 e implantado em janeiro de 1998 teve como objetivo a criação de um fundo composto por recursos de 15% das seguintes receitas provenientes dos impostos: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a desoneração das exportações transferidas pela União (Lei 87/1996), e aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério.

#### Receitas que compõem o FUNDEF

Receita/Ano – 15% (1996 a 2006)
FPE
FPM
ICMS
IPI Exp
Desoneração Exportações

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – disponível em <http://www.fnde.gov.br> – acessado em julho de 2009

Em análise ao documento, interpretamos que a distribuição dos recursos aos estados e municípios através da União, seria efetuada anualmente através do n° de alunos de 1ª a 8ª séries matriculados (ensino presencial) nas escolas cadastradas, considerando-se o cálculo de custo por aluno e de acordo com os níveis de ensino (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries) e os tipos de estabelecimento (escolas rurais, ensino especial).

O cálculo do custo-aluno foi efetuado através da previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental, tendo como parâmetro a fixação de um valor mínimo anual por aluno, que no primeiro ano da vigência do fundo foi de R\$ 300,00 e que para a União, correspondendo a um padrão de qualidade do ensino. Nos cálculos em que os Estados e Municípios não atingiram esse valor, a União complementou os recursos do Fundo até o patamar mínimo definido nacionalmente.

Do montante do Fundo transferido aos Estados e Municípios, 60% deverá ser direcionado para a remuneração dos profissionais do magistério e nos primeiros cinco anos, parte desse percentual poderiam ser gastos na capacitação de professores leigos (sem formação). O Fundo definiu também a necessidade de traçar um plano de carreira aos professores visando melhorias na remuneração, como forma de estimular a carreira docente e exigindo-se habilitação mínima para os professores sem formação.

A lei também definiu o repasse automático das verbas aos Estados e Municípios em contas instituídas para esse fim. E foi definido a criação de conselhos nas esferas Federais, Estaduais e Municipais para acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos do Fundo.

Com o propósito de desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério o Governo Federal veio disseminando a propaganda do Fundo como a solução dos problemas do ensino fundamental. Porém, é preciso destacar que tal discurso revelou que na prática as ações ainda estão muito aquém da necessidade real para a melhoria do ensino, uma vez que os recursos continuam sendo insuficientes para se obter um ensino de qualidade, e também porque as desigualdades regionais permanecem. Opiniões defendidas por autores como Davies (2007), Frigotto (2003), Pinto (1999), enfatizam a necessidade de ações que possam diminuir as desigualdades regionais e aumentar os recursos para além dos percentuais mínimos, visando a melhoria do ensino e conseqüentemente a garantia de melhor qualidade da educação.

Um primeiro aspecto a ser observado é o de que a criação do Fundo não traz nenhum aumento ou recurso novo para a educação. A lógica do Fundo segundo Davies (2001, p. 16) “pressupõe suficiência dos recursos já vinculados para garantir um padrão de qualidade”, propondo apenas redistribuição dos recursos já vinculados anteriormente, na tentativa de equalizar esses recursos aos Estados e Municípios.

Apesar de vários municípios terem ganhos com o fundo, outros vários terão perdas na mesma proporção, inviabilizando na prática ações concretas para o desenvolvimento do ensino e a valorização do magistério.

A possibilidade de melhoria do ensino ocorreria apenas nas localidades que ganham com a complementação da União. Porém, nas redes onde ocorrem perdas podem levar a diminuição de vagas e piorando ainda mais a situação já precária das escolas. Entre as conseqüências apontadas por Davies (2001, p. 43), está o favorecimento da privatização do ensino e o incentivo a participação da sociedade civil com contribuições financeiras.

Davies (2001) comenta, que na busca pelo aumento dos ganhos ou na diminuição das perdas com o fundo, algumas irregularidades foram constatadas em vários Estados, tais como: a falsificação de matrículas e a utilização dos recursos não considerados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Davies (2001) ressalta, que além disso a União participa com montantes irrisórios, apenas nas complementações onde Estados e Municípios não atingem o patamar mínimo, e cria brechas através de Emendas na diminuição do percentual de participação obrigatória de seus recursos para a educação. Para o autor, mesmo a complementação da União é ilegal uma vez que baseia-se em um “valor anual mínimo” inferior ao estabelecido no § 1º do Art 6º da Lei 9.424, que diz que nunca deverá ser inferior “à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”. O autor exemplifica que em 1998 o valor correto seria de R\$ 423,45 e não de R\$ 315,00 como estipulado pela União.

Davies (2001) também aponta que, ao privilegiar somente o Ensino Fundamental na distribuição de recursos o fundo pode enfraquecer outros níveis de ensino, uma vez que as autoridades poderão dar ênfase nesse nível de ensino em detrimento dos outros níveis que não recebem recursos do fundo. Opinião também apontada por Oliveira (2007), que em seu estudo sobre o FUNDEB, argumentou que a ênfase continua sendo o Ensino Fundamental, deixando poucos recursos para outras modalidades principalmente para o Ensino Médio.

Em relação ao discurso da valorização do magistério, o FUNDEF define que 60% dos recursos sejam destinados a capacitação e remuneração dos professores, incluindo-se também a criação de Planos de Carreira como forma de incentivo a carreira docente e conseqüentemente a qualidade de ensino, porém na distribuição

dos recursos a sistemática é a mesma: nos Estados e Municípios que ganham com o fundo a possibilidade de melhoria de remuneração é maior, porém, nas localidades que perdem, essa possibilidade torna-se remota.

Davies (2001) aponta que apesar dos balanços positivos divulgados (e “maquiados”) pelo MEC, mesmo nos municípios que ganharam com o fundo não houve melhoria de salário real. Outro aspecto sobre a valorização do magistério são os Estados e Municípios utilizarem o percentual mínimo de 60% como o máximo, não levando em conta “um percentual que possibilite realmente a valorização do magistério” (Davies, 2001, p. 32).

A criação de conselhos com a participação da sociedade civil, tenta dar uma aparência democrática na fiscalização dos recursos, porém Davies (2001) também destaca que esse caráter aparentemente democrático, na prática torna-se um “conselho estatal” e não social, com mais representantes do Estado do que da sociedade. Além disso, o autor ressalta algumas dificuldades que os representantes da sociedade terão de enfrentar como as dificuldades técnicas relacionadas ao fato de que leigos sem ter conhecimento técnico possam analisar ou entender documentos contábeis, e também com a disponibilidade de tempo para participarem nas reuniões.

### 2.1.2 Os objetivos do FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53 de dezembro de 2006 dá nova redação aos artigos do FUNDEF e a Lei 11.494 de 2007 vem regulamentar o fundo denominado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

As principais mudanças em relação ao FUNDEF é em primeiro lugar a própria nomenclatura: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, abrangendo agora não só o ensino fundamental mas toda a educação básica incluindo-se: creches, pré-escolas, Educação especial, EJA, educação profissionalizante, educação indígena e quilombolas, e todos os profissionais da educação não mais somente os docentes.

Outro aspecto que pode ser constatado na mudança do fundo é o aumento gradativo do percentual para 20%, quando no FUNDEF era de 15%. A captação das



receitas, além dos impostos especificados anteriormente, também pode ser feita através dos impostos: Imposto de Transferência de Causas Mortis (ITCM), Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR).

#### Receitas que compõem o FUNDEB

Receita/ano	2007	2008	2009 em diante
FPE	16,66%	18,33%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%
IPI exp	16,66%	18,33%	20%
Desoneração Exp	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%
ITR – Cota	6,66%	13,33%	20%
Complem. União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 5 bilhões, e à partir de 2010 10% da contribuição de estados municípios

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – disponível em <http://www.fnde.gov.br> – acessado em julho de 2009

No Art 8 § 1 da Lei do FUNDEB, é comentado que o Fundo também flexibiliza a distribuição dos recursos às instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais condicionando algumas exigências dos órgãos normativos e a comprovação da finalidade não lucrativa. A mesma legislação no Art 38 chama a responsabilidade da União, Estados e Municípios de assegurar através do financiamento a melhoria da qualidade de ensino, garantindo padrão mínimo de qualidade definida nacionalmente (calculado pela proporção entre o recurso do fundo e o nº de aluno/matricula). Também neste mesmo instrumento legal enfatiza-se a democratização, no § único do Art 38 através da participação da comunidade para a definição do padrão mínimo de qualidade, porém não é especificada de que forma seria essa participação.

A proposta para a criação de fundos como o FUNDEF e o FUNDEB tem o objetivo de trazer melhorias para a educação, promovendo-se aumento nos percentuais dos recursos, inclusão de novos impostos na composição do fundo e

distribuição igualitária desses recursos aos Estados e Municípios através da definição de um valor mínimo como padrão nacional.

De acordo com Davies (2007, p. 62), a proposta do Governo com a criação do FUNDEB foi de “pôr em funcionamento um mecanismo institucional capaz de promover um efetivo aperfeiçoamento no modelo de financiamento da educação básica pública com vistas à melhoria de qualidade”. É destacado pelo autor também que amplia a distribuição dos recursos para toda a educação básica, buscando favorecer a aplicação dos recursos de maneira mais efetiva e linear, no controle e acompanhamento dos gastos.

Porém, analisando o assunto, Davies (2007) comenta que tais fundos trazem poucas ou quase nenhuma melhoria de fato, pois criam-se entraves através de interpretações diversas que dificultam o cumprimento das leis e facilitam a manipulação dos dados e o desvio dos recursos para outros setores que não a educação. Ainda segundo o mesmo autor, a própria União encarrega-se de criar emendas que abrem brechas para o desvio e a diminuição dos recursos que constitucionalmente deveriam ser repassados para a educação, como exemplos a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) transformada posteriormente em Desvinculação de Receita da União (DRU), que desvincula 20% da receita de alguns impostos que compunham o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) diminuindo-se o percentual a ser enviado aos Estados e Municípios.

Para Davies (2007), as irregularidades na aplicação dos recursos também são comuns nos Estados e Municípios, onde o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é manipulado de forma a efetuar gastos que não poderiam ser classificados como MDE, maquiagem contábil lançando-se despesas que não fazem parte da educação, pagamento de salários aos inativos, etc., e o autor aponta que os Tribunais de Contas (TC) fazem “vistas grossas” a essas irregularidades, na fiscalização e controle dos gastos.

Outra crítica do autor é o Governo tomar como base apenas uma parte das receitas dos impostos achando suficiente a aplicação apenas do percentual mínimo, “não se baseando nas necessidades de uma educação de qualidade”, pois implanta-se um percentual fixo cuja referência é tomada como limite máximo quando deveria ser “no mínimo esse percentual” (DAVIES, 2007, p. 23).

Davies (2007) também critica a lógica mercantil dos fundos quando institui a lógica do aluno-cifrão definido através da receita de acordo com o número de matrículas, processo no qual o aluno transforma em um número, ou seja, um valor.

À partir da discussão do autor, fica claro que a fragilidade dos fundos está no fato de apenas redistribuir entre Estados e Municípios os recursos que já eram vinculados à educação antes da sua criação, apenas representando ganhos para alguns e perdas para outros, devido a grande desigualdade tributária entre os Estados e Municípios. E assim, representando melhoria apenas para os municípios mais pobres na diminuição da miséria. A contribuição do Governo é pequena na complementação dos recursos em 2007 apenas em 8 estados, vejamos:

#### Estados que receberam complementação da União em 2007

UF	Valor
AL	96.335,60
BA	391.978,80
CE	280.785,30
MA	575.437,60
PA	491.910,10
PB	26.967,70
PE	36.640,10
PI	99.944,80

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – disponível em <http://www.fnde.gov.br> – acessado em julho de 2009

Com relação a valorização dos profissionais da educação enfatizada pelo fundo, Davies (2007) comenta que não há garantia dessa valorização, porque não define claramente quem são esses profissionais (dando margens a várias interpretações) e o percentual de 60% (a ser gasto com esses profissionais) baseia-se somente nos recursos do FUNDEB não representando a totalidade dos recursos vinculados, ou seja, excluindo-se as receitas do salário-educação, impostos municipais (IPTU, Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto de Transferência de Bens Imóveis (ITBI), Imposto de Renda. O autor considera que a redistribuição dos impostos podem ter ganhos para alguns e perdas para outros, principalmente para os governos que perdem receita para o Fundo, o percentual de 60% será menor ainda não tendo condições para a melhoria salarial desses profissionais. Novamente

Davies aponta que para muitos governos, o percentual mínimo de 60% transforma-se em gastos máximo.

Entendemos que a lógica dos fundos, apesar das críticas, foi um avanço na questão do financiamento da educação no Brasil. Na definição de percentuais que garantiram efetivamente recursos para a educação, e na definição de percentuais mínimos a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE). As desigualdades entre regiões ainda persiste e é um desafio a ser superado. O aumento da complementação da União à partir do FUNDEB, também contribui para melhoria, porém ainda não são suficientes para garantir qualidade de educação para todos.

## CAPÍTULO 3

### CIDADANIA, EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO

A cidadania será abordada nesse capítulo como resultante das políticas de financiamento, em um discurso visando uma educação de qualidade. No primeiro momento, buscamos analisar a construção desse conceito através de seu histórico e a constituição de seu status jurídico. Posteriormente, focaremos a vinculação desse conceito com a educação como forma de promover a justiça social, configurando-se um direito fundamental dos cidadãos como garantia do exercício pleno da cidadania. Ao analisarmos o aspecto da educação como direito fundamental faz-se necessário um olhar sobre o financiamento, e nas condições em que o Estado vem distribuindo os recursos e promovendo ações através de políticas de financiamento em um discurso pela qualidade da educação, como a criação do FUNDEF e FUNDEB, na garantia desse direito.

#### 3.1 Cidadania: Uma Breve Análise do Conceito

Para apresentação do conceito retomaremos seu desenvolvimento na história, já que a opção é pela compreensão não apenas do significado hoje mas de como esse significado foi atribuído através da história e com quais interesses. De acordo com D'Urso (2005) o conceito de cidadania surgiu na Grécia Antiga, com o significado de vivência política e ativa na comunidade, na cidade (polis). Eram considerados cidadãos todos aqueles que estivessem em condições de opinar sobre os rumos da sociedade, e durante muito tempo cidadania esteve ligada a privilégios, e os direitos dos cidadãos eram restritos a determinadas classes e grupos de pessoas, geralmente os proprietários de terras, excluindo-se todos os outros grupos como os comerciantes, as mulheres, os escravos e estrangeiros.

Tal conceito perdurou por muito tempo, e por volta do século XVIII no período de vigência do liberalismo a questão da cidadania aparece associada à noção dos direitos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) firma a

propriedade como direito supremo, e como cidadão, surge o sujeito político burguês e proprietário de terras e imóveis, apto para decidir sobre os rumos da sociedade, tendo eles o direito à plena liberdade e à plena cidadania, entendendo-se que todo proprietário teria interesse em uma boa gestão do Estado.

Segundo Buffa (2005, p. 27), aos não proprietários, restava uma cidadania passiva: direito apenas à proteção de sua pessoa, sua liberdade e sua crença, porém “não tendo qualificação para serem membros ativos do soberano” e exercer qualquer papel político. Sobre esse assunto Gohn (1994) complementa que a justificativa liberal defendida por Locke na época para não garantir de cidadania a todos podia ser definida pela expressão: “a classe trabalhadora, acostumada com o arado e a enxada, usava apenas as mãos e não a cabeça, sendo incapaz de ter idéias sublimes”. Percebemos então uma certa distinção do direito, da cidadania.

D’Urso (2005) comenta que na Idade Moderna, ao conceito de cidadania foram incluídos os princípios de liberdade e igualdade perante a lei e contra os privilégios, mas ainda era uma cidadania restrita às elites, aos proprietários, pois dependia dos direitos políticos, vetados para a maioria, para os não proprietários. Podemos observar o caráter político que veio influenciando o conceito de cidadania no decorrer da história.

Nas palavras de Buffa (1996, p 18): “Sabe-se, hoje, que igualdade jurídica esconde, na verdade, a desigualdade dos indivíduos concretos: de um lado, o proprietário privado; de outro, o trabalhador assalariado”. Segundo a autora, tais ideologias são construídas historicamente através da classe dominante, naturalizadas e posteriormente aceitas socialmente.

Na medida em que o capitalismo se consolida, entra em cena a classe burguesa, que apesar de deter o poder econômico e financeiro não tinha o direito à participação política. Assim, com seu projeto social, segundo Arroyo (1996 p.52) “ambicioso e revolucionário” e utilizando-se dos movimentos populares da época, juntamente com as classes marginalizadas (injustiçados em todos os aspectos) engajaram-se na luta pela cidadania e a transformação social reivindicando a democracia e o pleno direito à participação de todos. Porém, conforme Martins (2000) o que se assistiu foi a construção de uma “democracia burguesa”, que assumindo o controle do Estado e das formas de produção, começam a agir exclusivamente em prol de seus interesses e não mais pela igualdade de direitos extensivo a todos. Constrói-se assim um modelo de cidadania para as classes

inferiores no cultivo ao senso moral dos indivíduos, mantendo-os inaptos para exercer qualquer participação ativa na política e na economia.

Para Martins (2000, p. 56), os pressupostos que constituem a cidadania são:

a participação, a igualdade, o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, o preparo para a discussão dos problemas comuns à comunidade, o acesso à informação, à cultura letrada e aos bens materiais.

Esses pressupostos devem ser articulados em uma relação de organicidade, ou seja, para o autor “a ausência de qualquer um dos elementos pressupostos, debilita todo o sistema de participação e impede a prática cidadã”.

Ainda segundo o autor:

Cidadania é a participação dos indivíduos de uma determinada comunidade em busca da igualdade em todos os campos que compõem a realidade humana, mediante a luta pela conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, objetivando a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais, contrapondo-se à hegemonia dominante na sociedade de classes, o que determina novos rumos para a vida da comunidade e para a própria participação (MARTINS, 2000, p.58)

Podemos observar a grande distância entre o conceito teórico ideal com o conceito real e concreto, em uma sociedade cada vez mais excludente onde os indivíduos de classes sociais menos favorecidas, mantêm-se cada vez mais excluídos e à margem da participação política como cidadãos de direitos. Direitos esses conquistados na teoria através das legislações, porém não acessíveis aos cidadãos comuns na prática.

Em seu estudo sobre a exclusão social no Brasil, Lemos (2005) comenta que a exclusão social está relacionada com a pobreza da população, não somente devido a baixa renda, mas a privação de serviços básicos como saúde, educação e serviços essenciais como água potável e saneamento. O trabalho do autor resultou na construção do Índice de Exclusão Social<sup>3</sup> (IES), e confirmou a grande assimetria existente no país, evidenciando também que os estados do Norte e Nordeste são os que detêm o maior percentual da população de excluídos, onde o estado do

---

<sup>3</sup> Para aferir o padrão de exclusão social, o Índice de Exclusão Social (IES) é constituído por cinco indicadores a saber: privação de água potável, privação de saneamento, privação de lixo, privação de educação e privação de renda.

Maranhão atinge o percentual de IES de 50,30%. Tal situação reflete também na complementação dos recursos da União para essas regiões através do FUNDEB.

Conseqüentemente a exclusão social, nega aos indivíduos o direito à cidadania, mantendo grande parte da população à margem da sociedade, privando-os de seus direitos fundamentais.

### **3.2 A Vinculação entre Cidadania e Educação**

De acordo com a análise até o momento realizada podemos inferir que o conceito de cidadania vinculou-se à educação, dividindo os indivíduos dentro de suas classes sociais. Martins (2000), observa que a educação serve como ponte para o “acesso à informação e à cultura letrada” como condição para a participação cidadã nos rumos da comunidade, e para o autor, a escola é a porta de entrada para a condição do exercício da cidadania. O vínculo entre cidadania e educação surgiu a princípio como forma de educar o povo e conduzi-los para o exercício pleno da cidadania, o que favoreceria a construção de um Estado democrático e igualitário. Porém o que se observou, segundo Arroyo (1996) foi a construção de uma ideologia que colocou a educação como uma forma de excluir os cidadãos em seu direito à participação política, com o Estado determinando e outorgando a cidadania e controlando os direitos dos cidadãos. Ainda segundo Arroyo (1996 p 71):

...o Estado tem agido historicamente como controlador da cidadania das classes trabalhadoras, a cidadania regulada ou a fórmula corporativa que, dissimulando o caráter excludente do sistema político, abre apenas canais de participação política controlados pelo Estado, restringindo a movimentação dos grupos sociais.

Nesse contexto vão surgindo as lutas sociais das camadas populares, unindo-se contra as injustiças sociais e que, em prol de suas reivindicações vem pressionando a sociedade capitalista a abrir espaços de discussões na participação política, buscando-se assim ampliar o leque dos cidadãos como sujeitos de direitos. Buffa (1996) comenta que à partir do século XVIII, os direitos dos cidadãos foram se consolidando nos países capitalistas, mas o discurso político burguês na área educacional justifica uma educação mínima, para suprir a demanda de mão de obra



para a produção e também com o intuito de manter a ordem e evitar possíveis movimentos populares. A autora esclarece que:

Assim, a educação dos trabalhadores pobres tem por função discipliná-los para a produção. O que propõe para a maioria da população é pouco; é o mínimo. Aquele mínimo necessário para fazer o trabalhador um cidadão passivo que, apesar de tudo, tem alguns direitos. (BUFFA, 1996, p. 28).

Gohn (1994) argumenta que nesse período, a educação é inserida no conceito de cidadania como direito dos cidadãos, ou seja, ideologicamente a educação como um instrumento eficiente para a construção de um Estado democrático, enfatizando-se a necessidade da educação para tornar-se cidadão. Porém torna-se um mecanismo de controle social, pois pressupõe-se que os indivíduos com uma instrução mínima facilitaria a manutenção da ordem através da obediência e a passividade da população. Assim, no conceito de cidadania é inserido um sentido moral, e uma educação moral passa a ser privilegiada para o convívio social em harmonia com outros cidadãos. A mesma autora diz:

O que interessava era que as massas se tornassem ordeiras no seu convívio social, no “seu devido lugar”. O essencial não era instruir, racionalizar o indivíduo, mas racionalizar a vida econômica, a produção, o tempo das pessoas, o ritmo dos corpos, a disciplina das mentes. (GOHN, 1994, p. 13)

Nessa nova ordem segundo Buffa (1996) a educação surge como um mecanismo de “domesticação ideológica” e que apesar de configurar-se como um dos instrumentos de conquista da liberdade, da participação e da cidadania, tornou-se também um mecanismo para controlar a liberdade dos cidadãos. Tal opinião é também defendida por Arroyo (1996) que enfatiza que a educação para a cidadania à partir de então se reduz a cultivar o senso do valor moral em cada indivíduo, vinculando-se basicamente à obrigação moral preparando os indivíduos para assumir seu dever no convívio social. Nesse contexto Gohn (1994) observa que a questão da cidadania deixa de ser conquista da sociedade civil passando a ser competência do Estado, com ênfase maior na questão dos deveres dos indivíduos ao invés dos direitos. Tendo a educação o papel de “educar para a cooperação geral”.

Neves e Santana (2005), também observam que no contexto capitalista, o Estado moderno assume o papel de Estado educador, no desenvolvimento de uma “pedagogia da hegemonia” com intenção de harmonizar os interesses de classes e abafar possíveis conflitos, despolitizando as grandes massas. Segundo os autores, nesse contexto é tarefa do Estado a formação técnica e ética do homem coletivo, conformando-os para a vivência na sociedade burguesa.

Saviani (1994) comenta que a sociedade capitalista moderna passou a enfatizar a necessidade de educação aos trabalhadores, porém uma instrução mínima para viver em sociedade e inserir os trabalhadores no processo produtivo.

À partir do século XIX com a consolidação do capitalismo, ocorre também uma revolução nas estruturas sociais e econômicas, estabelecendo-se novas formas de organização social e política em prol do progresso econômico. Nesse cenário expandem-se também movimentos populares contrários que reivindicam direitos na luta por melhores condições de vida, e segundo Arroyo (1996) tais movimentos devem ser considerados para análise da construção da identidade política do povo e para o entendimento real do conceito educação-cidadania.

Entendemos que é no sentido e no interior dessas lutas que expande-se o conceito de cidadania, abrangendo mais cidadãos na luta pelos seus direitos legítimos e atingindo as camadas populares e trabalhadores. Gohn (1994) destaca o papel importante do conceito de cidadania desenvolvida entre os grupos organizados pela sociedade civil, através dos movimentos sociais. O cidadão coletivo sentindo-se prejudicado, mobiliza-se em prol do bem comum e une-se na luta e reivindicação de seus direitos: saúde, educação, moradia, igualdade, liberdade, etc. A cidadania coletiva nesse movimento, tem na educação o papel central pois constrói-se dentro desse processo de luta interna, sendo fundamental para a construção da identidade política do povo comum, conceito também defendido por Arroyo (1996).

Para o autor (p 79):

a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão. A educação não é uma pré-condição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição. (ARROYO, 1996, p.79).

Entendemos por isso a necessidade de que a promoção da educação seja garantida, pelos fundos, como questão de garantia de cidadania, de direito pela escola, possibilitando o acesso e a permanência da população a uma educação de qualidade.

Para Martins (2000), a verdadeira cidadania é construída através de ações que contrapõem-se à dominação imposta pela sociedade de classes e:

os cidadãos serão aqueles que, passando por um processo educativo que os leve a superar a condição de indivíduo, efetivamente projetar-se-ão na luta política, pois conscientes e organizados coletivamente, buscarão a transformação das estruturas que produzem e reproduzem a desigualdade entre as classes sociais” (MARTINS, 2000, p.58)

Atualmente o conceito de cidadania abrange um conjunto de deveres e obrigações políticas, sociais e econômicas e confunde-se em muito com a história das lutas pelos direitos humanos, construído através das reivindicações dos movimentos sociais e grupos organizados. Para Castilho (1996) o processo de avanço das garantias dos direitos da cidadania é muito mais uma questão de poder, pois muitas vezes os documentos legais que garantem tais direitos, são formulados por uma minoria da população para a maioria, ou seja, não há participação coletiva e democrática. Por isso, chama a atenção para a importância das reivindicações de grupos organizados da sociedade civil como forma efetiva de exercer a cidadania e a democracia. Conforme D’Urso (2005),

ser cidadão hoje implica em exercer seu direito à vida, à liberdade, ao trabalho, à moradia, à educação, à saúde, à cobrança de ética por parte dos governantes, tendo participação ativa das decisões da comunidade, da cidade, do Estado e do país. (D’URSO, 2005, p. 1).

Pressupondo-se também os deveres e suas responsabilidades como parte integrante da sociedade em prol do bem comum. Ainda, segundo Castilho (1996) a base para o pleno exercício da cidadania está na educação política do povo. A educação sendo um direito social básico e elementar é o caminho para o exercício e a conquista dos direitos da cidadania.

O conceito de cidadania que hoje está relacionada a educação não é nova, segundo Arroyo (1996) desde o século XVI utiliza-se a educação para equacionar o

poder e as relações entre as classes, ou seja, um instrumento político e que segundo o autor:

nos últimos séculos, a distribuição da dose de educação passa a estar condicionada ao destino de cada indivíduo na nova ordem social e à dose de poder que os diversos grupos sociais vão conquistando. (ARROYO, 1996, p. 36).

O contexto histórico demonstra-nos a dificuldade do cidadão comum, vinda de classes populares, em exercer sua cidadania plena. Uma vez que, a educação como condição ao exercício da cidadania é outorgada ao indivíduo de acordo com os interesses de uma classe. Assim, o acesso à educação das massas é restringida a uma educação mínima, com o intuito de despolitizar o cidadão mantendo-o em sua posição social, e ao exercício de uma cidadania restrita.

### **3.3 Cidadania e Educação: Em Busca da Qualidade Democrática, Justa e Igualitária**

À partir da década de 90, ao conceito de educação para a cidadania insere-se também o conceito de qualidade de ensino. Carreira e Pinto (2007, p. 18), observa que o conceito de qualidade é uma construção histórica e social, refletindo as necessidades de um momento presente. Ou seja “a discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade”.

As políticas educacionais pautadas na qualidade, são balizadas pelos interesses neoliberais e devem ser analisadas em um contexto mais profundo. Para Carreira e Pinto (2007), a qualidade no campo educacional torna-se um conceito em disputa, por traduzir as diversas maneiras que se buscam atingir atualmente essa qualidade (discussões variadas em diversos projetos). Os autores (2007) enfatizam e propõem a necessidade da qualidade vincular-se a uma perspectiva democrática, e que deve ser pensada para todos, e não para apenas alguns.

Segundo Silva (1996), a definição do termo qualidade na educação pode ser feita sob duas perspectivas distintas. A perspectiva política e social traduz a qualidade como “combate às desigualdades, às dominações e às injustiças de qualquer tipo” (p.170), travadas em uma luta democrática pela qualidade da educação. A outra perspectiva técnica oposta traz uma visão econômica, gerencial e

administrativa, em uma concepção conhecida como “qualidade total”. Nesse último aspecto, a educação é meramente um bem de consumo, cujo conteúdo e a formação são pautados em objetivos do mercado.

Documentos como a Constituição Federal prevêem a educação como um direito fundamental e enfatizam a educação como instrumento para o “exercício da cidadania”, e a escola como um espaço de formação do cidadão. Ou seja, todo indivíduo possui o direito à educação. Atualmente a legislação enfatiza a necessidade de promover uma educação de qualidade para todos. Porém, educação de qualidade pautada em um contexto neoliberal, concorre para uma qualidade total definida pelo mercado, o que restringe o conceito de educação para a emancipação do indivíduo e conseqüentemente para o exercício da cidadania.

De acordo com Silva (1996):

Nessa perspectiva, a sociedade e a educação são retiradas da esfera da política e remetidas para a esfera da manipulação tecnocrática e instrumental. Uma conseqüência imediata disso é que a qualidade deixa de ser um elemento substantivo e fundamentalmente político para se tornar um elemento instrumental e técnico. Nessa perspectiva a qualidade consiste em seguir os procedimentos corretos e apropriados e não em decidir democraticamente sobre os objetivos e finalidades da educação. (SILVA, 1996, p. 182).

Para Santos (et.al 2007), as políticas educacionais pautadas na concepção neoliberal, transformam a qualidade em uma medição, “como forma de justificar a restrição de acesso e permanência aos bancos escolares (p.34), e a “escola passa a ser avaliada pelos mesmos critérios de qualidade do mundo dos negócios” (p.35). Assim, o discurso sobre o aspecto da qualidade associa-se simplesmente ao acesso à educação, ou seja, uma educação mínima para formação de mão de obra, distante de uma qualidade que promova o desenvolvimento moral, social, intelectual e pessoal dos indivíduos.

Nesse sentido, a educação deixa de lado aspectos como a busca pela igualdade e democracia, focando nos aspectos formatados pela lógica empresarial de eficiência e produtividade, e que segundo Santos (et.al 2007) desloca o eixo político da educação para questões de ordem meramente técnicas. Esse fato está relacionado com nosso entendimento ao próprio exemplo do FUNDEB, cujo conceito de qualidade é medida através das avaliações em larga escala, avaliações essas

que não levam em consideração a real aprendizagem do indivíduo em possibilidades de desenvolvimento de autonomia, mas uma aprendizagem mínima de baixa qualidade, tomando como base meramente o acesso à escola.

Oliveira (1998), em sua análise sobre o direito à educação na Constituição Federal (CF/88) observa que, o discurso dominante também coloca a questão da importância da educação na contribuição para o desenvolvimento econômico, e não para o desenvolvimento da cidadania e da participação política na sociedade. Ou seja, a educação é promovida como formação para o mercado de trabalho e não para o exercício da cidadania. O mesmo autor também afirma que o direito à educação declarado na Constituição não garante sua plena efetivação, pois não possibilita a todos o acesso e permanência à educação de qualidade de forma igualitária, o que restringe o conceito de cidadania.

Também segundo Arroyo (1996), a cidadania é outorgada pelo Estado e não coloca o cidadão como sujeito político. Para o autor, é necessário “superar a utopia pedagógica e a ilusão do Estado educativo e democrático” que credita à educação a tarefa de transformar a sociedade e resolver as desigualdades sociais. Tal ponto de vista também é compartilhada por Silva (1996), ao comentar que enquanto as políticas educacionais estiverem pautados na lógica neoliberal, a educação servirá apenas para a manutenção do modelo social das desigualdades, e conseqüentemente para a promoção de uma educação com qualidades variadas, de acordo com a posição social dos indivíduos. Ou seja, o que assistimos hoje segundo Silva (1996, p.174) é uma “distribuição desigual de qualidade”. Essa distribuição foge completamente de uma perspectiva democrática, e não consegue produzir qualidade no ensino.

Entendemos que o contexto social define as regras e as políticas educacionais, em um discurso democrático pautado no sistema capitalista. Porém, a qualidade da educação que almejamos deve superar tal discurso, buscando uma educação democrática de fato.

Em uma sociedade cada vez mais excludente, dissemina-se a idéia de que a educação é instrumento para promoção da justiça social, ou seja, a grande redentora capaz de eliminar as desigualdades sociais e de construir uma sociedade cada vez mais justa e igualitária.

Em relação ao termo justiça social, encontramos o conceito de Figueiredo (1997) que enfatiza como característica essencial a *distribuição*: “portanto, justiça

tem a ver com a maneira segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas, são distribuídos entre os membros de uma sociedade, como resultado do funcionamento de suas instituições sociais”. (p. 74). Tendo como parâmetro a preocupação de neutralizar quaisquer distinções arbitrárias na distribuição de vantagens, a noção contemporânea de justiça social remete-nos, segundo a autora:

a defensabilidade das relações desiguais entre pessoas e tendo na sociedade sua estrutura básica, preocupa-se basicamente com a maneira como as instituições sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam as vantagens da cooperação social. (FIGUEIREDO, 1997, p. 81).

Assim, a política educacional vai na contramão dessa distribuição igualitária, uma vez que a qualidade da educação não é para todos, e sim definida de acordo com a escolha do indivíduo, limitadas dentro de suas condições sociais e financeiras: uma escolarização de mais qualidade para alguns e de menos qualidade para a maioria. Tal modelo, segundo Silva (1996) reafirma a hegemonia da classe dominante. Para o mesmo autor, é necessário que a noção de qualidade esteja relacionada com uma discussão acerca das “considerações sobre o poder, sobre distribuição desigual de recursos e sobre processos de dominação e subjugação” (p. 171).

Na busca pela justiça social o papel do Estado é fundamental, na promoção de políticas sociais, como forma de remediar as desigualdades sociais construídas historicamente. Figueiredo (1997) comenta que a intervenção estatal em áreas sociais é bastante comum em várias sociedades modernas, porém assumindo formas particulares dependendo do contexto. Tais intervenções foram comumente conhecidas nos modelos de *welfare state*. Nesse modelo de gestão, a existência de serviços sociais é parte do direito positivo do cidadão (regras socialmente estabelecidas) e segundo Figueiredo (1997) constituindo um “componente da cidadania nas sociedades modernas” (p 100).

Porém, entendemos que a justiça social não é possível na atual conjuntura econômica em que estamos inseridos. Uma vez que não há distribuição e acesso igualitário aos direitos sociais, e a educação torna-se mercadoria e é distribuída aos indivíduos de formas variadas, de acordo com seu poder aquisitivo. Onde o ideário neoliberal enfatiza cada vez mais a busca pelo lucro, incentivando o consumo em

prol do capital e creditando no indivíduo a responsabilidade pelos seus fracassos, a educação servirá apenas para a manutenção da divisão de classes.

As políticas de financiamento da educação nesses moldes tornam-se políticas que apenas minimizam a situação de desigualdades, maquiando os problemas sociais. Não conseguindo promover uma educação de qualidade que capacitem os indivíduos em sua ascensão social e muito menos no desenvolvimento de capacidade crítica. Pelo contrário, atingem seu objetivo na disseminação da ideologia dominante e manutenção das desigualdades.

Sacristán (2000), comenta que um aspecto essencial da educação é ser “projeto”. Movidos pela insatisfação do presente, projetamos no futuro nossos desejos e esperanças. A insatisfação é o que nos leva a aperfeiçoar o existente, a criar novas possibilidades, a buscar novos caminhos.

Segundo o mesmo autor, a educação sendo projeto nutre-se da utopia, da crença e da esperança. Ainda é consenso o crédito de melhoria individual e social através da educação. Porém, Sacristán (2000) cita que, apesar das dificuldades vivenciadas hoje na educação, há a necessidade de luta e participação dos cidadãos nesse projeto chamado educação:

... queremos que a partir do mundo que não controlamos não se governem todos os submundos com um discurso único, o que só será possível se tivermos algum projeto próprio para defender e perseguir (SACRISTÁN, 2000 p. 39).

Assim, faz-se necessário a união e o engajamento dos indivíduos insatisfeitos, em um movimento de luta em prol da educação de qualidade que almejamos.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos ser utópico o discurso atual da educação como forma de amenizar as diferenças sociais através da promoção dos indivíduos. Uma vez que o Estado intervém na criação de políticas sociais para a garantia da efetivação desses direitos fundamentais pautados em interesses capitalistas, a justiça social não ocorrerá. Menos ainda a educação de qualidade, cuja realidade apresenta-se como uma educação de baixa qualidade para a maioria da população, pautados em uma qualidade mercadológica.

Concordo com Silva (1996), quando diz que uma educação democrática de qualidade, não deve servir para o fortalecimento da hegemonia dominante, e sim capacitar o indivíduo a lutar cada vez mais por seus direitos. Há necessidade de um aprofundamento nas discussões sobre a qualidade que supere a ideologia dominante, cujo discurso naturaliza uma qualidade de ensino qualquer, dificultando a movimentação de discursos contrários de forma a manter as desigualdades sociais.

A educação de qualidade para a inserção dos indivíduos como cidadãos de direitos, necessita de políticas educacionais que possam ir além do simples acesso e permanência dos indivíduos na escola. É necessário que a educação seja pensada para além da formação de mão de obra para o mercado de trabalho. No desenvolvimento de cidadãos comprometidos com as mudanças sociais, principalmente na elevação do grau de consciência política dos indivíduos.

O exercício da cidadania plena, concederia ao cidadão o acesso a uma educação capacitando-o na decodificar das leis que permeiam seus próprios direitos. Observa-se que atualmente a educação promove uma formação para o exercício de uma cidadania restrita. Os direitos fundamentais básicos dos indivíduos (saúde, educação, segurança), outorgados pelo Estado restringem-se ao mínimo. O direito máximo e pleno é garantido apenas aos indivíduos, quando de sua capacidade financeira de aquisição.

As ações do Estado democrático de fato devem refletir as necessidades e reivindicações dos cidadãos. Assim, faz-se necessário que o Estado, assuma seu papel na promoção de políticas sociais que proporcionem aos cidadãos acesso aos seus direitos fundamentais e principalmente a uma educação de qualidade.

Nesse sentido, é fundamental uma política de financiamento, que vise realmente a melhoria da educação e a minimização das desigualdades sociais. E é

preciso que os educadores saibam de fato, tenham conhecimento dessa lei e de como são utilizados os fundos, para auxílio na formação de indivíduos que possam somar-se ao movimento de luta em prol de uma educação democrática de qualidade real. A livre expressão e a participação política dos indivíduos são resultados de uma educação dessa qualidade que almejamos.

Se considerarmos que a cidadania plena pressupõe participação ativa do indivíduo na sociedade, a responsabilidade pela educação de qualidade torna-se de todos. Mesmo sabendo-se tratar de um discurso construído sobre os princípios neoliberais, princípios esses que contribuíram na construção da brutal desigualdade social vivenciadas hoje.

O processo de democratização da educação não é linear. A luta por uma educação de qualidade e em prol de uma sociedade democrática e cidadã é permeada por avanços e retrocessos. A atual política de financiamento e a instituição dos Fundos constituiu-se em um avanço. Assim, é necessário uma luta conjunta e contínua de todos os setores da sociedade, em prol de uma escola de qualidade que promova o desenvolvimento individual e a inclusão dos indivíduos como cidadãos de direitos. Direitos esses, que tem na educação o ponto primordial para o acesso e o exercício da cidadania. Nosso dever como cidadãos, é engajarmos nessa luta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 16 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 11 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional da Educação – PNE**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em nov. 2008.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez, 1996.

CARREIRA, Denise; PINTO, Jose Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTILHO, Jose Roberto Fernandes. **Cidadania: esboço de evolução e sentido da expressão**. In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. nº 45/46, Dez. 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2009.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da educação básica?**. Niterói, setembro 2007.

\_\_\_\_\_. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. **A Educação como um direito fundamental de natureza social**. In: Educação e Sociedade. Vol. 28, nº 100, 2007.

D'URSO, Luiz Flavio Borges. **A Construção da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br>>. Acesso em 04 mar. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas**. In: Lua nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, nº 39, 1997.

FREITAS, Dirce Ney Teixeira de. **Ação Reguladora da União e Qualidade do Ensino Obrigatório**. In: Dossiê: Estado e Educação no Brasil. Educar em revista. Editora: UFPR, nº 31, jan/jun 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação Básica no Brasil na década de 1990:** subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24 , nº 82, abr. 2003.

GERMANO, Jose Willington. **Estado Militar e educação no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GOHN, Maria da Gloria. **Movimentos Sociais e educação.** São Paulo: Cortez, 1994.

HILSDORF, Maria Lucia Spedo. **História da educação brasileira.** São Paulo: Thomson, 2005.

KUENZER, Acácia Zeneida. **A Formação de Educadores:** novos desafios para as faculdades de educação. Florianópolis: Endiipe, 1996.

LE MOS, Jose de Jesus Souza; NUNES, Edson Luis Lima. **Mapa da Exclusão Social num país assimétrico: Brasil.** In Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, V.36, nº 02, abr/jun 2005.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; SANT'ANA, Ronaldo. **Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia.** In: A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Ramon de. **Os limites do Fundeb no financiamento do ensino médio.** In Currículo sem Fronteiras, v.8, nº 2, Jul/Dez 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **O Direito à Educação na CF de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça.** Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, nº 11, mai/jun/jul/ago, 1999.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O Financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90.** Brasília: Plano Editora, 2003.

SACRISTÁN, Jose Gimeno. **A educação que temos e a educação que queremos.** In INBERNÓN, Francisco. A educação no século XXI. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

SANTOS, Gideon Borges dos; OURIQUE, Suely Ávila; SILVA, Wanderley. **A qualidade da educação na América Latina.** In. R. Faced, Salvador, nº 12, p.33-49. jul/dez 2007.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas.** 10ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

\_\_\_\_\_: **O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias.** In: Novas tecnologias, trabalho e educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total**. In Escola S.A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; RIBEIRO, Maria Luisa dos Santos; NORONHA, Olinda Maria. **História da Educação**: a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994.