

## REPÚBLICA FHC:

Alguns elementos de análise do descompromisso de uma era com a educação

Luiz Carlos Gil Esteves<sup>1</sup>

### Resumo

A história do financiamento educacional demonstra que o descaso da União com a área é antigo. Dentre os segmentos mais afetados, a educação básica tem destaque, seja nas portas de entrada e saída (educação infantil e ensino médio), seja no meio (ensino fundamental). Quanto a este, embora na era FHC tenha sido proclamado como “prioridade absoluta”, uma análise dos mecanismos adotados para sua implementação revela que também aqui a omissão financeira reinou solta. Em face disso, pergunta-se: afinal, quais os mecanismos adotados para descompromissar financeiramente o Governo FHC com a educação e, em especial, com o ensino fundamental?

Palavras-chave: educação básica; ensino fundamental; políticas públicas; governo FHC.

### Abstract

The history of educational funding shows that the disregard of the Union with the area is old. Among the segments most affected, the basic education has highlighted, is at the gates of entry and exit (infant education and middle school), or in the middle (elementary school). In this case, although in the FHC era it has been proclaimed as "top priority", an analysis of the mechanisms adopted for its implementation shows that even here the financial omission reigned loose. In view of that, the question is: after all, what are the mechanisms adopted for not compromising financially the FHC Government with education and, in particular, with the elementary school?

Key words: basic education; elementary education; public policy; government.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO/Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. luizesteves@yahoo.com.br

## 1. Introdução

Uma rápida revisão na escassa literatura produzida sobre a história do financiamento educacional brasileiro demonstra que a falta de compromisso dos sucessivos governos federais com a educação não tem nada de novo, fazendo-se presente desde o descobrimento até nossos dias (MONLEVADE, 1997; MELCHIOR, 1987; LEITE, 2000). Logo - e lançando mão da mesma expressão utilizada por Vianna (1999) para classificar a recorrência do padrão patrimonialista na administração do Estado brasileiro desde seus primórdios -, uma espécie de “vício de origem”...

Dentre as áreas mais diretamente afetadas pela negligência estatal com a educação, lugar de absoluto destaque cabe à educação básica, seja em suas portas de entrada e saída, a educação infantil e o ensino médio, seja no seu corpo, o ensino fundamental. Quanto a este último, embora nos últimos anos - mais especialmente durante a era Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) - tenha sido grandemente proclamado como “prioridade absoluta”, uma análise mais acurada dos mecanismos adotados para sua suposta implementação por aquele governo revela que, também nesse segmento “prioritário”, a omissão financeira do Estado brasileiro reinou solta, omissão esta cujo respaldo encontrou solo fértil justamente no (des)cumprimento de um dos pontos centrais da legislação alardeada como solução para os graves entraves enfrentados pelo ensino fundamental ao longo de sua história. Estamos falando da Lei 9424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) - na expressão de Carlos Roberto Jamil Cury (2000), a jóia da coroa do governo FHC no campo das políticas educacionais - e da não observância do critério de fixação do gasto mínimo anual por aluno. Acrescente-se a isso a instituição da chamada Desoneração de Recursos da União – DRU, que livra das vinculações obrigatórias 20% do total das verbas arrecadadas pela União para que esta as utilize da forma que achar melhor, e cujos efeitos atingiram a área da educação até 2010.

Fruto de uma emenda à Constituição Federal de 1988, o Fundef entrou em vigor, em todo o território nacional, a partir de 1º de janeiro de 1998. Seu término se deu em dezembro de 2006, tendo sido substituído, desde 1º de janeiro de 2007, por força da Medida Provisória nº 339, de 28/12/07, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (Fundeb), também produto de outra emenda à Constituição e promessa de campanha do presidente Lula desde o primeiro mandato (2003-2006), mas efetivada apenas no início do segundo.

Em face dessa nova conjuntura, que, embora promissora, pode ficar comprometida em função das graves conseqüências dos erros passados, emerge a seguinte questão: afinal, quais os mecanismos adotados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso com vistas à desresponsabilização financeira do Poder Central com a educação e, mais diretamente, com o ensino fundamental? Será justamente esta a questão que pretendemos abordar no corpo deste trabalho.

## **2. O Fundef e a DRU: elementos da desincumbência federal com a educação**

Instituído pela Lei nº 9.424, de 26/12/96, o Fundef teve implantação automática, em todo território nacional, a partir de 1º de janeiro de 1998. De natureza contábil, a distribuição de seus recursos realizava-se automaticamente, com base no número de alunos matriculados da 1ª à 8ª séries regulares do ensino fundamental das redes públicas, informado pelo censo escolar do ano anterior.

Suas verbas eram provenientes de 15% do FPE, FPM, ICMS e IPI/Exp., devendo ser gastas da seguinte forma: pelo menos 60% no pagamento tanto dos profissionais com atividades de docência quanto dos que ofereciam suporte pedagógico direto a elas; e, no máximo, 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996.

À União caberia complementar os recursos do Fundo dos Estados que não conseguissem alcançar o valor mínimo nacional fixado anualmente para o gasto mínimo por aluno. De acordo com a regra ditada pelo próprio governo federal, tal valor **deveria** ser calculado com base na projeção, para o ano seguinte, do recolhimento **nacional** de 15% dos impostos e transferências que compõem o Fundef, projeção esta dividida pelo número de alunos matriculados naquele segmento da rede pública

regular aferido no censo escolar do ano anterior, acrescido da previsão de novas matrículas<sup>2</sup>.

Feitos estes breves esclarecimentos preliminares, cabe agora problematizar algumas das observações de Castro (2001) sobre aquelas que se constituiriam as principais peculiaridades do processo de financiamento educacional durante os anos 1990. Para o autor, o financiamento da educação, naquele período, teve como uma de suas principais características a manutenção das bases de sua estrutura - ou seja, a vinculação de impostos e contribuições sociais - intactas, a despeito das mudanças ocorridas em diversas esferas da vida social, econômica e política do país. Ainda segundo ele, apesar das pressões sofridas por parte dos setores da sociedade comprometidos diretamente com o ajuste fiscal, a institucionalização do Fundef, naquela época, teria concorrido decisivamente para aprofundar e tornar ainda mais complexa tal vinculação de recursos financeiros, visto representar “uma minirreforma tributária, principalmente por ter alterado toda a filosofia de alocação dos impostos, estabelecendo o número de alunos como elemento central no critério de partilha” (*idem, ibidem*, p. 28).

Conquanto concordemos com a argumentação de Castro de que a vinculação das verbas educacionais teria sido mantida, e até mesmo aprofundada nos anos 90, a despeito das pressões exercidas em contrário, isso não significa que a administração federal da época tivesse menor compromisso com o chamado ajuste fiscal. Nesta direção, Vazquez (2002), ao classificar de ilegal o processo de fixação, pelo governo Cardoso, do valor mínimo nacional a ser gasto anualmente por cada aluno do ensino fundamental, alega que a principal razão para a não observância da lei do Fundo deu-se com o propósito de aquele governo não comprometer um volume maior de verbas federais para com o Fundef (tal e qual aconteceu com outros programas sociais), em função de estar completamente comprometido com o pagamento dos encargos dos altos juros decorrentes da dívida interna.

A tese de Vazquez se comprova por meio dos resultados apresentados em estudo de Ribeiro (2001) sobre o financiamento e o gasto do MEC na década de 90. Conforme

---

<sup>2</sup> Informações mais detalhadas sobre a mecânica do Fundef podem ser obtidas no [site www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br).

fica patente na tabela 1 (cujo valor do PIB teve como denominador a população total do país, e não aqueles que se constituiriam os beneficiários das políticas de educação), quando se atenta para a evolução dos gastos reais do MEC entre 1993 e 1999, percebe-se uma significativa queda no volume de verbas, cujos reflexos negativos também se fazem sentir no que concerne à sua participação no montante do PIB. Assim, se 1994 - ano imediatamente anterior ao primeiro ano do governo FHC - se afirma como o ano de maior gasto com educação daquela década em relação ao PIB (1,62%), os anos posteriores sofrem um decréscimo médio bastante expressivo, situado em 1,24%, o que, por sua vez, sinaliza uma perda média de aproximadamente 31%.

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

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

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

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

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

Quanto ao gasto total do MEC em comparação às demais despesas do governo federal nos anos de 1994 e 1998, o referido estudo é ainda mais evidente no que diz respeito à priorização do ajuste fiscal visando o pagamento dos juros e amortização das dívidas interna e externa, em detrimento de outros gastos, principalmente os de cunho social. Conforme demonstra a tabela 2, em 1998, o gasto total do governo federal tem um assustador crescimento de 254,4% em relação àquele verificado no ano de 1994. Comparando a natureza desse gasto nos dois anos em apreço, verifica-se que o relativo à despesa financeira (pagamento de juros e amortizações das dívidas interna e externa) tem um incremento de 343,8%, enquanto que aquele com as demais despesas situa-se em 163,1%. Da mesma forma, se em 94 o montante aplicado a título de despesa financeira abarcou 50,5% do total de verbas



disponibilizadas, no ano de 1998, tal porcentagem salta para 63,3%, relegando apenas 36,7% para as demais despesas.

No que tange ao gasto social efetivado pela União, observa-se uma clara negligência desta esfera para com a educação: se em 94 ele representou 30% do total geral, mingua para apenas 22,9% em 1998. O dispêndio com o MEC também reflete essa grave situação: se em 1994 gastava-se 4% do total de recursos com esse Ministério, em 98 a porcentagem desce para apenas 2,3%.

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

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

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

(1) Despesa total, menos transferências intergovernamentais.

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

(3) Despesa efetiva, menos despesa financeira.

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

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

Quanto ao período posterior ao estudo em tela, infere-se que a situação não tenha sofrido alterações significativas, mesmo considerando a implementação do Fundef. Isto pelo fato de o mesmo ser, basicamente, uma subvinculação, envolvendo recursos da União praticamente inexpressivos. Tanto é assim que, conforme demonstra Esteves (2005), no período entre 1998 e 2002, do total de verbas disponibilizadas para a implementação do Fundo (R\$ 89 bilhões), a complementação do Governo Federal foi a segunda menor fonte de receitas do Fundef, situando-se em torno de R\$ 2.540 bilhões (3% do total, com apenas a reposição da inflação no período)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A título de curiosidade, se as normas de fixação do gasto mínimo aluno/ano fossem observadas, o valor acumulado da complementação devida pela União a estados e municípios chegaria, em 2002, a cerca de R\$ 15,2 bilhões (Esteves, 2005).

Outro artifício engendrado pelo governo FHC, mas mantido pelo Governo Lula, para desonerar - e muito - aquela esfera de governo com os gastos sociais, aí incluídos os com a educação pública, foi, sem dúvida, a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência, posteriormente chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e que, em 2000, transformou-se na Desoneração de Recursos da União.

Em linha gerais, tal medida - cujos efeitos financeiros sobre as verbas educacionais, após longas e árduas batalhas travadas na Câmara e no Senado Federais, cessaram definitivamente neste ano de 2011 - permite que 20% da arrecadação da União sejam isentos de “carimbos” ou vinculações constitucionais obrigatórias, podendo o Governo da União gastar tal montante da forma como achar melhor. E o que isso significa em termos de seqüestro das verbas educacionais? Nas palavras do atual ministro da Educação, Fernando Haddad, nada menos que cerca de R\$ 10 bilhões anuais, em valores corrigidos, desde 1994, dinheiro este que, de acordo com a Auditoria Cidadã - Campanha Jubileu Sul, teria sido empregado no pagamento de juros da dívida externa (SINPRO CAMPINAS, 2009). Para uma idéia aproximada do que tal perda representou para a educação, segundo o coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, teria sido possível construir mais de 30 mil unidades escolares de educação básica, todas elas adequadamente equipadas, dentro dos padrões de qualidade estabelecidos pelo estudo Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, realizado por aquela Campanha (PROTAGONISMO JUVENIL, 2009).

Diante do que foi visto, Não há como negar as denúncias a propósito do baixíssimo volume de verbas federais repassadas à educação, aí incluído o ensino fundamental, revelando o alto grau de negligência daquela instância para com esse segmento, num contexto em que o mesmo foi proclamado como sua “prioridade absoluta”...

### 3. Conclusão

O Brasil vive, desde 1º de janeiro de 2007, uma experiência inédita na história de seu financiamento educacional, representada pela entrada em vigor do Fundeb. Ainda que alvo de justas críticas, mas potencialmente passível de ajustes<sup>4</sup>, o novo Fundo possui

---

<sup>4</sup> Como, por exemplo, a inclusão das creches, situação que o coloca em posição diametralmente oposta à do Fundef, cujo processo de implementação foi praticamente inflexível (Esteves, 2005).

como um de seus principais méritos a vinculação da maior parte das verbas constitucionalmente destinadas à educação básica a praticamente todos os seus segmentos e modalidades, denotando uma compreensão do processo educacional bem mais coesa e integrada.

Entretanto, para que a educação alcance os seus tão almeçados - mas distantes - índices de qualidade e eficiência não bastam apenas leis, se estas não se fizerem acompanhar por ações efetivas, aí incluída a disponibilização de verbas suficientes para sua adequada operacionalização. Ainda que a União venha se comprometendo publicamente no sentido de uma maior participação financeira na área - seja através do Fundef<sup>5</sup>, seja através da implementação do Programa de Desenvolvimento da Educação (PED)<sup>6</sup> -, o déficit a ser compensado é de longa data, envolvendo profundas omissões.

Aliado a tais omissões, grave também é o fato de a educação, apesar de alardeada como prioridade (chegando, muitas vezes, a ser tratada de forma salvífica, como se, por si própria, fosse capaz de resolver, num passe de mágica, todos os problemas nacionais), ainda se encontrar relegada a um plano secundário, em função de comprometimentos assumidos com o ajuste fiscal, imposto por agências ligadas aos interesses do capital financeirizado internacional, tais como o Banco Mundial, por exemplo.

Assim sendo, mapear os descaminhos percorridos no passado é, sem qualquer dúvida, a melhor estratégia no sentido de se cobrar uma construção mais sólida do futuro, a fim de que os erros cometidos e suas conseqüências sejam, se não superados, ao menos honestamente enfrentados, em prol da luta histórica da sociedade brasileira por um ensino público comprometido, de fato, com os ideais da cidadania e da inclusão.

---

<sup>5</sup> Em 2010, dos cerca de R\$ 56 bilhões que o Fundeb garantiu para o ensino público, cerca de 10% vieram da União.

<sup>6</sup> Pacote de medidas anunciado pelo presidente Lula em 15/03/07, visando melhorar a qualidade da educação, com a promessa de aumentar gradualmente os gastos do MEC, até atingir a cifra de R\$ 8 bilhões/ano (Weber, 2007).



#### 4. Referências bibliográficas

CASTRO, J. A. - Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, vol. 18, nº 74, dez. 2001.

CURY, C. R. J. – A educação como desafio na ordem jurídica. Em: *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

ESTEVES, L. C. G. - *Fundef no RJ: a ótica os perdedores*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

LEITE, M. T. L. – *Financiamento da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: UERJ, 2000 (mimeo).

MELCHIOR, J. C. de A. – *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MONLEVADE, J. - *Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$*. Brasília: Idéia Editora, 1997.

PROTAGONISMO JUVENIL - Senado aprova fim da DRU e garante mais investimentos para a educação. 29 de outubro de 2009. Disponível em <http://protagonismojuvenil.inesc.org.br/biblioteca/informe-se/senado-aprova-fim-da-dru-e-garante-mais-investimentos-para-a-educacao/>.

RIBEIRO, J. A. C. R. – Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. *Em Aberto*. Brasília, vol. 18, n. 74, dez. 2001.

SINPRO CAMPINAS - *Com a DRU, R\$ 80 bilhões saíram da educação para o pagamento de juros*. 29 de outubro de 2009. Disponível em <http://www.sinprocampinas.org.br/?q=node/4188>.

VAZQUEZ, D. A. - Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do *Fundef*. 2002. Disponível em [http://www.federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos).

VIANNA, L. W. - Weber e a interpretação do Brasil. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº 53, mar./1999.

WEBER, D. – Plano para o Ensino: em 2007, MEC vai distribuir 1 bi para prefeituras. *O Globo*, Seção O País, p. 3-4, 16 de março de 2007.