

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**FUNDEF NA GESTÃO EDUCACIONAL PARNAIBANA: ENTRE A  
FRAGILIDADE ESTRUTURAL E OS VÍCIOS DO SISTEMA**

**Maria Helena Cortez de Melo Pires**

**Teresina-PI  
maio-2004**

**MARIA HELENA CORTEZ DE MELO PIRES**

**FUNDEF NA GESTÃO EDUCACIONAL PARNAIBANA: ENTRE A  
FRAGILIDADE ESTRUTURAL E OS VÍCIOS DO SISTEMA**

Dissertação apresentada como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Educação, ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal do Piauí.

Orientador: Prof. Dr. Antonio José Gomes

**Teresina-Piauí**

**maio-2003**

**MARIA HELENA CORTEZ DE MELO PIRES**

**FUNDEF NA GESTÃO EDUCACIONAL PARNAIBANA: ENTRE A FRAGILIDADE  
ESTRUTURAL E OS VÍCIOS DO SISTEMA**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Antonio José Gomes  
**Orientador**

---

Prof. Dr. Luis Carlos Sales  
**Examinador**

---

Prof. Dr. Solimar de Oliveira Lima  
**Examinador**

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria do Carmo Alves do Bomfim  
**Suplente**

Trabalho aprovado em \_\_\_\_\_ de maio de 2004

Aos  
meus filhos,  
Juliano, Victor e  
Daniel.



Da: EMPRESA ROSANA MARTINS CORTEZ DE ALENCAR  
Para: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

Parnaíba, 01 de novembro de 2004-12-06

Senhor Gerente

Considerando as diversas tentativas de saldar este débito sem ter sucesso, e sem ter mais condições de dar continuidade à atividade, pois a empresa foi fechada acerca de dois anos por passar por dificuldades financeiras, venho por meio desta, propor a liquidação do débito que a empresa ROSANA MARTINS CORTEZ DE ALENCAR tem para com este banco pela quantia relativa aos bens hipotecados, já que o débito para com o advogado já foi pago anteriormente.

Depois de muita dificuldade, entrei em entendimento e consegui com um familiar uma quantia que corresponde ao valor de mercado, dos bens hipotecados, pois não achei mais do que 40.000,00 reais à vista, ficando acordado por confiança, que o pagarei com os bens após liberação dos mesmos.

Sem ter outra alternativa ao meu alcance para liquidar este débito, mas confiante de que possamos resolver essa questão aguardamos resposta.

Atenciosamente

Tu me dizes, eu esqueço. Tu me ensinas, eu lembro. Tu me envolves, eu aprendo.

Benjamim Franklin

## AGRADECIMENTOS

→A Deus, por ter me doado a vida e uma família numerosa e maravilhosa que sempre apregou valores humanos, tais como amor, união, generosidade e respeito para com o próximo.

→Ao professor Dr. Antonio José Gomes, que, além de criterioso e bom orientador, é um grande amigo.

→A minha mãe, que, além do seu amor e carinho, irradia um espírito solidário e responsável. Seu apoio e generosidade deram-me forças; sem isso seria quase impossível essa conquista. E a meu pai, exemplo de trabalho e perseverança (*in memoriam*).

→Às minhas outras mães (tias maternas), as quais considero de coração e tanto admiro juntamente com meus queridos irmãos: João, Raquel, Vidal e Rosana, que compartilham comigo os mesmos sentimentos.

→A meus avós maternos, pelo exemplo de valorização e união da família.

→A meus avós paternos, pelo carinho e dedicação que nos prestaram.

→Ao padre Anchieta, referência de determinação e luta, por aquilo em que acreditava, muitas saudades (*in memoriam*).

→Em especial, a meus filhos e esposo, pela paciência que tiveram com minha constante ausência. Dentro de mim, vocês estão sempre muito presentes.

→À Ivana, minha grande amiga, Iweltman, Djalma; a todos os professores e colegas; aos alunos Victor e Ielton, que, de diferentes formas, deram sua valiosa contribuição.

Enfim, compartilho com todos esta grande alegria e conquista.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	→	Distribuição do número de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no município de Parnaíba no período de 1999/2002 .....	97
Gráfico 2	→	Matrículas da educação básica da rede municipal de Parnaíba .....	100
Gráfico 3	→	Movimento e rendimento escolar municipal do Ensino Fundamental no município de Parnaíba no período de 2000/2002 .....	102
Gráfico 4	→	Qualificação dos professores no ano de 1994 no município de Parnaíba .....	104
Gráfico 5	→	Qualificação dos professores no ano de 2002 no município de Parnaíba .....	104

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	→	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
UFPI	→	Universidade Federal do Piauí
MEC	→	Ministério da Educação
SEDUC	→	Secretaria de Educação
FUNDEF	→	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
OMC	→	Organização Mundial do Comércio
LDB	→	Lei de Diretrizes e Bases
PCNs	→	Parâmetros Curriculares Nacionais
PRASEM	→	Programa de Apoio aos Secretários de Educação dos Municípios
PNE	→	Plano Nacional de Educação
CF	→	Constituição Federal
EC	→	Emenda Constitucional
PNAD	→	Programa Nacional de Amostra por Domicílio
PNLD	→	Programa Nacional do Livro Didático
PDDE	→	Programa Dinheiro Direto nas Escolas
INEP	→	Instituto Nacional de Educação e Pesquisa
SAEB	→	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
PME	→	Plano Municipal de Educação
UNDIME	→	União dos Dirigentes Municipais de Educação
FPM	→	Fundo de Participação do Município
IPI	→	Imposto Sobre Produtos Industrializados
ISS	→	Imposto Sobre Serviços
IPTU	→	Imposto Territorial Urbano
IPTBI	→	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ICMS	→	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
BID	→	Banco Interamericano de Desenvolvimento
FNDE	→	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
UESPI	→	Universidade Estadual do Piauí
FUNDEB	→	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	→	Crescimento das matrículas do Ensino Fundamental no município de Parnaíba no período de 1997/2002 .....	92
Tabela 2	→	Crescimento das receitas do FUNDEF no município de Parnaíba no período de 1997/2002 .....	92
Tabela 3	→	Distribuição do número de matrículas na Educação Infantil por dependência .....	95
Tabela 4	→	Distribuição do número de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no município de Parnaíba no período de 1999/2002 .....	97
Tabela 5	→	Distribuição do número de matrículas na E JA por dependência administrativa no município de Parnaíba no período de 1999/2002 ...	98
Tabela 6	→	Movimento e rendimento escolar municipal do Ensino Fundamental no município de Parnaíba no período de 2000/2002 .....	102
Tabela 7	→	Qualificação dos professores parnaibanos entre os anos de 1994 e 2002 .....	103

## RESUMO

O presente estudo, intitulado “FUNDEF na gestão educacional parnaibana: entre a fragilidade estrutural e os vícios do sistema”, analisa o desempenho da gestão educacional do município de Parnaíba, após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEF. Ao contextualizar as políticas públicas, na atual conjuntura capitalista, obtivemos uma visão sistêmica do processo e dos reflexos na esfera educacional. Neste sentido, fizemos a escolha teórico-metodológica, buscando a teoria que fundamenta as atuais reformas educacionais propostas pela corrente ideológica neoliberal e o resgate histórico conceitual da gestão educacional. Para tanto, foram adotados os procedimentos e técnicas da abordagem qualitativa, como também utilizados instrumentos variados, tais como entrevista aos gestores educacionais da Secretaria da Educação e questionários nas escolas públicas do município, escolhidas por meio de amostragem, em um universo de 89 instituições de ensino, perfazendo um total de 20 professores e 10 diretores entrevistados. Por meio do censo educacional, da análise de boletins, orçamentos e balanços, projetos e atas de reuniões, fizemos um levantamento de informações sobre o quadro e a organização do sistema educacional parnaibano entre os anos de 1996 a 2002. Deste modo, a pesquisa constatou que, apesar de um avanço quantitativo no número de alunos matriculados, os resultados apresentados demonstraram uma fragilidade estrutural do sistema educacional, uma vez que as discontinuidades administrativas comprometem a educação. Tais discontinuidades apresentaram-se refletidas nos preocupantes e inconstantes indicadores educacionais, no decorrer dos anos pesquisados. Convém enfatizar o caráter persistente de aspectos patrimonialistas e centralizadores que afetam a gestão educacional do município bem como a eficácia da política do FUNDEF, que, por ser focalizada, compromete os resultados qualitativos da educação, quando não abrange toda a Educação Básica, perpetuando o ciclo da cultura da desigualdade social expressa, também, na estratificação da educação.

## **ABSTRACT**

The related research analyzes the performance of the educational management of the city of the Parnaíba the implantation of Deep of Maintenance and the Development of Basic Education and Valuation of Teaching FUNDEF. When contextualizes the public politics in the current capitalist conjuncture, a systemic vision of the process and the consequences in the educational sphere was gotten. It became following theoretical and methodological choice: it searched theory that bases the current educational reforms proposal for the neoliberal ideological chain and conceptual the historical rescue of the educational management; one adopted the procedures and techniques of the qualitative boarding. We use varied instruments as interview to the educational managers of the Secretariat of the Education and questionnaires in the public schools of the city, chosen by means of sampling, in a universe of 89 institutions of education prefaced a total of 20 professors and 10 interviewed directors. By means of the educational census, of the analysis of bulletins, budgets and rocking's, projects and acts of meetings, a survey of information became on the picture and the organization of the educational system parnaibano being the years of 1996 the 2002. The research evidenced that, although a quantitative advance in the number of registered pupils, the presented results had demonstrated a structural fragility of the educational system, a time, that the administrative discontinuities compromise the education, reflected in the preoccupying and capricious educational pointers in elapsing of the searched years, and the persistent presence of patrimonialistas aspects and centralizers that affect the educational management of the city and the effectiveness of the politics of the FUNDEF that, for being focused, compromises the qualitative results of the education when does not enclose all the Basic Education, perpetuating the cycle of the culture of the express social inequality, also, in the stratification of the education.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	16
1.1 Aspectos metodológicos da pesquisa .....	16
1.1.1 Intenção da pesquisa .....	16
1.2 Problemática investigada .....	18
1.3 Instrumentos e procedimentos .....	24
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	27
2.1 Contextualização da política educacional no marco do neoliberalismo .....	27
2.1.1 <i>Public choice</i> e a democracia mal comportada .....	27
2.2 Gestão democrática educacional: marco das reformas .....	41
2.3 Da ação administrativa à gestão: indicadores de uma gestão educacional eficaz .....	50
2.3.1 A evolução da administração pública .....	50
2.3.2 Administração pública patrimonialista .....	51
2.3.3 Administração pública burocrática .....	52
2.3.4 Administração pública gerencial .....	54
2.4 Gestão educacional enquanto mudança paradigmática .....	57
2.5 Aspectos gerais da educação pública no Brasil .....	65
2.5.1 Centralização e descentralização administrativa da educação brasileira ..	65
2.5.2 Possibilidade que o novo ordenamento constitucional legal e institucional apresenta ao município .....	67
2.6 Política de financiamento da educação pública brasileira .....	76
2.6.1 Recursos públicos vinculados ao Ensino Fundamental .....	76
2.6.2 Breve histórico .....	76
2.7 FUNDEF .....	83
2.7.1 Fonte de recursos do FUNDEF .....	83
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>3 ESTUDO DE CASO: O IMPACTO DO FUNDEF NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PARNAÍBA</b> .....	87

3.1	O contexto socioeconômico do município .....	87
3.2	O quadro educacional no município de Parnaíba sob o impacto do FUNDEF .....	91
3.2.1	Fluxo de recursos do FUNDEF e o crescimento no número de matrículas do Ensino Fundamental .....	91
3.3	Avanços e obstáculos no sistema educacional parnaibano .....	94
3.3.1	Desempenho educacional qualitativo .....	101
3.3.2	Qualificação de professores e a valorização do magistério .....	103
3.3.3	Colaboração entre Estado e município e a descontinuidade administrativa .....	107
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	111
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	115
	<b>ANEXOS</b> .....	

## INTRODUÇÃO

Entender as políticas públicas vigentes no Brasil demanda uma revisão literária que permita compreender o processo global de reformas que abrange os setores econômico, social e o jurídico, e que, por sua vez, afeta as políticas educacionais. Neste sentido, Em princípio, fizemos uma “viagem” à análise econômica da política, teoria que fundamenta as políticas públicas atualmente vigentes no Brasil. Políticas estas, com viés economicistas, atreladas a uma dinâmica de mercado que se intitula de neoliberal, com reflexos na esfera educacional.

Sob este aspecto, as reformas educacionais propostas sob enfoque da administração gerencial complementam-se na conceituação da gestão educacional, tornando-se, esta, o marco divisório das reformas, ou seja, o ponto de discordância entre grupos de concepções político-pedagógicas distintas. Neste prisma, foram utilizadas categorias analíticas derivadas de teorias que gozam de razoável grau de aceitação e serviram de parâmetros para a análise desta pesquisa.

Dentro de uma visão sistêmica, apresenta-se um panorama geral da educação pública brasileira, identificando as principais tendências e perspectivas, para situar o município de Parnaíba no contexto da Educação nacional. para tanto,



foi traçada uma breve retrospectiva, enfocando o aspecto da centralização e descentralização administrativa que caracterizam a política educacional brasileira.

Após rever os aspectos gerais da educação pública brasileira, elaboramos um breve histórico sobre a vinculação dos recursos públicos para o Ensino Fundamental, evidenciando o FUNDEF e a problemática que o envolve; para, em seguida, partir para o estudo de caso sobre o impacto desse Fundo na gestão educacional de Parnaíba. Por fim, tentamos contextualizar a realidade socioeconômica do município, esboçando um quadro da situação educacional do período, que abrange os anos de 1996 a 2002, para, finalmente, chegar às considerações finais.

Convém enfatizar que o presente estudo abre um leque de oportunidades a serem investigadas por outros pesquisadores interessados na problemática.

## **CAPÍTULO I**

### **1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **1.1 Aspectos metodológicos da pesquisa**

##### **1.1.1 Intenção da pesquisa**

A inquietude e a curiosidade sempre estiveram presentes em nossa vida, e com maior intensidade durante a graduação em Ciências Econômicas. A oportunidade de estudar teorias e conhecer os instrumentos e as possibilidades que ajudassem a romper o quadro crônico de subdesenvolvimento de nossa região foi acentuada no período do curso de Mestrado, pela visão e desejo de uma significativa transformação da realidade local, por meio da educação.

Ao lado disso, surge, também, a inconformação com os resultados das várias políticas públicas implementadas no Nordeste, que não tiveram êxitos, dando continuidade aos problemas estruturais de sempre. Problemas estes que estão intrinsecamente ligados à educação, à perpetuação da pobreza e ao seu caráter moralmente injustificável que juntamente às desigualdades sociais compõem hoje os principais fatores que limitam o desenvolvimento local. Sob este aspecto, partimos da compreensão de que as desigualdades econômicas, acentuadas pela falta de

política educacional eqüitativa e eficaz, são fatores que limitam a democracia e o desenvolvimento do País.

Neste sentido, buscamos sempre compreender as novas abordagens e as ações em políticas públicas que visam romper as desigualdades sociais que afetam as populações, especialmente vulneráveis, negando-lhes os benefícios da educação pública de qualidade, do bem-estar social, enfim, os direitos de cidadania assegurados a outros grupos.

Sabemos que a inserção da região Nordeste no espaço nacional é complexa e multidimensional, em razão da falta de políticas públicas adequadas à realidade do Nordeste e nas quais se deve concentrar mais atenção. Deste modo, como docente da UFPI/CMRV, procuramos seguir um caminho latente nessa direção, ou seja, o real conhecimento da comunidade local, como forma de resgate desse capital social, investigando os resultados das políticas públicas e as possibilidades de desenvolvimento local, pelo prisma educacional.

Conforme já ressaltamos, a partir de então, o interesse por este assunto tornou-se uma constante em nossos estudos e indagações, por meio de questionamentos tais como:

→Em que se fundamenta essa política educacional atual, principalmente, a voltada para o Ensino Fundamental da rede pública?

→O quadro educacional, dentro da realidade local, reflete os efeitos da política pública educacional nacional ou municipal?

→Como se apresenta a gestão educacional do município de Parnaíba após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF?

→Houve avanços?

→Quais os obstáculos?

## **1.2 Problemática investigada**

Podemos afirmar que a falta de qualidade na Educação Básica brasileira e o seu financiamento constituem grandes problemas a serem solucionados. Na realidade, a diminuta extensão da escolaridade e a qualidade de seus resultados passam ao primeiro plano, substituindo a exclusiva atenção dada anteriormente ao *défict* de ordem quantitativa. Deste modo, a repetência escolar passou a ser o grande fator de ineficácia no que tange à recuperação da aprendizagem, julgada insuficiente, como também fator de improdutividade, levando o aluno a desistências, desânimo e exclusão, reflexos de uma má qualidade do ensino.

A educação brasileira, durante muito tempo, relegou a valorização dos profissionais da Educação Básica a um plano não condizente com o grau de importância que estes possuem para a garantia da qualidade da educação. A extraordinária demanda por instituições escolares públicas, ocorridas a partir dos anos 1960, não foi proporcionalmente acompanhada pela necessária elevação dos recursos financeiros, o que resultou na progressiva redução da disponibilidade de meios e de remuneração dos docentes e demais trabalhadores da educação.

Para complementar, as precárias condições de infra-estrutura das escolas acentuaram a lamentável situação da educação, principalmente, nas regiões mais carentes de receitas tributárias. Mesmo nos Estados e municípios que detinham uma maior parcela dos recursos destinados à educação, podia-se observar a falta de prioridade na alocação de recursos, culminando no desperdício destes.

A tendência do Brasil, diante do seu quadro educacional atual, é de uma inserção não vantajosa na nova reorganização do sistema capitalista mundial, em que o conhecimento é um fator primordial na corrida da produtividade e competitividade das nações. Nesse sentido, significativas mudanças são imprescindíveis e inadiáveis no sistema educacional brasileiro.

Na década de 1990, começaram a aparecer, no cenário educacional, propostas de reformas, sob o enfoque da modernização, tida como política estratégica dentro de uma reforma mais ampla com viés neoliberal. Para tanto, é importante entender o processo global de reformas que abrange o setor econômico, o social e o jurídico, e tentar situar a educação, mais especificamente a política de financiamento do Ensino Fundamental, no bojo dessas reformas.

Diante de tal realidade, procuramos fundamentar o estudo na luz da teoria econômica de clássicos, como, por exemplo, o Liberalismo Econômico, que influencia as atuais reformas neoliberais capitaneadas pelos novos discípulos de Adam Smith, representados pela escola austríaca (Hayek), escola de Chicago (Milton Friedman e seus Chicago Boys) e mais precisamente a escola de Virgínia ou *Public Choice* (James Buchanan). Esta última escola explica melhor o posicionamento das políticas sociais no marco do neoliberalismo, como também influencia os organismos financeiros internacionais, os quais financiam países como o Brasil e condicionam estes financiamentos às reformas e ajustes estruturais no setor público, afetando diretamente as políticas sociais, especialmente a educação. Vale assinalar que a intenção ao penetrar na teoria econômica é estabelecer um quadro necessário para explicar o posicionamento, a natureza e as justificativas para as reformas educacionais desencadeadas nas últimas duas décadas.

Ao acompanhar essas mudanças propostas ao setor público, procuramos descrever a evolução da administração pública no sentido de adequá-la aos novos paradigmas desencadeados pela nova reestruturação capitalista. Desde então, passamos a ver a superação da administração por meio de uma nova denominação, assim chamada de gestão.

A partir de 1995, o Ministério da Educação (MEC) implementou reformas inspiradas nesse novo *modus operandi* e concluiu que os recursos são suficientes, e que o problema está na alocação desses recursos, ou seja, “o problema é de gestão administrativa e não de ordem política educacional” (ALERARO, 2000, p.104).

Com isso, foi alterada a sistemática de financiamento da educação pública, priorizando o Ensino Fundamental. Deste modo, foi criado um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), como um mecanismo de redistribuição e suplementação dos recursos para os Estados e municípios, de forma a equacionar os recursos e suprir uma defasagem histórica de financiamento entre esses entes federativos, atrelando o orçamento da educação às matrículas do Ensino Fundamental.

Após a criação do FUNDEF, grande parte dos municípios obteve significativo aumento nas disponibilidades dos recursos para o Ensino Fundamental. Essa súbita alocação de verbas à disposição de muitos gestores trouxe à tona debates acerca do assunto.

Podemos perceber, na literatura, que são bastante controversos os estudos realizados acerca do impacto das despesas escolares sobre o rendimento dos alunos. Na concepção de Gomes e Pascoalino (2002), a simples disponibilidade de recursos não significa atingir melhores resultados e vice-versa; os autores explicam que “alcançar melhoria da educação e dos serviços públicos em geral

depende de padrões alocativos adequados”. E complementam, citando Gallagher (1993, p. 146), “quando os recursos oscilam de maneira brusca, em quantidades significativas, tais padrões alocativos podem desorganizar-se”.

Davies (2000) explica que a destinação real dos recursos disponíveis, sobretudo, para as atividades fins da educação é de primordial importância; e complementa com a opinião de Germano (1994, p. 205): “a alocação de uma soma adequada de recursos é uma condição necessária para o desenvolvimento do sistema educacional, porém, não é uma condição suficiente”.

Desse modo, os estudos realizados em vários municípios apresentaram resultados distintos ao fim de dois anos de funcionamento do FUNDEF. Desta forma, estudos de casos, realizados por Pascoalino e Gomes (2002), em municípios goianos, apontam obstáculos que contribuem para explicar os tímidos resultados em relação ao volume de recursos aplicados, entre os quais estão a falta de consciência sobre o FUNDEF, a falta de participação da sociedade e da comunidade escolar, em particular da gestão educacional. Os autores esclarecem que “até o abono para o magistério era comentado timidamente e parece que desconheciam que somente foi possível graças ao FUNDEF, pois a afirmação mais comum era de que ‘foi o prefeito quem deu’” (Id. *ibid.*).

Além da falta de consciência sobre o FUNDEF, o seu acompanhamento não havia chegado à ponta da rede; a pouca autonomia das escolas, a centralização das ações a limitação dos espaços de atuação do secretário de educação, a interferência de interesses políticos, a substituição do secretário no ano eleitoral e a falta de continuidade entre administradores contribuíram para explicar os tímidos resultados em relação ao volume de recursos aplicados nestes municípios.

Em outras pesquisas realizadas pelos mesmos autores, em municípios do Ceará e em um do Pará, alguns fatores se contrastaram, destacando-se em relação ao resultado do município goiano, dos quais podemos citar: a clareza dos objetivos e critérios de alocação de recursos à estruturação da Secretaria de Educação Municipal, a relativa autonomia desse órgão e o monitoramento das despesas e receitas. Considerando-se, assim, bem sucedidos aqueles municípios pelo desempenho alcançado, o que vem confirmar a importância da gestão educacional.

A superação da fragilidade da gestão educacional torna-se estratégia governamental, quando se trata de aumentar os meios à disposição dos governos, tendo em vista a melhoria da educação (PASCOALINO, 2000). A análise desse contexto nos influenciou na definição pelo estudo de caso da gestão educacional em Parnaíba, sob o impacto dos recursos do FUNDEF.

A quantidade de estudos produzidos sobre a gestão dos recursos do FUNDEF em Parnaíba ainda é incipiente, visto que sua implementação é recente, permitindo assim que essa investigação possa contribuir com mais uma reflexão a respeito de tão importante problemática.

Afora os fatores explanados, a nossa formação acadêmica em Ciências Econômicas nos proporciona uma maior convicção de que é preciso aumentar a “governança” do aparelho do Estado, ou seja, a capacidade de implementar de modo eficiente às políticas públicas, principalmente para compensar a escassez crônica de recursos disponíveis para a educação.

Conforme relata Davies (2000), essa capacidade é limitada por inúmeros fatores, a forte herança patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilidade da sociedade caminham



paralelamente com a corrupção, burocracia, clientelismo e excessiva centralização administrativa.

Sob este aspecto, tendo em vista os aspectos até aqui apresentados, fazemos à seguinte indagação: – qual o impacto do FUNDEF na gestão educacional de Parnaíba?

Por sua vez, o conhecimento da proposta do FUNDEF encaminha aos seguintes questionamentos:

→ Houve ganho salarial para o magistério com a implantação do FUNDEF?

→ Existe uma efetiva participação da comunidade escolar na gestão da Secretaria da Educação (SEDUC)?

→ O FUNDEF contribui na construção de uma gestão educacional autônoma e democrática em Parnaíba?

Pudemos verificar que a literatura enfatiza a importância da gestão educacional e alerta que o aumento de recursos não leva diretamente à melhoria dos resultados educacionais, por isso considera a liderança dos secretários de educação, a clareza dos objetivos e critérios de alocação de recursos, o monitoramento das receitas e despesas pela SEDUC e a estruturação e autonomia dos órgãos municipais de educação como fatores preponderantes para resultados positivos.

Concordando com essa linha de pensamento, procuramos analisar a gestão educacional de Parnaíba entre os anos de 1996 e 2002.

### 1.3 Instrumentos e procedimentos

A literatura citada indica os vários aspectos abordados, mas que precisam ser vistos dentro de uma política estratégica mais ampla, que se traduz na atual política pública. De tal maneira, tentamos fazer um estudo de caso por ser o delineamento mais adequado aos estudos que possam dar ênfase à multiplicidade de dimensões que envolvem o problema, dentro de uma visão sistêmica.

Por sua vez, Gil (1995) recomenda o método descritivo, quando se trata da enumeração das características de determinada população ou fenômeno, como também quando se propõe estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade. Considerando a natureza de nosso estudo, ele se enquadra com o que nos propusemos verificar.

Reconhecendo não ser somente um maior fluxo de recurso a condição suficiente para a obtenção de resultados positivos, mas sim de padrões alocativos adequados desses recursos, por meio de uma gestão autônoma e democrática, desenvolvemos os procedimentos metodológicos e técnicos apropriados à teoria e à realidade pesquisada do seguinte modo:

→ Procuramos resgatar os aspectos do financiamento da educação pública no Brasil, enfatizando a importância do FUNDEF para a equacionalização do financiamento.

→ Tentamos fazer a elaboração de indicadores de gestão educacional eficaz, tendo como base a literatura específica; esses indicadores serviram de parâmetros para as análises realizadas.

→Procuramos fazer, através da análise de boletins, orçamentos e balanços, projetos e atas de reuniões, um levantamento de informações sobre a organização do sistema educacional parnaibano.

→Realizamos aplicações de entrevistas semi-estruturadas com os gestores do FUNDEF e diretores de escolas do Ensino Fundamental, com o objetivo de averiguar os mecanismos utilizados na promoção de uma gestão democrática. Para tanto, levamos em consideração a opinião de Bogdane Biklen (1994), em que a entrevista deve ser utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam determinados aspectos.

→As entrevistas com participantes dos conselhos do FUNDEF nos permitiram perceber as deficiências do setor e descobrir como os recursos do FUNDEF podem constituir-se em instrumental para que o sistema de Ensino Fundamental em Parnaíba se torne autônomo e democrático.

→O nosso propósito é estabelecer um diálogo entre a proposta do FUNDEF, os dados coletados e o próprio movimento do real, para que possamos elaborar categorias de análises que derivem dos objetivos pretendidos subsidiados pela documentação teórica analisada.

→Para análise e interpretação dos dados, também utilizamos categorias analíticas, identificando, com base em três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial; as mesmas derivam de teorias que gozam de razoável grau de aceitação e os dados possuem um significado que facilmente pode ser transmitido.

O referencial empírico utilizado nesta pesquisa foi a entrevista com os gestores da SEDUC, diretores de escolas e participantes do Conselho do FUNDEF.

Convém enfatizar que Parnaíba possui 89 escolas de Ensino Fundamental. Escolas com o mínimo de 15 alunos e o máximo de 1751 alunos. Em razão disto, resolvemos escolher uma amostra de 10%, que é satisfatoriamente representativa.

Conforme já explanado no início, ao demonstrar o interesse pelo estudo do tema, transportamo-nos a um marcante ensinamento de um mestre: “se queremos entender bem o assunto a ser discutido, temos que verificar qual a origem do pensamento, qual ideologia que justifica tal arranjo institucional ou tal reforma”. Portanto, no próximo capítulo, analisaremos alguns elementos à luz de preocupações centrais que atualmente estão a ocupar a agenda política e acadêmica internacional, tal como a nova reorganização capitalista e suas implicações para a América Latina, e, especialmente, para o Brasil, no que tange às políticas públicas voltadas ao social, mais precisamente, a educação.

## **CAPÍTULO II**

### **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

#### **2.1 A contextualização da política educacional no marco do neoliberalismo**

##### **2.1.1 *Public Choice* e a democracia mal comportada**

Com base na reorganização da ordem econômica capitalista, diante da crise do Estado de bem-estar social, a agenda neoliberal da modernidade passa a influenciar a análise econômica e social no Brasil. Podemos observar, a partir dos anos 1990, nas instituições públicas, mais precisamente no Ministério da Educação, uma nova análise dos problemas da educação brasileira.<sup>1</sup>

Na busca de explicações para que escolas cumpram o seu papel quanto ao rendimento dos alunos e ao encaminhamento de políticas e soluções para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente no que tange à gestão educacional do sistema e da escola, conhecidos pesquisadores da área educacional e grupos ligados a órgãos públicos e instituições de pesquisa vão delineando as tendências para a política educacional.

---

<sup>1</sup> Ver KRAWCZYK, N. **O cenário educacional latino-americano do limiar do século XXI**. Campinas: HADDAD, S. & MALTA, C. M., 2000.

Destacamos, aqui, como tendência principal, a retomada da lógica empresarial privada na análise e tratamento das questões de gestão educacional do sistema e da escola,<sup>2</sup> em que a racionalidade e os critérios de mercado passaram a constituir novos referenciais de competência administrativa e pedagógica, seguindo a agenda neoliberal da modernização.

Não podemos deixar de destacar também a importância teórica e política de se compreender o neoliberalismo como um complexo processo de construção hegemônica, que abrange tanto reformas concretas no plano econômico, político, jurídico, educacional etc. como também por meio de uma série de estratégias culturais, orientadas a impor novos diagnósticos acerca da crise e construir novos significados sociais que afetam diretamente a educação.

O pensamento neoliberal pós-guerra foi difundido por três grandes escolas: a austríaca, com Friedrich Von Hayek; a de Chicago, com Milton Friedman; e recentemente a de Virgínia ou *Public Choice*, capitaneada por James Buchanan. Na realidade, o neoliberalismo remonta a grande obra de Adam Smith (1776), na qual demonstra que o interesse individual baseado na garantia do estado de direito leva a economia de mercado a funcionar eficientemente, e mais, complementado pela obra de Hayek (1944), demonstra que a democracia requer um encolhimento do Estado, o que o rendeu a titulação de “Pai do Neoliberalismo”. Logo, podemos dizer que são estes os pressupostos básicos do neoliberalismo.

Desde muito cedo, os intelectuais neoliberais reconheceram que a construção desse novo senso comum era um dos desafios prioritários para garantir o êxito na construção de uma ordem social, regulada pelos princípios de livre mercado

---

<sup>2</sup> Coletânea sob o título “Educação e qualidade total. A escola volta às aulas, de João Catarin Mezomo e Qualidade total nas escolas: realidade ou utopia. Trabalho relatado no Seminário sobre Gestão Escolar. Desafios e Tendências por André César Media.

com o mínimo de interferência estatal. Tanto Hayek quanto Friedman reconheceram a importância política de acompanhar toda a reforma econômica com uma necessária mudança das mentalidades na cultura dos povos.

A retórica neoliberal orientou as decisões governamentais em grande parte do mundo capitalista, e mais precisamente nas chamadas políticas públicas voltadas para o social. E foi exatamente a Escola de Virginia ou *Public Choice*<sup>3</sup> que explorou a “análise econômica da política” como diz Mueller (1989, p. 1-2):

A *Public Choice* pode ser definida como o estudo econômico do processo de tomada de decisões em um contexto alheio ao mercado, ou, simplesmente, como a aplicação da teoria econômica à ciência política. O objeto de estudo da *Public Choice* é o mesmo da ciência política: a teoria do Estado, as regras de votação, o comportamento do eleitor, a política partidária, a burocracia, e assim por diante. A metodologia da *Public Choice* é a da economia. O postulado comportamental básico da *Public Choice* tal como a economia, é que o homem é egoísta, racional e maximizador de utilidade.

Moraes (2000, p. 20) destaca a importância de analisar essa linha seguida por esta última escola e relata que, de acordo com Birdsall e Sabot (1996), Burki e Perry (1998) e Bridsool e James (1990), o departamento de pesquisa e os documentos analíticos do Banco Mundial foram sendo cada vez mais penetrados pelo jargão e procedimentos dessa escola, caracterizando assim as políticas públicas, regulações estatais e estratégias macroeconômicas.

Reafirmando a definição de Mueller (op. cit.) sobre a *Public Choice*, eis o primeiro pressuposto da microeconomia neoclássica, quando se refere ao homem econômico, o qual possui uma racionalidade calculadora, que procura maximizar suas utilidades; o segundo pressuposto é que as escalas de preferências e de

---

<sup>3</sup> *Public Choice* “é uma perspectiva na política que emerge de uma extensão-aplicação das ferramentas e métodos do economista aos processos decisórios coletivos ou de não mercado” (BUCHANAN, 1986, p. 19). Dessa forma, adequou-se aos estudos das políticas públicas voltadas para o social.

valores como também “a lógica da escolha” são centrados no indivíduo; e o terceiro é a condição da chamada concorrência perfeita, em que os agentes são atomizados, a informação é distribuída e os bens são relativamente homogêneos, de modo que o sistema se aproxima de um modelo reversível e auto-ajustável. Através destes pressupostos, pode-se ter, também, uma explicação e previsão do comportamento político dos indivíduos. Morais (2000) enfatiza que essa explicação torna-se possível por um procedimento basicamente didático.

A preocupação dessa escola (*Public Choice*) está exatamente nos efeitos perversos que podem causar com seu excessivo intervencionismo (*rent-seeking*)<sup>4</sup> estatal na economia, pois os ganhos são improdutivos. A idéia é simples: o comportamento das pessoas ao tentarem maximizar retornos, em função de suas próprias capacidades, pode tornar-se socialmente benéfico em uma dada estrutura de mercado. Essa procura por lucros (*profit-seeking*) gera uma economia externa,<sup>5</sup> ou seja, uma situação em que a produtividade marginal social de um dado fator ou produto supera sua produtividade marginal privada.

Contudo, tal comportamento, dependendo do arranjo institucional,<sup>6</sup> gera prejuízos à sociedade quando os custos superam os benefícios sociais. O termo *rent-seeking* compreende o comportamento individual, idêntico ao do *profit-seeking*, em dado contexto institucional, com o objetivo de extrair parte do excedente social em proveito próprio. As atividades de *profit-seeking* levam à realização de lucro puro em situação de oligopólio, mas são atividades inseridas no contexto do mercado;

---

<sup>4</sup> Termo que foi introduzido na análise econômica por Anne Krueger, em 1974, para designar as atividades improdutivas, envolvendo desperdício de recursos, exercida por indivíduos que procuram embolsar parcelas de renda, geralmente sob a égide do Estado (KRUEGER, 1980).

<sup>5</sup> Constitui exemplo de economia externa um investimento privado no treinamento de pessoal que beneficia tanto a firma que investe como o conjunto da comunidade.

<sup>6</sup> No processo de desenvolvimento, surgem imperfeições de mercado e diferentes forças interagem por meio de inúmeros arranjos políticos e institucionais, produzindo desvios do ótimo global.



enquanto as atividades de *rent-seeking* derivam de injunções institucionais e são, por isso, consideradas nocivas (BUCHANAN, 1980, p. 4).

Buchanan (1980, p.12) destaca três níveis de *rent-seeking*: criação de privilégios a grupos; ampliação da burocracia estatal; surgimento de grupos de pressão ou de lobby.

Por conseguinte, entendendo-se o *rent seeking* como sendo todas as atividades exercidas pelo indivíduo, na busca de renda econômica, dentro de um contexto institucional extra mercado, e que reduz o bem-estar social, essas atividades para a *Public Choice* não se mostram desejáveis, porque provocam mudanças estruturais piores, em termos de alocação de recursos; ou seja, existe a grande possibilidade de uma intervenção política na economia gerar oportunidades para o *rent-seeking* e outras deformações. Por isso tentam-se evitar ou desmantelar as intuições reguladoras, limitar a “democracia majoritária”, dar ao Judiciário (ou a alguns agentes que estejam acima das disputas partidárias, fracionais ou corporativas), poderes para limitar ou mesmo revogar decisões dos eleitores (ou dos legisladores-representantes) com base em uma racionalidade mais alta (MORAES, 1996, p.121-129).

Desta forma, ao condenar fortemente a atuação do Estado como executor, os neoliberais limitam a oferta de bens públicos ou quase públicos e serviços de proteção social produzidos pelo Estado à sociedade, posto que entendem que essa produção de caráter público e não privado confundem os sinais emitidos pelo mercado; e somente o mercado pode responder eficazmente a estes sinais (o que, como, e para quem produzir). Por sua vez, o intervencionismo estatal leva a indevida (ineficaz) alocação dos recursos materiais e não menos importante dos empenhos subjetivos dos agentes; ou seja, deseduca os indivíduos,

conseqüência da política assistencialista. Em relação a esta, Malthus, (discípulo de Adam Smith), desde 1798, alertava para os malefícios advindos dessa forma de política, denominada àquela época de lei dos pobres.

Outra conseqüência do Estado intervencionista para os neoliberais é que o mesmo pode transformar-se em instrumento de grupos de pressão que se beneficiam das políticas sociais (lobystas) e utilizam o discurso aparentemente generoso dessas políticas como meio de firmar seus privilégios (BUCHANAN, 1980).

Nessa ótica, os neoliberais advertem para os efeitos perversos do crescimento das despesas públicas advindos da sobrecarga do Estado, que aparecem no aumento das necessidades financeiras dos governos (endividamento, emissão monetária, inflação etc), e com o conseqüente crescimento da pressão fiscal, provocando, assim, efeitos indesejáveis que se propagam por todos os setores da sociedade: falta de incitação ao trabalho, fraudes e evasões fiscais, desenvolvimento de economias informais.

Devido, exatamente, ao receio de toda essa vulnerabilidade política é que os neoliberais pregam uma revolução constitucional que ponha fim à “democracia ilimitada” (HAYEK, 1977) ou a “democracia que opera no vermelho” (BUCHANAN, 1980), “democracia populista” ou até mesmo o Estado nacional desenvolvimentista.

Poderíamos dizer, de acordo com Luhmann, que a democracia passa a ser sacrificada à complexidade social, e a redução desta como resultado dos procedimentos do sistema político administrativo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Gustavo GOZZI escreveu sobre o “Estado contemporâneo” para o Dicionário de política de Noberto BOBBIO. A irreduzibilidade da complexidade social cria uma dialética nova dentro do sistema político. A escapatória do filtro político, representado pelo sistema de partidos, esvazia o regime parlamentar da possibilidade de assegurar a lealdade de massa e remete a legitimação do “político a procedimentos não legais, mas do tipo sublegal. Contudo, o peso recai, assim, sobre o Estado administrativo, ou seja, sobre o Estado de segurança social; parece excessivamente grave: não só

Moraes (2000, p. 19) cita Kenneth Arrow (1951) em *Social Choice and Individual Values* no qual

desde 1951 procurava demonstrar como os resultados de escolhas coletivas são logicamente inconsistentes (a não ser que admitamos uma condição eticamente inevitável – ditadura), porque os indivíduos votantes acabam tendo como resultado algo diferente do que pretendiam devido as diferentes escalas de preferências individuais.

De acordo com essa linha de pensamento, o mercado é comprovadamente eficiente, quando se trata de coordenar a produção de bens e serviços de natureza privada, através da aplicação de um princípio econômico da exclusão (catraca); ou seja, as preferências são reveladas por meio dos gastos efetivos individualizados e visíveis (escolha individual). Vale destacar que, quando se trata da produção de bens e serviços públicos ou quase públicos, como exemplo a educação, as escolhas e preferências não podem ser reveladas somente através de pagamentos, ou melhor, não é eticamente aceitável o princípio da exclusão (quem não paga, não tem). As preferências, nesse caso, se revelariam por meio de um processo político-voto, pressões, reivindicações quando se tratam de escolhas coletivas (político-partidária).

Então, para determinados setores, onde há processos decisórios coletivos, ou seja, quando não pode ser coordenado totalmente pelo mercado (educação, saúde e demais serviços públicos), são aplicados métodos desenvolvidos e defendidos na *Public Choice*, ou seja, tenta-se “tornar a decisão de não mercado mais próxima da decisão de mercado” (MORAES, 2000, p. 22-23).

Nesse sentido, desencadeou-se na França, liderado por Pierre Bourdieu, um esquema neoliberal de mercado para a educação (BOURDIEU, 1986). Milton

---

pelos limites estruturais que representa uma insuperável crise fiscal, mas também pela crise da forma-mercado como instrumento tradicional de integração, que tira a eficácia à política social do Estado, política que constituía uma intervenção complementar daquela forma ideológica.

Friedman também propôs a distribuição de “cupons” ou bônus aos pais de crianças (definidos como consumidores), dando-lhes a oportunidade de escolher e comprar serviços educacionais no mercado, ou seja, a escola que mais conviria a seus filhos. Isso tenderia a uma busca de eficiência nas escolas ao competirem no mercado.

Os pais poderiam expressar sua opinião a respeito das escolas diretamente retirando seus filhos de uma escola e mandá-los para outra de modo muito mais amplo do que é possível agora. Em geral, eles agora só podem tomar tal atitude arcando com os elevados custos de colocar os filhos numa escola particular ou trocar de residência. Quanto ao resto, só podem expressar seus pontos de vista através de complicados canais políticos. (FRIEDMAN, 1985, p. 87).

A partir desse contexto, até aqui apresentado, podemos entender os três lemas das políticas públicas na era dos “ajustes estruturais”, sob o enfoque neoliberal da modernização:

- 1 Focalizar – substituir acesso universal (direitos sociais, bens públicos etc.) por acesso seletivo, reduzir as políticas sociais a programas de socorro à pobreza absoluta, políticas compensatórias.
- 2 Descentralizar operações.
- 3 Privatizar – mesmo no caso de manter as competências nas esferas pública e estatal, submetem-se esses entes estatais a controles de mercado ou que simulem mercados (cultura gerencial).

SILVA (1998) critica o projeto neoliberal, configurando-o como criador de um espaço em que se torna impossível pensar o econômico, o político e o social fora das categorias que justificam o arranjo social capitalista. E enfatiza que esse processo faz com que noções, tais como igualdade e justiça social, recuem no espaço de discussão pública e cedam lugar, redefinidas, às noções de produtividade, eficiência, “qualidade”, colocadas como condição de acesso a uma

suposta “modernidade”, outro termo, aliás, submetido a um processo de redefinição. Essas reformas vêm acompanhadas de elementos centrais do projeto neoliberal global, como destaca Silva (1998, p. 14-15), a construção da política como manipulação do afeto e do sentimento; a transformação do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; e a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor.

Existe hoje uma economia do afeto e do sentimento, uma nova forma muito mais sutil de envolvimento e engajamento dos sujeitos e das consciências, baseada em noções racionalistas e instrumentais de poder e interesse. Essa forma de manipulação, com finalidade política, abrange a chamada cultura de massa e os veículos de comunicação são vistos como meios de fabricação da representação e de envolvimento afetivo. Se isso não legitima as reformas, pelo menos tenta passar justificativas convincentes e difíceis de rebatê-las.

A realidade é que essa reorganização capitalista limita a possibilidade de atuação do Estado, o qual tem seu poder dividido em duas direções, conforme escreve Moraes (2000, p. 34):

- Para baixo, transferindo-se competências para coletividades locais: construção escolar, formação profissional, urbanismo, saúde e assistência social etc;
- Para cima, os estados nacionais cedem parte de suas competências a outros tipos de organizações: Grupo dos 7, Organização Mundial do Comércio (OMC), Comissão Européia etc. O Estado nacional deixa de ser a fonte única do direito. Prerrogativas (deliberações sobre política econômica, monetária, cambial, tributária etc) são transferidas para administrações supra nacionais, guardiãs de uma racionalidade superior... e imunes às perversões, limites e tentações alegadamente presentes nos sistemas políticos identificados como os Estados Nacionais.

Não resta dúvida que o conjunto de ações supra-relatado, objetivando uma reforma administrativa, configura como estratégia política fundamental no processo de reforma global do Estado, fundamentado na *Public Choice* e os impactos da economia de mercado nas diversas esferas sociais alcançam e determinam a reforma na esfera educativa. De tal maneira, o Banco Mundial vem modificando a natureza e dimensão de sua influência nos meios educacionais. A prevalência da lógica financeira sobre a lógica social e educacional torna-se mais evidente.

Tommasi (1996) esclarece que o Banco Mundial pressiona os diversos países à adoção de um receituário único, sem considerar as condições concretas de cada um deles. As reformas educativas propostas buscam reordenar o campo educacional a fim de

adequar as políticas educacionais ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar social (assistencialista).

Estabelecer prioridades, cortar custos, racionalizar o sistema, enfim embeber o campo educativo da lógica do mercado.

Subjulgar os estudos, diagnósticos e projetos educativos a essa mesma lógica (Ibid., p.11).

Vejamos as ações centrais que categorizam e redefinem a educação no contexto neoliberal:

→A retirada da educação institucionalizada da esfera pública e a submissão às regras de mercado significam menos liberdade e menos regulação por parte do Estado.

→A transformação das questões políticas e sociais em questões técnicas, de eficácia/ineficácia, na gestão de recursos, convergindo as atuais

propostas liberais e a atual hegemonia do discurso construtivista em educação.

→Reorganização do próprio interior da educação, isto é, das escolas e das salas de aula, de acordo com esquemas inerentes do processo de trabalho.

É relevante observarmos que o modelo vigente formula um conceito específico de qualidade, decorrente de práticas empresariais e transferido, sem mediações, para o campo educacional, como também a urgência do sistema educacional de ajustar-se às demandas do mundo dos empregos, promovendo a “empregabilidade”, isto é, a capacidade flexível de adaptação individual às demandas do mercado de trabalho. Sob esta ótica, a educação deve apenas oferecer a ferramenta necessária para competir nesse mercado.

Por outro lado, podemos entender o processo de “macdonaldização” da escola (GENTILI, 1996) no contexto macro de reestruturação política, econômica, jurídica e educacional que está ocorrendo no capitalismo desde o final do século XX. A crise do fordismo e a configuração de um novo regime de acomodação pós-fordista colocam a estrutura e a funcionalidade da escola em questionamento por tais dinâmicas.

Novos paradigmas entram em cena, buscando uma escola “toyotizada”<sup>8</sup> com fonte vinculada a uma certa filosofia da qualidade total, da cultura do trabalho e do esforço individual.

Quanto à eficácia/ineficácia na gestão de recursos públicos, Silva (1998, p. 19-20) rebate a idéia de que a educação pública não se encontra nesse ruim

---

<sup>8</sup> Paradigma advindo da forma de trabalho da indústria japonesa que se impôs ao Fordismo.

estado atual, essencialmente pela má gestão por parte dos poderes públicos, mas sobretudo porque há um conflito na presente crise fiscal entre propósitos imediatos de acumulação e propósitos de legitimação<sup>9</sup> (os governos estaduais não remuneraram mal os professores apenas porque os governadores são “maus” ou pouco iluminados, mas porque isso compete com objetivos de financiamento necessários ao processo de acumulação mais imediatos). Se as escolas privadas têm mais sucesso que as públicas, não é devido a algumas características intrínsecas do sistema privado, mas porque um grupo privilegiado em termos de poder e recursos pode financiar privadamente uma forma de educação e outras vantagens resultantes de relações sociais de poder. Os problemas como falta de qualidade, métodos e currículos inadequados não podem ser discutidos fora de um contexto de falta total de recursos e de poder.

Silva (1998, p. 22) ainda alerta os consumidores da educação, redefinida como de mercado, sobre que eles podem acabar descobrindo tarde demais que a “mão invisível de mercado” não pode ser responsabilizada pelos defeitos e fracassos simplesmente porque não pode ser localizada. E, ao mesmo tempo, já não estarão lá aqueles espaços públicos e democráticos de discussão que poderiam ser acionados simplesmente porque eles foram suprimidos.

As estratégias de reforma escolar expressam em uma série de objetivos que articulam e dão coerência às reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais, dentre as quais estão:

---

<sup>9</sup> Segundo O’CONNOR, a crise de legitimação apresenta-se como crise fiscal do Estado, ou seja, como incapacidade da autoridade política em enfrentar situações contraditórias do interesse do grande capital e dar força-trabalho marginal existentes dentro do corpo social. As despesas públicas não conseguem prover, devido à indiferença crescente entre as saídas necessárias e as entradas insuficientes, a distribuição de recursos que satisfaçam as aspirações de uma área cada vez mais vasta de indivíduos, cuja reprodução social só pode ser esperada da expansão das despesas sociais por parte do Estado. A crise fiscal junto com a crise de legitimação se revela, portanto, como uma crise social, como uma crise do Estado de Segurança Social.



→Necessidade de estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais.

→Necessidade de articular e subordinar a produção educacional às necessidades estabelecidas pelo mercado de trabalho.

A realidade nos mostra um contingente muito grande de pessoas que demandam de conhecimento adequado para a inserção no mercado de trabalho. O desafio está na preparação desses cidadãos, para enfrentarem a complexidade e as rápidas mudanças ocorridas nessa nova reorganização do sistema capitalista. Sob este aspecto, como adaptar o sistema escolar para atender esse desafio? A principal mudança imposta à escola talvez seja a introdução de uma nova lógica, a lógica da escola como empresa, tanto na organização do trabalho escolar como na estrutura avaliativa do aproveitamento do aluno e do desempenho dos professores, por meio da valorização do produto final.

De acordo com Gentili (1999, p. 18), o argumento central da retórica neoliberal é que

não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores mais qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes sendo assim, transformam as escolas, impõem um enorme desafio gerencial.

Esse enunciado compõe a essência das reformas educacionais. Reflete perfeitamente a transformação das questões políticas e sociais em questões técnicas de eficácia/ineficácia na gestão de recursos, e, com este receituário, aparece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que expressa a terapêutica para os problemas educacionais do Ensino Fundamental, quando vincula os recursos para

determinados gastos, tais como: reformas de escolas, qualificação de professores, salários de professores, mas, na realidade, não traz recursos novos para o sistema. Podemos citar, como exemplo, a política do FUNDEF, que não vincula recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois tem caráter predominantemente redistributivo em âmbito estadual. Na realidade, a suplementação é insignificante, como relata Davies (2000, p. 169).

A origem estadual ou municipal do total de quase todo o recurso do FUNDEF e a insignificância da complementação federal levam as entidades que participaram da elaboração do projeto de lei para o Plano Nacional de Educação... afirmarem que, o governo federal, com o FUNDEF estaria fazendo 'cortesia com o chapéu dos Estados e municípios'.

O FUNDEF está em sintonia com os lemas dos ajustes neoliberais quando prioriza o Ensino Fundamental em detrimento dos outros setores excluídos, e coloca aos gestores educacionais das instituições públicas, métodos administrativos gerenciais ou mais próximos de uma gestão de mercado; ou seja, se não é possível privatizar, estabelece métodos na administração pública mais análogos à administração privada, procurando minimizar os custos e racionalizar os gastos.

De qualquer forma, grande parte dos municípios da região Norte e Nordeste do Brasil aumentou suas receitas destinadas ao Ensino Fundamental (ver anexos).

Neste polêmico contexto, podemos observar na literatura que o eixo de discussão dos critérios que envolvem o “sucesso” das políticas públicas em educação desembocam em três fatores:

- Democratização do acesso e da permanência do aluno.
- Qualidade de ensino – como variável da permanência.

→Gestão democrática educacional.

Para Aleraro (2000), é exatamente este último fator que divide o perfil dos grupos de concepções político-educacionais distintos a partir da década de 1990.

## **2.2 Gestão democrática educacional: marco das reformas**

A gestão democrática na educação entre 1990 e 1994 fundamenta-se na categoria “cidadania”. A legitimação, os projetos e os debates de educação e gestão educacional são envolvidos nessa dimensão, apesar de aparecerem no cenário propostas oficiais com outra fundamentação.

As discordâncias começam a aparecer, efetivamente, após 1995, e diferenciam-se quanto à reconceituação de gestão democrática, que se baseia nas seguintes concepções:

→A autonomia em uma visão técnica – a lógica da empresa moderna.

→A autonomia da escola – projeto pedagógico para atender à diversidade cultural.

Em meados de 1995, o governo federal, ao embasar suas ações em um diagnóstico sobre a conjuntura educacional, avaliou que o problema da educação brasileira não mais era quantitativo (atendimento de demanda) e sim qualitativo; e que os recursos investidos na educação eram satisfatórios. Desta forma, podemos presumir que a questão se limita à alocação eficiente dos recursos e operacionalização, ou seja, o problema é de ordem administrativa e não de política educacional.

Arelaro (2000, p.113-114) contesta essas avaliações, ao explicar que,

nessa lógica, entramos num *beco sem saída* para a cidadania da maioria (pobre) da população, pois, se não mais contamos com nenhuma folga ou disponibilidade orçamentária e ainda faltam tantos milhões sem atendimento educacional, a única alternativa vislumbrada pelo atual governo é rebaixando o padrão de qualidade de ensino para que este caiba na disponibilidade atual.

Partindo deste princípio, podemos constatar profundas mudanças no Sistema Nacional de Educação, conjuntamente com uma ampla reestruturação do Estado. Dentre as reformas apresentadas, talvez a principal tenha sido a Proposta de Emenda Constitucional n. 233 – depois transformada em Emenda Constitucional n. 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentada pela Lei n. 9.424/96, que priorizou o Ensino Fundamental, diferentemente do que era pretendido (englobar a Educação Infantil e o Ensino Médio).

A sedimentação desse arcabouço legal foi feita através da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB – Lei n. 9.394/96), em que novos conceitos de gestão e de avaliação educacional e pedagógica são explicitados de forma diferente da que se pretendia antes de 1995, pois, abandonaram-se as categorias e reflexões pertinentes, já propiciadas pelos estudiosos da qualidade da escola, tais como: Gramsci, Manacorda, Snyders, Saviani entre outros.

Aparecem, assim, nos manuais e cartilhas publicados pelo MEC, através do Programa de Apoio as Secretarias de Educação (PRASEM), a indicação de que os sistemas educacionais têm enfrentado uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade – crise gerencial: transformar a escola supõe um enorme desafio gerência, e é preciso promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-as mais eficientes; reestruturar o sistema para flexibilizar a oferta educacional; promover mudança cultural nas estratégias de gestão (qualidade total);

reformular o perfil dos professores, qualificando-os; e implementar ampla reforma curricular (PCNs).

O Plano Nacional de Educação (2001) estabelece objetivos, prioridades e metas que devem orientar toda essa política educacional brasileira nos próximos dez anos.

A gestão democrática e a autonomia vêm se configurando nessas elaborações teóricas e diretrizes político-pedagógicas de descentralização e da administração da educação de uma forma “tortuosa” como esclarece Sales (1995, p. 5-7):

foi deixando de ser considerado todo um espaço de pesquisa e reflexão que se fez no Brasil no campo da administração da educação que teve seu início no final dos anos 70 e continuidade na década de 80, o qual, com base no referencial marxista rejeitou tanto a concepção funcionalista da organização escolar pela sua a-historicidade e despolitização no tratamento das questões da gestão da escola e dos sistemas quando examinou exaustivamente a inadequabilidade do tratamento empresarial a ser dado a escola, face à característica não material do seu processo de produção e, principalmente considerando a natureza própria do processo pedagógico, assentado no domínio do saber pelo professor como condição mesma da efetivação da ação pedagógica e de seus propósitos transformadores. O entendimento que aqui se faz é de que a autonomia da escola, tal como vem sendo proposta e encaminhada pode ser apenas uma cortina de fundo atraente e mistificadora a encobrir os propósitos da ofensiva neoliberal de fragilização e de ajuste do Estado nos países do terceiro mundo ao desenvolvimento econômico capitalista na sua fase atual. No entanto, a autonomia da escola, pensada como construção histórica não pode ser descartada.

Apesar de polêmica, a atual política educacional desenvolvida no Brasil orienta-se pela necessidade de articular a ampliação do atendimento educacional com a busca da eficiência, a melhoria da qualidade e a promoção da equidade dos sistemas de ensino.

Se os critérios utilizados nas reformas fundamentam-se no mercado, significa que o mercado é capaz de promover os mecanismos fundamentais que garantam a eficácia e a eficiência dos serviços públicos oferecidos: a competição interna e o desenvolvimento de um sistema de prêmios e castigos com base nos méritos e no esforço individual dos autores envolvidos na atividade educacional pública é essencial. A concorrência é pré-requisito fundamental para garantir aquilo que os neoliberais chamam de equidade.

Na visão neoliberal, a lógica promovida por um sistema de prêmios e castigos com base em tais critérios meritocráticos cria as condições culturais que facilitam uma profunda mudança institucional que tende a ser voltada para a configuração de um verdadeiro mercado educacional.

Ao lado disso, Tiramonti (2000, p. 19) questiona como esse modelo, fundamentado em critérios de mercado e convivendo com as tradicionais desigualdades que o caracterizam, e a conseqüente apatia de classes sociais marginalizadas, podem se constituir em pleiteadores do bem educativo. Indaga, ainda, sobre a pertinência do discurso que “centra a transformação na adoção de uma tecnologia de gestão esboçada sobre os pressupostos culturais totalmente alheios à realidade de nosso País”. Para a referida autora, faltou discussão sobre a adoção deste modelo, que se expressa, em muitos casos, como soluções técnicas, em outros, como estratégias destinadas a recuperar um espaço socialmente amplo para a escola.

Neste sentido, podemos, então, perceber que a gestão democrática da educação é o marco divisório das reformas educacionais. Estas aparecem atreladas a conceitos de autonomia escolar. A esse respeito, a supramencionada autora comenta que a ampliação da autonomia pode incentivar a criatividade institucional a

encontrar soluções concretas e construir um perfil institucional individualizado, em meio a tantas diversidades. Porém, é importante destacar os “limites da autonomia para construir uma qualidade e equidade do sistema” (Ibid., p. 122).

É freqüente a relação positiva entre a autonomia e a equidade, tendo em vista permitir às escolas criarem soluções de acordo com as exigências da população que atendem e do meio em que estão inseridas. No entanto, a autora alerta:

Se esta articulação funcional com o meio não estiver mediada por uma tensão que inclua na escola proposta que amplie os horizontes, a autonomia corre o risco de transformar-se em uma estratégia destinada a fixar o destino dos alunos a suas condições de origem social, cultural e geográfica. (TIRAMONTI, 2000, p. 122).

É importante lembrar que as escolas públicas que abrigam, principalmente, no Ensino Fundamental, às camadas populares marginalizadas estão, em muitos casos, atreladas a uma rede de organizações de base que expressam as necessidades e aspirações desse grupo social e dividem com elas padrões culturais que impregnam o dia-a-dia escolar. Entende-se que a cultura da desigualdade gera uma condição subalterna. Ainda em relação à autonomia e equidade, existe outra concepção político-pedagógica de cunho liberal que é mais enfática, e acredita-se que, “se os alunos não apreendem, o problema está na escola: na forma como ela funciona e na forma como ela se organiza”,<sup>10</sup> ou seja, as condições econômicas dos alunos não mais são tidas como uma predeterminação, que isenta, em grande parte, a escola e atribui os fracassos ao educando, à família ou ao sistema econômico. A esse respeito, outros dois autores esclarecem:

Embora se saiba que o contexto sócio, econômico e cultural onde se situa a escola exerce forte influencia sobre os resultados alcançados pelos alunos, os aspectos intra-escolares têm também um papel

---

<sup>10</sup> Manual de Gestão Municipal da Educação do Estado da Bahia.

fundamental na definição do grau de eficácia da escola. (PORTELA & ATTA, 2001, p. 162).

Voltando para a compreensão de Tiramonti (op. cit.), ela completa sua análise ao discutir a relação autonomia e qualidade e os seus limites. A autonomia colocada como a condição para a constituição de instituições competitivas e a competição como construtora de qualidade, que se expressa na escolha das escolas pelos pais de alunos, que buscam o melhor para seus filhos são questionáveis, pois pesquisas revelam que os critérios de escolha são diversos, e em grande parte são determinados por fatores não só pedagógicos, mas também de proximidade, refeitório, fardamento etc.

Além do mais, ao colocar a competição como incentivadora da qualidade, a autora se baseia em uma teoria econômica que se enquadra na chamada concorrência perfeita, ou seja, um sistema em que os acessos aos bens e serviços não são diferenciados e que todos os indivíduos têm recursos equivalentes para fazer sua escolha.

Por isso, a teoria concernente demonstra a sua limitação, ao perceber que os indivíduos são motivados em sua escolha por diversas considerações, como também estão longe de ser bem informados ou racionais em seu comportamento político, principalmente aquela parcela marginalizada por uma condição subalterna gerada pela desigualdade. Tiramonti (op. cit., p. 124) argumenta que: “na escola dos filhos, os pais colocam em jogo expectativas futuras que estão intimamente relacionadas com seu capital social e cultural e com os horizontes que são capazes de imaginar”.

Nesse sentido, a autora conclui que a qualidade e a equidade do sistema educacional não passam necessariamente pela autonomia; a vantagem desta é de



estar associada às possibilidades que ela oferece para inserir a escola à rede de instituições da sociedade civil que organiza a gestão das demandas populares e reforça os mecanismos de controle social.

Contudo, Sales (1994) é mais enfática, quando considera a autonomia da forma que vem se configurando no Brasil como mais uma estratégia de modernização conservadora e não de modernização com face democrática.

Se não, vejamos, ao mesmo tempo em que pregam a idéia de autonomia, descentralização, as reformas neoliberais preconizam um estado forte, quando exerce controle centralizado sob aspectos do cotidiano escolar, tais como: a definição de currículo nacional (parâmetros, referenciais); programas de formação docente articulados com a mídia eletrônica (TV escola); pacotes pedagógicos, controle sobre o livro didático etc.

Com relação à gestão educacional descentralizadora, podemos observar que orientação semelhante presidiu a Reforma da Administração Pública em todo o País, durante o regime militar (Decreto Lei nº 200/67), embora motivada em outra argumentação. Os fundamentos de racionalidade, eficiência e eficácia atuais apareciam naquele modelo.

Arelaro (op. cit., p. 106), enfatiza que atualmente “o inédito desta centralização de tarefas é seu controle absolutamente centralizado, baseado no que se constitui a atividade vital, o coração da escola: currículos e avaliação”.

Convém assinalar que os Parâmetros Curriculares foram criados com base em propostas “modernas” de escolas particulares bem-sucedidas. Não se consideraram para esta elaboração as inúmeras e bem sucedidas experiências das escolas públicas de todo o País, como também não debatam com os professores da

rede pública sobre como trabalham, nem quais eram suas dificuldades e como pensavam enfrentá-las ou superá-las.<sup>11</sup>

O fato é que procedeu a proposta única para o País continente – Os Parâmetros Curriculares Nacionais – que devem subsidiar os conteúdos dos programas e currículos de cada escola brasileira, através de um plano pedagógico só para atender a diversidade cultural, juntamente com isso a adoção de exame unificado de avaliação educacional e desempenho do sistema.

Fazemos nossas as indagações de Ibiapina (2002), ao questionar: – essa não seria uma ótima estratégia utilizada pela política neoliberal de encontrar culpados para o mau desempenho das reformas?

Considerando esse processo, o governo passa à sociedade a idéia de que todas as escolas estão tendo oportunidades de opinar e modificar os procedimentos, através do seu plano pedagógico que subsidiará a formação do Plano Municipal de Educação. Nesta perspectiva, se não tiverem “bom” desempenho, cada escola será individualmente responsabilizada, como também cada um de seus educadores pelo “mau” desempenho.

O professor, por sua vez, adverte Arelaro (op. cit.), ao concentrar-se e auto-avaliar-se pelo pseudo “produto” desta aprendizagem, medida e demonstrada através dos Exames Nacionais, abre mão de sua responsabilidade de avaliar seus alunos de acordo com seus critérios e em razão de seu planejamento escolar.

Poderíamos indagar também se projetos como “amigos da escola”, participação dos pais de alunos no Conselho da Escola na definição de gastos transformaram-se em transferência real de responsabilidade do Estado para as

---

<sup>11</sup> ARELARO aponta a obra da professora Elba Siqueira de Sá BARRETO (1998) que analisa o assunto, ficando evidente que os currículos e programas adotados pelos Estados não influenciaram a elaboração das propostas dos Parâmetros Curriculares.

famílias ou organizações comunitárias, fato observado principalmente na Educação Infantil.

Todos esses pontos aqui observados estão dimensionados dentro dos três lemas das políticas públicas, já descritos nesse trabalho, para o chamado “ajuste estrutural” do Estado, sob o enfoque da “modernização” neoliberal. Ou seja, quando prioriza o Ensino Fundamental com o FUNDEF, substitui o acesso universal por acesso seletivo; quando lança o programa bolsa escola, reduz as políticas sociais a programas de pobreza absoluta; ao descentralizar, incentivando a autonomia da escola nos moldes da lógica empresarial, a pretendida gestão democrática se descaracteriza, não realizando seus reais propósitos.

A força maior que rege este sistema capitalista é a financeira, embalada pela terapêutica neoliberal de cortar o mal (sobrecarga do governo) pela raiz. E a raiz foi apontada pelos intelectuais neoliberais: a democracia ilimitada (Hayek) ou a democracia que opera no vermelho (Buchanan). Outro autor ao interpretar esse pensamento, afirma que:

É preciso barrar a vulnerabilidade do mundo positivo à influência perniciosa das massas pobres, incompetentes, mal-sucedidas. Em primeiro lugar reduzindo este universo político – ou o campo de atividades sobre as quais pode operar. Desregulamentar, privatizar, emagrecer o Estado. Em segundo lugar, reduzindo o número de funcionários desse Estado que estejam sendo submetidos à pressão das massas. Alguns funcionários e os que controlam botões decisivos da política pública, como as finanças e a aplicação da justiça e devem ser protegidos por cordões sanitários que permitam que eles sejam mais sensíveis a pressões da Razão (cada vez mais identificada com a sabedoria dos mercados financeiros internacionais) e menos vulneráveis à volúpia das urnas e ruas. Em suma, se já não é possível evitar o voto, trataremos de esterelizá-lo. Mas ainda isso é insuficiente. A participação extra-eleitoral das massas também tem de ser limitada – e por isso os processos de “ajuste” neoliberais golpeiam exemplarmente os sindicatos e associações corporativas. (MORAES, 2000, p.35-36).

Levando em conta as considerações até aqui apresentadas, poderíamos falar em “gestão democrática” dentro desse contexto de “democracia mal comportada?”<sup>12</sup> De qualquer forma, resta-nos, agora, analisar a gestão educacional, nesse contexto, posto que se tornou estratégia governamental para que se possam obter resultados positivos, e não podendo ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado nem da administração pública brasileira, a qual é encaminhada para uma administração pública gerencial (PLANO DIRETOR DE REFORMAS DO ESTADO, 1995).

No próximo item, fazemos um resgate histórico com base na evolução da administração pública, através de três modelos que se sucedem ao longo da história (patrimonialista, burocrática e gerencial), aparecendo ultimamente uma nova terminologia – a gestão – que tem um sentido mais amplo que a ação administrativa.

## **2.3 Da ação administrativa à gestão: indicadores de um sistema educacional eficaz**

### **2.3.1 A evolução da administração pública**

De forma geral, encontramos na literatura um receituário para a crise educacional que constantemente aponta para a importância da gestão educacional na solução dos problemas.

O conceito de gestão escolar tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa e é compreendido como a coordenação dos esforços individuais

---

<sup>12</sup> “A democracia mal comportada: a teoria política do neoliberalismo econômico” In: **Universidade e Sociedade**, vol. VI, n. 11 jun.1996. Neste artigo, Moraes (1996) examina as implicações antidemocráticas da *Public Choice* e de seu apoio a “regimes fortes” (conservadores).

e coletivos em torno da execução de objetivos comuns que envolvem aspectos administrativos, físicos, pedagógicos e sociais.

Lück (2002) enfatiza que a noção de gestão educacional evolui juntamente com outras idéias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque a sua dimensão política e social, a ação para transformação, globalização, participação, práxis, cidadania etc. Devido à crescente complexidade das organizações e dos processos sociais nelas ocorrentes, a autora declara que “não se pode conceber que estas organizações sejam administradas pelo antigo enfoque conceitual da administração científica” (Ibid., p. 3), porém não se propõe a depreciar a administração, mas sim a superar suas limitações.

Por isso é importante identificar evolutivamente os diferentes tipos de administração, mesmo porque muitas de suas características ainda são marcantes nas organizações as quais citamos: administração patrimonialista, burocrática e gerencial.

Em “Economia e sociedade”, Max Weber, através do “tipo ideal”, descreve sobre burocracia, dando-nos subsídios para outra classificação como a patrimonialista.

### **2.3.2 Administração pública patrimonialista**

De acordo com Raimundo Faoro (1997), os vestígios do patrimonialismo do Estado brasileiro são uma tradição herdada de Portugal, onde o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder soberano e os seus auxiliares, servidores, tinham status de nobreza real. Neste sentido, existe uma relação de reciprocidade e lealdade entre eles. Os cargos são considerados prebendas. *A res*

*publica* não é diferenciada dos *res principis*. Como consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de gestão.

Vale destacar que o patrimonialismo surge com o aparecimento de um quadro administrativo. São típicos do patrimonialismo os privilégios, as honrarias e o favoritismo.

Weber (1999) esclarece que a sua fonte de legitimidade está no poder tradicional sem qualquer base racional. Ela não é exercida com uma preocupação de eficiência. A norma tradicional não precisa ser escrita porque ela pouco muda, é aceita e obedecida, através de gerações. A hierarquia não é bem definida, tende mais a manifestar-se em termos de “status” ou posições sociais diferentes. Logo, as considerações de ordem pessoal, nesse sistema, dominavam todas as outras.

Com o surgimento do Estado Liberal, o qual se limita a manter a ordem e administrar a justiça, desencadeou-se uma reação à forma de administração que era uma das principais características dos Estados absolutistas, surgindo, assim, uma forma de administração burocrática.

### **2.3.3 Administração pública burocrática**

A Administração Pública Burocrática surge como uma reação para combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. De acordo com Weber (1999), seria o poder racional-legal a sua fonte de legitimidade, com os seguintes princípios orientadores:

→FORMALISMO – as normas são escritas e formalmente promulgadas em forma de estatutos, regulamentos e regimentos; ou seja, expressam-se no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais

escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados.

→HIERARQUIA FUNCIONAL – sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores; sistema que oferece aos subordinados a possibilidade de apelar da decisão de uma autoridade inferior a uma autoridade superior.

→IMPESSOALIDADE – a autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo, seja qual fosse a pessoa que o ocupasse. Isto salienta o caráter estritamente impessoal do poder de cada indivíduo, que não deriva da sua personalidade, mesmo de herança recebida, mas da norma que cria o cargo e define suas atribuições. A burocracia “é mais plenamente desenvolvida quanto mais se desumaniza”.

→PROFISSIONALISMO – o uso do conhecimento especializado é essencial para o funcionamento eficiente. O administrador tem em seu cargo sua única ou pelo menos principal atividade de administrar em nome de terceiros e identificar-se com a empresa, recebendo sua remuneração, sendo nomeado por um superior hierárquico. É muito comum os concursos de admissão e as exigências de diplomas especiais. Não há uma regra ou prazo para o seu cargo.

→IDÉIA DE CARREIRA – os possíveis movimentos verticais, promoções ou rebaixamento como também os movimentos horizontais, transferências

estão em maior ou menor grau incorporados nos regulamentos das organizações.

Os controles administrativos, com o objetivo de evitar a corrupção e o nepotismo, são basicamente fundamentados no controle *a priori* dos processos, como, por exemplo, o controle do processo de comprar, de admissão de pessoal e de atendimentos de demandas. O seu lado positivo é a efetividade no controle dos abusos; no entanto, a burocracia tende á ineficiência, principalmente, quando se ampliam as funções do Estado na sociedade, abrindo assim espaço para o surgimento de outra maneira de se administrar sem, entretanto, descartar totalmente a anterior.

#### **2.3.4 Administração pública gerencial**

O crescimento das funções econômicas e sociais de responsabilidade do Estado com o chamado Estado do bem-estar social deu início a uma forma de administração pública de cultura gerencial, tornando-se mais evidente com as acelerações tecnológicas e a globalização dos mercados.

A necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como destinatário, passou a ser imprescindível. Valores como eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações orientaram as reformas no aparelho do Estado. A estratégia administrativa, por excelência, passa a ser a definição dos objetivos e o controle *a posteriori* dos resultados.

A estratégia da competição administrada é utilizada dentro do Estado; e, em nível operacional, desenvolvem-se idéias de qualidade total e participação; mas,



ao nível da estrutura organizacional, temos a descentralização e a diminuição dos níveis hierárquicos como pontos essenciais. Logo, organizações da sociedade civil, como também agentes privados têm uma maior acessibilidade em termos participativos na administração pública. A ênfase é deslocada dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) ao contrário da administração burocrática.

De tal maneira influenciada pela administração da empresa privada, a administração pública gerencial possui diferenças que a caracterizam como pública, no que tange as suas receitas, posto que se origina de impostos, sem contrapartida direta, diferentemente da administração da empresa privada, que depende do pagamento de clientes e é controlada pelo mercado, visando o lucro privado, atendendo ao interesse coletivo, através do mercado. Já a administração pública é controlada pela sociedade, por meios políticos. Sendo assim, a administração pública gerencial visa essencialmente o interesse público.

Da mesma forma, o interesse público está muito presente na administração pública burocrática clássica, o que a diferencia da pública gerencial, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado, é a compreensão do que seja o interesse público. Na primeira, o interesse público é identificado com o interesse do Estado, o qual, por sua vez, é definido pelo poder do Estado, por sua capacidade de editar leis, definir políticas e, em seguida, garantir sua execução, deixando o conteúdo das políticas públicas em um segundo plano. Na segunda (gerencial), ela confirma a definição básica do interesse público, mas não deixa “vazio” o conteúdo das políticas públicas nem da administração. O atendimento ao cidadão-cliente é o objeto dessas políticas e dos serviços correspondentes. Se as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas, os resultados estão sendo positivos.

Características como o profissionalismo e impessoalidade, presentes na administração burocrática, também fazem parte da administração pública gerencial, mas contrapõem-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da administração burocrática, no que tange aos princípios de confiança e descentralização da decisão, exigindo assim formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Tanto a avaliação sistemática quanto a recompensa pelo desempenho e a capacitação permanente, que também fazem parte da administração burocrática, somam-se ao princípio da competição administrada, do controle por resultados, e da orientação para o cidadão-cliente, na administração pública gerencial.

Entendida a dinâmica dos diversos tipos de administração, ao longo do tempo, ficam claros os aspectos em que estão sendo superados, como forma de garantir efetividade à administração pública e promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais do Estado.

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), baseado na administração pública gerencial, definiu como meta encaminhar a sociedade brasileira para um maior controle social e participação efetiva com o objetivo de melhorar a eficiência do serviço público, no entanto alerta:

No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionarem-se as simetrias decorrentes da Persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. (1995, p. 28).

Seguindo essa tendência, o sistema educacional brasileiro, através do MEC, foi influenciado por esta ampla reforma do Estado, diante das transformações ocorridas na nova reorganização do sistema capitalista.

Como resposta às exigências da sociedade, o setor educacional brasileiro tem efetivado a reestruturação da sua educação. Essas reformas, parte significativa dos processos de reestruturação da sociedade, alcançam diretamente a lógica de organização da educação e da escola, a qual passa a ser mais diretamente regulada pelas regras do mercado e da economia; e sua organização, cada vez mais, é regida por critérios técnicos de eficiência, eficácia e produtividade e “a escola supõe um enorme desafio gerencial” (GENTILLI, 1999, p. 13).

Significativas reformas foram impostas ao sistema educativo, como alternativa de superação da crise educacional, decorrentes das rápidas mudanças que afetam a sociedade, dentre as quais podemos citar a LDB n. 9.394/96, os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais, para todos os níveis escolares e o FUNDEF, este talvez a principal reforma educacional implementada com o objetivo de equacionar os recursos.

Autores como Gomes e Pascoalino (2000) apontam a gestão educacional como solução estratégica, quando se trata de aumentar os recursos à disposição dos governos, tendo em vista a melhoria da educação. Sob este aspecto, o que poderíamos, então, entender por gestão educacional?

## **2.4 Gestão educacional enquanto mudança paradigmática**

Como já descrito inicialmente e de acordo com Lück,<sup>13</sup> gestão é uma expressão que ganhou espaço no cenário educacional, seguindo uma mudança de paradigma, e está associada ao fortalecimento da *democratização* do processo pedagógico e à *participação* responsável de todas as decisões necessárias e na sua

---

<sup>13</sup> O artigo de Heloísa LÜCK analisa a evolução da gestão educacional a partir da mudança paradigmática. [hluck@pr.gov.br](mailto:hluck@pr.gov.br).

efetivação, mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos (grifo nosso).

Além da idéia de democracia e de participação, vincula-se a necessidade de interpenetração da dimensão pedagógica e política na questão administrativa. Dessa forma, apesar de importantes, os fundamentos de administração educacional conhecidos seriam insuficientes para orientar o trabalho do dirigente educacional nesse novo contexto.

Lück explica que, ao longo do tempo, os fatos e fenômenos mudam de significado provocado pela dinâmica interna da realidade e seus movimentos. Daí o motivo para a passagem da designação de administração para gestão educacional.

Com a denominação de gestão, o que se preconiza é uma nova ótica de direção, voltada para a transformação das instituições e de seus processos, como um meio para a melhoria das condições de funcionamento do sistema de ensino e de suas instituições. Supera-se o enfoque de administração e constrói-se o de gestão, mediante avanços que marcam a transformação da ótica limitada da administração, as quais Lück (2002, p. 6) enumera:

- O ambiente de trabalho e comportamento humano são previsíveis, podendo ser, em consequência, controlados.
- Crise, ambigüidade e incerteza são encarados como disfunção e como problemas a serem evitados e não como oportunidades de crescimento e transformação.
- O sucesso, uma vez alcançado, mantém-se por si mesmo e não demanda esforço de manutenção e responsabilidade de maior desenvolvimento.
- A responsabilidade maior do dirigente é a de obtenção e garantia de recursos necessários para o funcionamento perfeito da unidade, uma vez considerada a precariedade de recursos como o impedimento mais sério à realização de seu trabalho.
- Modelos de administração que deram certo não devem ser mudados, correspondendo à idéia falsa de que 'time que está ganhando não se muda'.

- A importação de modelos de ação que deram certo em outros contextos é importante, pois eles podem funcionar perfeitamente, bastando para isso algumas adaptações.
- O participante cativo da organização, como é o caso do aluno e de professores efetivos em escolas públicas, aceita qualquer coisa que seja imposta a ele.
- O protecionismo a esses participantes é a contrapartida necessária à sua cooptação.
- O participante da instituição deve estar disposto a aceitar os modelos estabelecidos e agir de acordo com ele.
- É o administrador quem estabelece as regras do jogo e não os membros da unidade de trabalho, cabendo a estes apenas implementá-las.
- O importante é fazer o máximo, e não fazer melhor e o diferente.
- A objetividade garante bons resultados, sendo a técnica o elemento fundamental para a melhoria do trabalho.

Pressupostos administrativos como estes supracitados, ao serem aplicados, tendem a rendimentos escolares sempre baixos, uma vez que a escola é marcada pela seleção e exclusão de alunos, falhando essa escola ao cumprir o seu papel social.

Podemos relacionar os aspectos das transformações advindas das mudanças de paradigmas e, conseqüentemente, dos avanços que superaram a ótica limitada da administração. Segundo Lück são os seguintes:

1 MUDANÇA DA ÓTICA FRAGMENTADA PARA A ÓTICA GLOBALIZADORA - entende-se que é o relacionamento do qual cada indivíduo faz parte da organização e do sistema educacional (visão holística) e que a construção é realizada de modo interativo entre os vários elementos que constroem em conjunto uma realidade social.

2 DA LIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADE PARA SUA EXPANSÃO - se os componentes têm o entendimento de que a escola é uma criação pronta e acabada de um sistema maior, que determina seu funcionamento

e sobre o qual seus membros não têm nenhum poder de influência, ou muito pouco, esses consideram da mesma forma que pouca ou nenhuma responsabilidade têm sobre a qualidade de seu próprio trabalho. É da maior importância a conscientização da necessidade de redefinição de responsabilidade (dando ênfase ao todo) e não a redefinição de funções que visam pontos isolados.

3 DE AÇÃO EPISÓDICA PARA O PROCESSO CONTÍNUO - é preciso superar a tendência de agir episodicamente, pois resulta na construção de rotinas “vazias” de possibilidades de superação das dificuldades do dia-a-dia.

4 MUDANÇA DA HIERARQUIZAÇÃO E BUROCRATIZAÇÃO PARA A COORDENAÇÃO - o que poderia ter correspondido a um avanço na educação decorrente da burocratização promoveu um dispêndio de recursos e de energia, sem resultados positivos e operacionais paralelos. Essa superação passa necessariamente pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da totalidade dos membros do estabelecimento, na compreensão da complexidade do trabalho educacional e percepção da importância da contribuição individual e da organização coletiva.

5 MUDANÇA DA AÇÃO INDIVIDUAL PARA A COLETIVA – a complexidade do processo do ensino depende, para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, de ação coletiva, de espírito de equipe, sendo este o grande desafio da gestão educacional. A descentralização, a democratização e a autonomia demandam o desenvolvimento de espírito de equipe e noção de gestão compartilhada nas instituições de ensino, em todos os níveis.

Ao identificarmos a dinâmica da administração pública, em uma perspectiva histórica, tentamos compreender, no contexto educacional, a evolução ou superação da denominação de “administração educacional” para “gestão educacional”, para representar um novo paradigma, que busca estabelecer na instituição uma orientação transformadora. Contudo, não podem desprezar tudo o que a visão mais antiga esclarece, tendo em vista que seria o mesmo que se contrapor a um contexto real, posto que uma nova visão se desencadeia para superar a anterior, mantendo alguns princípios, de forma a alcançar o desenvolvimento.

Seguindo essa tendência, a Constituição Brasileira, no seu artigo 106, como também a LDB no artigo 3º, inciso VIII, determinam que o tipo de gestão a ser adotado no âmbito da educação pública brasileira será o democrático; e, como princípio da gestão democrática, estarão a autonomia e a participação.

A construção da gestão democrática exige o reconhecimento de que é por meio da prática pedagógica cotidiana das escolas que se expressa a política educacional do município; política essa que deve ser resultante da participação da comunidade escolar nas dimensões que subsidiam a sua criação.

Mezomo (1997, p. 31) enfatiza que a qualidade está no sistema e que a “participação das pessoas que trabalham nos sistemas é imprescindível porque elas sabem o que não funciona, o que lhes tira o interesse e o que mais chateia os clientes”. E conclui:

A qualidade da escola está em suas próprias mãos. Cabe a ela assumi-la ou não. É questão de opção de todos e de cada um. É questão de fidelidade ou não à sua missão. É questão de sobrevivência e de respeito às pessoas: às que ensinam e às que aprendem [...].

Entendemos que o conceito de gestão escolar tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa; é compreendido como a coordenação dos esforços individuais e coletivos em torno da execução de objetivos comuns que envolvem os aspectos administrativos, físicos, pedagógicos e sociais.

Sabemos que o contexto socioeconômico e cultural, em que se situa a escola, exerce significativa influência sobre os resultados alcançados pelos alunos; e, durante muito tempo, as condições econômicas dos alunos foram tidas como uma predeterminação, isentando, portanto, a escola e atribuindo os fracassos ao aluno, à família ou ao sistema econômico. No entanto, atualmente, esse pensamento, de acordo com o “Manual de Gestão Municipal da Educação do Estado da Bahia”, é de que, “se os alunos não apreendem, o problema está na escola: na forma como ela funciona e na forma como ela se organiza” (2000, p. 16).

Existe um consenso de que os aspectos intra-escolares têm também um papel fundamental na definição do grau de eficácia da escola (PORTELA e ATTA, 2001, p.162). Partindo desse pensamento, os diversos secretários de educação dos municípios brasileiros recebem recomendações e atribuem grande parte das responsabilidades à gestão escolar na busca de uma escola eficaz.

De tal forma, as propostas pedagógicas das escolas (incentivadas pelo MEC) tendem a refletir na proposta educacional do município, que se informa e se estrutura a partir do desenvolvimento das várias propostas pedagógicas das escolas municipais. E, cabe à Secretaria de Educação (SEDUC), ao criar o seu sistema educativo (unidade), desenvolver estratégias que respeitem e incentivem a diversidade de cada escola.



É essa articulação entre a unidade e a diversidade que vai possibilitar a existência de um sistema comum e de uma direção coordenadora de diversidades, representado pelas escolas.

Portela e Atta (2001) explicam que este é o papel que se espera, nos dias atuais, ou seja, que as secretarias assumam, marcado, sobretudo, pela definição de diretrizes, para as escolas, que estimulem a construção, e, pela dedicação ao sistema de apoio, que dê suporte ao desenvolvimento das ações propostas no projeto de cada escola.

Neste sentido, faz-se necessário garantir às escolas as condições indispensáveis, para que a proposta pedagógica seja elaborada e implementada; dentre elas, a existência de um Plano Municipal de Educação claro, que contemple ações voltadas para a construção das propostas pedagógicas das escolas, com previsão dos recursos financeiros necessários; orientações claras e bem fundamentadas para subsidiar o trabalho das escolas; disponibilidade de tempo para que professores, alunos, funcionários, pais e outros membros da comunidade participem do processo de discussão coordenado pela direção; melhoria das condições de trabalho da equipe escolar, inclusive salarial, com a utilização correta dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); definição dos papéis a serem assumidos pelos diferentes segmentos; acompanhamento, pela Secretaria de Educação, do processo de trabalho de cada escola e avaliação contínua dos desdobramentos.

Além do Plano Municipal de Educação, existem outros elementos essenciais que dão suporte à construção da Proposta Pedagógica das escolas, tais como: proposta educacional do município, contida no Plano; parâmetros educacionais do município; política de valorização do magistério; sistema de

avaliação e acompanhamento pedagógico; política de distribuição eqüitativa de recursos (materiais e financeiros). Desta forma, ao reconhecer que existem princípios e normas gerais que regem a educação nacional e que terão de ser levados em conta, também identificam e respeitam peculiaridades das diferentes escolas.

Lück (2002) relata que problemas globais demandam ação conjunta, pois a falta de articulação entre eles explicaria casos de fracasso e falta de eficácia na efetivação de esforços e despesas para melhorar o ensino, despendidos pelos sistemas de ensino. Logo, a existência de uma sinergia coletiva é fundamental e seria conduzida pela equipe de gestão da escola, sob a liderança de seu diretor, voltada para a dinamização e coordenação do processo co-participativo, para atender às demandas educacionais da sociedade dinâmica e centrada na tecnologia e conhecimentos.

Por sua vez, a ação conjunta demanda autonomia competente. A gestão educacional cultiva relações democráticas, fortalecendo princípios comuns de orientação, norteadores da construção da autonomia competente. No entanto, essa proposição de autonomia não deve eliminar a vinculação da unidade de ensino com o sistema educacional que a sustenta. A autonomia é limitada, uma vez que ações que promovam a força do conjunto só são possíveis mediante uma coordenação geral, que pressupõe, além da necessária flexibilidade, a normatização.

Essa não é uma tarefa simples; na realidade, as secretarias de Educação deverão fortalecer suas equipes técnicas para acompanhar, apoiar e dar assessoria às escolas, avaliando continuamente o sistema escolar em sua rede.

Pudemos verificar que as mudanças de paradigmas, ocorridas nesta nova reorganização do sistema capitalista, trazem, para cada Secretaria de Educação, um

grande desafio: romper o excesso de burocratização e limitação anterior que resultava em impessoalização e descompromisso, para que se pudesse ter uma harmonia entre diversidade e unidade sistêmica, construindo a autonomia e incentivando a cidadania de acordo com a gestão democrática que substituiu a perspectiva puramente administrativa pela perspectiva ampla de gestão que envolve os aspectos administrativos, físicos, pedagógicos e sociais.

Por outro lado, isto nos leva a uma identificação de metas que são essenciais para uma gestão educacional eficaz e que servirão de parâmetros para as análises feitas na gestão educacional em Parnaíba. Antes, porém, abordaremos aspectos gerais da educação brasileira, para situarmos a gestão educacional parnaibana nesse contexto, vendo as possibilidades que o novo ordenamento constitucional-legal e institucional da educação apresenta ao município. Da mesma forma, faremos um breve histórico sobre a vinculação de recursos para a educação pública no Brasil, enfatizando a política do FUNDEF.

## **2.5 Aspectos gerais da educação brasileira**

### **2.5.1 Centralização e descentralização administrativa da educação brasileira**

Ianni (1980) faz uma crítica histórica da centralização política em Classe e Nação, enfatizando que culturalmente predomina a tendência centralizadora na política brasileira. A educação não foge à regra, não obstante a alternância entre períodos de maior centralização ou descentralização político-administrativa. Podemos observar que, na Primeira República, o governo central assumiu, juntamente com os Estados, a Tutela do ensino primário e do profissional, como também da normatização e da fiscalização do ensino secundário. Desta forma, a

função do município ficou restrita à colaboração na edificação e na preservação de estabelecimentos de ensino.

A Constituição de 1934 definiu que competia à União “traçar as diretrizes da educação nacional” e aos Estados “organizar e manter os respectivos sistemas de ensino, respeitadas as diretrizes fixadas pela União”, sendo obrigatório e gratuito o ensino primário. A Constituição de 1937 delegou a administração do ensino primário aos Estados, conferindo assim aos municípios uma pequena participação nessa organização.

A potencialidade do município em gerir o Ensino Básico foi apontada primeiramente por Anísio Teixeira (1994), quando enfatizou que, com a administração local, ou autônoma, por instituição, as escolas do Brasil seriam um grande universo diversificado e uma permanente experimentação, podendo sempre melhorar, vivificadas pela liberdade e responsabilidade de cada pequeno sistema local ou de cada instituição, sem deixar de buscar, pela assistência técnica do Estado e da União, atingir gradualmente a unidade de objetivos e a equivalência de nível sem perda das características locais, pela própria qualidade do ensino ministrado.

Conforme o mencionado autor, criada a consciência da necessidade de educação, esclarecido o seu caráter de reivindicação social, por excelência, não seria difícil a instituição de fundos de educação municipais, estaduais e federais, com porcentagens previstas na constituição. Vale assinalar que, a partir da Constituição de 1946, esse movimento municipalista despontou.

Por conseguinte, somente com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024, de 1961) é que a descentralização administrativa vem tomar impulso. Porém, quem incluiu formalmente o município no rol dos

responsáveis pela administração do ensino do antigo 1º grau foi a Lei nº 5.692/71 (art. 41).

Timm (2000) enfatiza que se atribuiu aos municípios prioridade na manutenção do Ensino Fundamental como também para os segmentos mais empobrecidos e marginalizados da sociedade; fato que, na maioria dos Estados brasileiros, gerou redes municipais pobres e precárias, por falta de consistência e coerência das políticas descentralizadoras. O referido autor complementa que esse significativo aumento da importância dos municípios na oferta da educação no País se deu a partir do processo de forte ampliação da taxa de escolarização da população brasileira entre 7 e 14 anos, que cresceu de 36%, em 1950, para 67% em 1970, e que atingiu 96% em 1999 (Ibid., p. 63).

A realidade é que os municípios expandiram suas redes próprias de Ensino Fundamental e de Educação Infantil sem uma respectiva transferência de recursos nem competências; o que gerou uma maior dependência devido a uma histórica indefinição das competências entre os níveis de governo, ocorrendo uma ação desarticulada, caracterizada por sobreposição e omissão. A consolidação da autonomia somente vai acontecer com a CF de 1988, que institui os municípios como entes da Federação, portanto, como entes jurídicos com recursos e com responsabilidades próprias, e com liberdade para constituir o seu próprio sistema de ensino.

### **2.5.2 Possibilidades que o novo ordenamento constitucional legal e institucional da educação apresenta ao município**

Em consequência da Constituição Federal de 1988 e posteriormente da Emenda Constitucional n. 14 e da LDB, ambas de 1996, novo panorama

educacional consolida-se no País. A partir da década de 1990, foram instituídos novos instrumentos de colaboração entre as esferas do poder público para a oferta de educação, como também reforçou-se a função da União como coordenadora da política nacional de educação. Por sua vez, o poder central implementou políticas públicas voltadas para articular a ampliação do atendimento educacional com a busca da eficiência, a melhoria da qualidade e a promoção da equidade dos sistemas de ensino. Nesse sentido, foram implementados o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), PNAE, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); FUNDESCOLA; TV ESCOLA; PRÓ-FORMAÇÃO; PROINFO; Bolsa Escola; Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos e ao Ensino Médio etc., ao tempo em que o sistema de informações e avaliação educacional vem sendo ampliado e aperfeiçoado pelo INEP, órgão responsável pelo Censo Escolar e pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB).

Recentemente, a União estabeleceu objetivos, prioridades e metas que devem orientar a política educacional no Brasil nos próximos dez anos com o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Convém assinalar que os objetivos contidos no PNE são os seguintes:

- Elevação global do nível de escolaridade da população.
- Melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis.
- Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.
- Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da

educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Por sua vez as prioridades são:

→Garantia de Ensino Fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse nível de ensino.

→Garantia do Ensino Fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.

→Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior;

→Valorização dos profissionais da educação.

→Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

As metas apontadas pelo PNE que estão relacionadas às áreas de atuação prioritária dos municípios e à administração da educação referem-se a:

→Ampliação do atendimento educacional em todos os demais níveis e modalidades de educação e de ensino.

→Busca da eficiência do sistema educacional, por exemplo, com redução das taxas de repetência e evasão e melhoria do aproveitamento escolar dos alunos nos ensinos fundamental e médio.

→Promoção da equidade nos sistemas de ensino, por meio da definição de padrões mínimos de infra-estrutura para funcionamento dos estabelecimentos de ensino, e a valorização do magistério, com garantia

de formação inicial e continuada de qualidade e adequadas condições de trabalho, salário e carreira.

→Ampliação dos recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino, sua correta utilização, e acompanhamento e controle social de sua aplicação.

→Descentralização da gestão educacional, fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação.

Timm (2000) esclarece que, a partir da vigência do PNE, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão, com base nele, elaborar planos decenais correspondentes. É um desafio para os gestores municipais elaborar ou reelaborar o PME (Plano Municipal de Educação), pois devem-se basear em um criterioso diagnóstico da realidade educacional do município juntamente com o conhecimento das diretrizes, dos objetivos e das metas do PNE em articulação com a elaboração do Plano Plurianual, pela Prefeitura e com ampla participação da comunidade nesse processo.

Esse novo ordenamento jurídico impõe, mais uma vez, a discussão sobre a distribuição eqüitativa das responsabilidades entre as três esferas de Governo, tendo em vista que os objetivos e as ações desenvolvidas em articulação por essas três esferas caracterizam-se pela descentralização da gestão educacional e o fortalecimento da autonomia da escola.

Timm (2000) ao analisar Gadotti (2000) como também outras publicações considera, no que tange ao efetivo fortalecimento da autonomia municipal em matéria de educação, os seguintes aspectos:



A importância da institucionalização de processo de planejamento que assegure maior qualidade e eficácia à gestão da educação municipal, tendo por base o diagnóstico da respectiva situação histórica, demográfica, administrativa, educacional e econômico-financeira do município; esse processo pode ter como culminância a organização do Sistema Municipal de Ensino.

Equilibrado processo de descentralização que qualifique os governos e distribua os recursos, a partir da avaliação da capacidade de atendimento de cada município nas dimensões pedagógica, financeira e administrativa, superando-se, assim, a crença ou descrença exagerada no município como instância autônoma para administrar a educação (a implantação do FUNDEF, cujos mecanismos devem ser aperfeiçoados conforme prevê a lei, aponta na direção dessa descentralização responsável).

Democratização da gestão educacional pela implementação de espaços de participação, deliberação e co-responsabilidade da sociedade, como o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o Conselho de Alimentação Escolar, Conselhos Escolares, as Associações de Pais, os Grêmios Estudantis etc; somente a participação da sociedade civil pode propiciar a continuidade das políticas públicas e a democratização da transição, entre os governos, evitando-se que o fortalecimento do poder local signifique 'prefeiturização'.

Definição, em cada contexto, das possibilidades e limites da autonomia da escola, a partir de uma adequada atribuição de competências e de um novo relacionamento entre os sistemas e as respectivas unidades escolares, evitando-se, simultaneamente, a centralização administrativa e a crença desmedida na autonomia da escola como escala ideal de descentralização.

Efetividade no regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme prescrevem a Constituição Federal (art. 211) e a LDB (art. 8º), substituindo a cultura da municipalização dos encargos e da centralização das decisões, inspiradas em práticas clientelistas e hierarquizadas, por uma competente ação federativa coordenada entre iguais, garantidora da unidade na diversidade e do compartilhamento das responsabilidades.

Trabalho conjunto dos municípios no âmbito de sua organização microrregional, estadual e macro-regional, promovendo sistematicamente o intercâmbio e o consórcio entre os de grande, médio e pequeno portes, e fortalecendo, conseqüentemente, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) estadual e nacional, como porta-vozes da instância municipal nos espaços de construção e definição das políticas públicas de educação, e como apoio técnico aos secretários municipais de Educação. (TIMM, 2001, p.64-65).

Analisando a atuação prioritária e a jurisdição do sistema municipal, convém mencionar Abreu (1998, p. 67) e Fleck (1998, p. 8), na conclusão sobre as incumbências atribuídas aos municípios, classificando-as em dois grupos:

→Os que pressupõem a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino.

→Os que independem da constituição do Sistema Municipal, pois não o constituíram permanecendo integrado ao Sistema Estadual de Ensino.

Neste caso, a LDB possibilita ao município optar por duas outras formas de organização da educação municipal, ou seja, os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica (art. 11, parágrafo único).

Sob este aspecto, as incumbências dos municípios que institucionalizaram o seu Sistema de Ensino são as seguintes:

→Baixar normas complementares para o sistema de ensino (LDB, art. 11, III).

→Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (LDB, art. 11, IV).

As incumbências de todos os municípios brasileiros, independente de possuírem ou não o seu Sistema Municipal de Ensino (LDB, art. 4º, I a IX), são:

→Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.

→Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.

→Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental.

Na realidade, no âmbito da educação escolar, existe toda uma tendência de acelerar a autonomia plena, por meio da institucionalização do seu próprio sistema municipal de ensino, que teria como elementos constitutivos: instituições de ensino (municipais de Educação Básica e privadas de Educação Infantil); órgãos municipais da educação: administrativo (secretaria), normativo (conselho); conjunto de normas complementares; e plano de educação.

Timm esclarece que, com a institucionalização do SME, cresce a relevância do órgão administrativo da educação, visto que passa a ser o gestor do sistema, o que é mais complexo e abrangente do que administrar a rede de escolas municipais.

Afinal, o atual contexto da educação brasileira está a exigir dos novos secretários de educação um novo padrão de gestão, que inclui a estruturação ou reestruturação do órgão como prioridade para desenvolver o sistema.

Entre os principais pressupostos de um novo padrão de gestão para a Secretaria de Educação, destacam-se: a equidade, a descentralização, o foco na escola e na aprendizagem do aluno, a autonomia da escola e a participação de todos.

Nesta perspectiva, cabe aqui uma indagação: – o que implica a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino?

Como se trata de um processo de transição para a construção da autonomia educacional do município, implica algumas mudanças e adaptações indispensáveis à concretização da “plena” autonomia. Entre as ações prioritárias Timm (2001) destaca:

A regularização das escolas mantidas pelo município, quanto à situação legal (atos de criação, autorização de funcionamento,

aprovação de regimento etc) e às condições mínimas de funcionamento.

A reorganização da rede escolar e a nucleação de escolas rurais, com implantação de transporte, se for o caso.

O apoio pedagógico e administrativo às escolas para a elaboração e/ou a execução de sua proposta pedagógica e do regimento escolar, incentivando a discussão e o aprofundamento das possibilidades introduzidas pela LDB quanto à organização da educação básica e à gestão democrática das escolas.

A discussão sistemática com as escolas sobre os resultados do censo educacional e do desempenho escolar (índices de abandono, reprovação, distorção série-idade, resultados do SAEB) e apoio a atividades para reverter o fracasso escolar.

O levantamento da situação de todos os profissionais que integram o quadro de pessoal da educação municipal (magistério e demais trabalhadores da educação).

A implementação de uma política de recursos humanos que corrija os desvios e distorções existentes e promova a sua qualificação e aperfeiçoamento.

A elaboração ou reelaboração do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

A execução de projetos de titulação de professores leigos, evitando-se a admissão de novos professores não habilitados.

A organização ou reorganização do financiamento da educação no âmbito da Prefeitura Municipal, de acordo com a legislação vigente, especialmente a constituição Federal (arts. 212 e 60 – ADCT), a LDB (arts. 68 a 77) e Lei n. 9.424/96 (FUNDEF).

A implantação e/ou implementação do Conselho Municipal de Educação, dos Conselhos Escolares, do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e do Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

A colaboração com outros municípios, com o Estado e com a União, e a interface com a comunidade (Ibid., p. 80-81).

Para que se respeite e incentive a diversidade de cada escola e, ao mesmo tempo, se consolide a unidade do sistema educativo, cabe à Secretaria de Educação assumir o próprio processo de construção da proposta pedagógica<sup>14</sup> das escolas como um dos pilares do seu trabalho, segundo esclarecem Portela e Atta

---

<sup>14</sup> A elaboração do Plano Nacional de Educação é uma das metas, em três anos, das propostas pedagógicas de todas as instituições de Educação Infantil e de Ensino Fundamental – meta 9 do item 1.3 e meta 8 do item 2.3 do Capítulo II – Níveis de Ensino.

(2000). Por isso, é necessário garantir à escola as condições indispensáveis para que a proposta seja elaborada e implementada, conforme os itens que se seguem:

→Existência de um plano municipal de educação, com proposta educacional clara do município, que contemple ações voltadas para a construção das propostas pedagógicas das escolas, inclusive com previsão de recursos financeiros.

→Parâmetros educacionais do município, para subsidiar o trabalho das escolas.

→Política de valorização do magistério.

→Sistema de avaliação e acompanhamento pedagógico.

→Uma política de distribuição eqüitativa de recursos (materiais e financeiros).

Por sua vez, as escolas desenvolvem caminhos a serem percorridos na elaboração da proposta pedagógica às quais já foram anteriormente sintetizadas. Deste modo, podemos concluir que, para articular a unidade à diversidade, a proposta pedagógica da escola tem que refletir a proposta educacional do município, o qual se informa e se reestrutura com base no conhecimento das diversas propostas pedagógicas das escolas municipais.

## **2.6 Política de financiamento da educação pública brasileira**

### **2.6.1 Recursos públicos vinculados ao Ensino Fundamental**

#### **2.6.2 Breve histórico**

Não obstante a polêmica, a vinculação constitucional de recursos para a educação estatal no Brasil pode ser considerada uma “expressão legal da prioridade estratégica que se atribui à educação” (OLIVEIRA, 1995, p. 127). Na realidade, ao longo do tempo, a porcentagem a ser vinculada era arbitrária e dependia de uma determinação/opção política, o que dava margem a debates, reivindicações dos setores interessados, embora com seus altos e baixos.

A primeira vez que os recursos da educação tiveram suas fontes atreladas aos impostos sobre a produção e incubação de bens econômicos foi em 1834, por meio do ato adicional da Constituição Imperial, determinando que as escolas públicas primárias e secundárias passassem às Províncias do Império. Contudo, a vinculação só aparece legalmente, pela primeira vez, na Constituição de 1934, que estipulou, assim, os percentuais que deveriam ser gastos em cada esfera de governo: 10% da receita dos impostos da União e municípios, 20% da receita de impostos dos Estados e Distrito Federal para o financiamento da escola pública.<sup>15</sup> Em um curto espaço de tempo, tivemos outra Constituição em 1937, a qual suprimiu a vinculação de recursos. Porém, estabeleceu-se novamente a vinculação de impostos na Constituição de 1946, destinando afinal 10% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e municípios.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Houve uma subvinculação de 20% do que a União aplicaria, para o ensino rural. Artigo 156 e parágrafo único. C. F. de 1934 (Brasil, 1986, p. 177).

<sup>16</sup> Artigo 169, C. F. de 1946. (Brasil, 1986, p. 292).

Segundo Monlevade (1997), tentou-se solucionar, por uma dupla via, a centralização, apelando-se para que os municípios investissem 20% de sua receita tributária em educação; e pelo subsídio indireto, por meio de dois fundos que redistribuíssem o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), arrecadado nos Estados mais ricos. Para tanto, foram constituídos o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), dos quais se exigiu também a aplicação de 20% para o ensino.

As desigualdades entre as escolas públicas dos Estados irrigados pelos impostos crescentes da industrialização ficaram cada vez mais alarmantes em relação às dos Estados preponderantemente agrários.

Por sua vez, a primeira LDB (Lei de Diretrizes e Bases), Lei n. 4.024/61, aumentou para 12% o percentual vinculado à União. No período do regime militar, a Constituição de 1967 suprimiu outra vez a vinculação. A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, retomou a vinculação para os municípios<sup>17</sup> e aumentou a gratuidade e obrigatoriedade da educação na faixa etária dos sete aos quatorze anos de idade. A determinação de recursos foi de 20% da receita tributária dos municípios e não somente dos impostos, englobando, além destes, as taxas e as contribuições de melhoria para serem aplicados no ensino primário. As demais esferas de governo (federal e estatal) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação. Esta desvinculação tem sido apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período após 1969 e o conseqüente favorecimento da iniciativa privada (DAVIES, 2000, p. 160).

---

<sup>17</sup> A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, em seu artigo 15, § 3º, alínea f., afirma a autonomia municipal e a forma como será assegurada, prevendo os casos em que poderá ocorrer a intervenção nos municípios.

Passados 14 anos, e ainda no regime político militar, pela Emenda Calmon,<sup>18</sup> os percentuais mínimos de vinculação foram estabelecidos em 13% para União e 25% para Estados, Distrito Federal e municípios.

A atual Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, determina, em seu artigo 212, que “a União aplicará anualmente nunca menos que 18% e os Estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida e proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Essa mesma Constituição previu no artigo 214 o PNE, que foi aprovado pela Lei n. 10.172, para vigorar pelo prazo de dez anos. Ela contém capítulo específico referente ao financiamento e gestão da Educação Básica.

A PNE adota como primeira diretriz básica para o financiamento da educação a vinculação dos recursos não só pela prioridade conferida à educação pela C.F, mas também como condição de gestão mais eficaz, uma vez que o fluxo regular de recursos permite o planejamento. As demais diretrizes para o financiamento da educação correspondem à:

- Gestão de recursos por meios de fundos de natureza contábil e contas específicas.
- Promoção da equidade.
- Equacionalização das oportunidades educacionais.
- Composição de fontes de recursos, quando se trata de matéria que envolva outros setores da administração.

---

<sup>18</sup> Id. ibid.



Relacionando a vinculação de recursos para a educação no Brasil, com os períodos considerados democráticos e a desvinculação com os períodos ditatoriais, podemos concordar com Davies (2000, p. 161) que “a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional do seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de uma certa liberdade de expressão da sociedade”.

Além desses altos e baixos, os recursos vinculados à educação têm sofrido significativa baixa, devido a vários aspectos apontados por Davies: primeiro, a corrosão dos valores reais provocada pela inflação nas últimas décadas, mesmo diante das correções monetárias; segundo, uma grande parcela da iniciativa privada sonega impostos, apesar de poucas empresas pagarem muitos impostos; e, por último, as perdas também causadas por artifícios ou medidas do governo, ainda que existam os Tribunais de Contas, o Legislativo encarregado de fiscalizar e o ministério público de velar pelo cumprimento da lei, existem muitos vestígios do clientelismo ou patrimonialismo, na esfera pública, que comprometem a eficácia ou confiabilidade do sistema (Ibid., p.161-162).

Atestando que a capacidade de investimento na educação de Estados e municípios depende de sua capacidade de arrecadação, todos esses problemas resultaram em uma insuficiência de recursos, principalmente nos municípios mais pobres do Norte e Nordeste, para assegurar um ensino de qualidade, e salários dignos aos professores. Vale destacar que mesmo os municípios de grande porte, esses detinham uma fatia bem maior de recursos, tinham a tendência de não gastar o suficiente no Ensino Fundamental.

Contudo, a capacidade de investimento de Estados e municípios era inversamente proporcional às responsabilidades de cada um na manutenção das

redes de Ensino Fundamental.<sup>19</sup> Existiam mecanismos eficazes para a redistribuição das receitas tributárias federal e estadual para Estados e municípios, como também de vinculação específica para a educação, o que desencadeou falta de equidade no setor. Com o País convivendo, há décadas, com essa situação, surge a necessidade de criar instrumentos ou mecanismos com o objetivo de aumentar e garantir os recursos com fontes definidas, como também aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro do setor.

Ao lado disso, estudos e pesquisas sobre a temática do financiamento são desenvolvidos principalmente pela crescente necessidade de racionalização da distribuição e alocação de recursos públicos, pela busca de otimização do custo-benefício dos serviços prestados pelos sistemas educacionais e necessidades de avaliação de desempenho do sistema, em consonância com as metas das políticas sociais nesse novo contexto mundial.

Considerando os elementos anteriores, foram tomadas três providências no sentido de garantir o desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, como também melhorar a remuneração dos professores. Para uma melhor compreensão, destacamos separadamente; ou seja, a primeira seria a vinculação de recursos para o Ensino Fundamental; a segunda, a criação do FUNDEF; e, por último, a vinculação de recursos do FUNDEF para pagamentos dos profissionais do magistério.

Essa medida política do governo federal, FUNDEF, foi criada pela Emenda Constitucional n.14, de 1996, e regulamentada pela Lei n. 9.424, de

---

<sup>19</sup> Ver Tabela 1 (em anexo), sobre os impostos disponíveis para MDE e a estimativa de matrícula por nível de governo, 1995. Fonte de Dados: NEGRI, 1997b.

dezembro de 1996, passando a vigorar em 1º de janeiro de 1998, com vigência prevista até 31 de dezembro de 2006.<sup>20</sup>

No que se refere à vinculação dos recursos, é importante destacar que a Emenda Constitucional n. 14 determina que os Estados e municípios deverão destinar ao Ensino Fundamental não menos de 60% dos 25% da receita, resultante de impostos, nas modalidades de ensino regular, educação especial e educação de jovens e adultos (incluindo ensino supletivo). Isto é, devem ser aplicados 15% à totalidade dos impostos, incluindo todas as transferências e o impostos próprios no caso dos municípios, Imposto Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), enfatizando então a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos que já estavam vinculados à educação por força do art. 212 da C.F. Aplica-se, portanto, essa obrigatoriedade a todas as receitas que compõem os orçamentos estaduais e municipais. No entanto, o FUNDEF não abrange todos os impostos recolhidos por Estados e municípios, o que não os isenta de cumprir a exigência de destinar ao Ensino Fundamental, no mínimo, 15% das suas receitas próprias.

A política de financiamento da educação parte propriamente para uma reforma educacional implementada pelo governo Fernando Henrique, que priorizou exclusivamente o Ensino Fundamental, impondo mecanismos de descentralização e de redução das responsabilidades da União, parte de ampla reestruturação do Estado em consonância com as políticas públicas sociais condicionantes dos organismos financeiros internacionais. “Este modelo tem sua expressão tanto no espaço nacional quanto no internacional, através do poder crescente das agencias

---

<sup>20</sup> Esta previsão pode ser alterada, principalmente se a pretensa reforma tributária no Brasil não suprimir alguns dos impostos que o compõem.

internacionais – principalmente dos bancos – na definição das políticas educacionais” (KRAWCZYK, 2000, p. 4-5).

Nesse contexto, embalado pelos ideais neoliberais, reformas estruturais foram impostas, e buscaram-se corrigir as discrepâncias históricas da má distribuição de recursos que dificultavam o desenvolvimento do sistema educacional, sem, no entanto, acarretar prejuízos aos cofres da União. A partir de aprovação pelo Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional n. 14, de 1996, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este novo modelo de financiamento da Educação Fundamental pública foi criado com base nas seguintes regras:

→Pelo prazo de 10 anos, os Estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% das suas receitas, inclusive provenientes de transferências intergovernamentais, exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento do Ensino Fundamental.

→A redistribuição dos recursos que compõem o FUNDEF entre cada Estado e seus municípios será feita automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas escolas estaduais e municipais do Ensino Fundamental.

→No mínimo, 60% desses recursos devem ser utilizados exclusivamente no pagamento de salários aos professores em efetivo exercício.

→A cada ano, será fixado um valor mínimo nacional por aluno, levando-se em conta a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental.

→O governo federal deve complementar os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Em cada Estado, criou-se o Fundo, que é de natureza contábil, ou seja, trata-se de um sistema de conta bancária, buscando identificar as principais fontes de receitas de Estados e municípios, de forma a torná-lo operacionalizante, sem aumento nos custos administrativos, no âmbito de cada Estado.

## **2.7 FUNDEF**

### **2.7.1 Fontes de recursos do FUNDEF**

O Banco do Brasil retira automaticamente 15% dos impostos infra-relacionados e deposita nas contas do FUNDEF, nos municípios e Estados, na proporção de suas matrículas no Ensino Fundamental:

- 1 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).
- 2 Fundo de Participação do Estado (FPE) e Fundo de Participação do Município (FPM).
- 3 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – exportação (proporcional às exportações).
- 4 Ressarcimento pelas desonerações das exportações de que trata a Lei Complementar n. 87/96, (Lei Kandir).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> A Lei Kandir foi criada para incentivar as exportações brasileiras. A União desonerou as exportações da parte do ICMS, com o objetivo de aumentar a competitividade dos produtos brasileiros. Com isso, houve uma perda para os Estados e municípios, pois deixaram de arrecadar esta parcela de ICMS referente às exportações. Portanto, para efeito do FUNDEF, são incluídos na base de cálculo do valor a que se refere o ICMS do Estado e do município o total de recursos transferidos, em moeda, pela União ao Estado e município respectivamente, a título de compensação

É preciso salientar que, com a redistribuição desses recursos, não ocorre qualquer transferência de recursos de um Estado para o outro. Existem 27 FUNDEFs e somente a complementação do governo federal ao Fundo assegura recursos adicionais aos Estados e municípios mais pobres. Portanto, para que se defina a complementação da União e o valor mínimo anual, considera-se: um valor anual por aluno, por unidade federada (resultado da divisão da receita prevista para o FUNDEF pela matrícula no Ensino Fundamental público no ano anterior); e um valor mínimo anual por aluno, fixado por decreto da Presidência da República.

Para obter-se o valor anual por aluno em cada unidade, dividem-se os recursos do respectivo FUNDEF pelo total de matrículas. Essas matrículas são as do Ensino Fundamental público naquele Estado, somando os alunos das redes estadual e municipal de ensino. Atualmente, o valor mínimo nacional está em R\$446,00 para alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série; e em R\$468,30 para os de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série. Se o valor por aluno de um Estado ficar abaixo do valor nacional, o governo federal complementarará o FUNDEF desse Estado de forma a atingir o mínimo nacional.

Deste modo, na aplicação dos recursos devem ser atendidas as seguintes exigências:

→No mínimo 60% dos recursos devem ser destinados à remuneração de profissionais de ensino.

→Os 40% restantes devem ser aplicados em outras ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, tais como construção, ampliação, conclusão ou reforma de escolas, capacitação de professores,

aquisição de material didático e de equipamentos, serviços diversos e pagamentos de inativos.<sup>22</sup>

De acordo com especialistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>23</sup> (BID), se bem aplicado, o FUNDEF geraria recursos para oferecer um ensino de qualidade bem superior a que hoje se apresenta no País, como também salários mais atrativos aos professores. Portanto, recomenda aos administradores educacionais, que determinam a demanda de professores e alunos, que quantifiquem a oferta para compatibilizar demanda e oferta, administrando, assim, os recursos escassos, evitando a diluição dos mesmos, em áreas não prioritárias, como as de Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos, pois, devido à escassez desses recursos, os administradores se vêem forçados a diminuir o montante para o Ensino Fundamental, considerando, inclusive, outras etapas de Educação Básica que não se enquadram na faixa etária exigida, ações essas ilegais, sujeitas inclusive a punições.

Se os recursos do FUNDEF fossem destinados apenas aos alunos de 7 a 14 anos, haveria um acréscimo de 40% no dinheiro disponível e seria possível pagar salários médios de R\$ 1.000 para os professores por turno de trabalho.<sup>24</sup> (OLIVEIRA, 2000).

O FUNDEF coloca aos gestores públicos um desafio análogo ou mais próximo aos procedimentos da iniciativa privada: a diminuição de custos. Para tanto, inúmeras medidas podem ser tomadas, dentre elas a delimitação do Ensino Fundamental, administrando a escassez de recursos, evitando que sejam diluídos

---

<sup>22</sup> No caso de pagamento de inativos, podem ser utilizados os 40% restantes do FUNDEF ou os 15% relativos aos impostos próprios que não integram o FUNDEF.

<sup>23</sup> SCHIEFELBEIN, E. WOLFF, L. SCHIEFELBEIN, P. cost-effectiveness of education policies in Latin America – a survey of expert opinions. Washington, D.C.: Banco Inter-americano de Desenvolvimento.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, João Batista Araújo (Coord). **Manual de gestão municipal da educação**. Governo da Bahia. Secretaria de Educação e Cultura. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2000.

em ações não voltadas para o setor prioritário; dessa forma desencadeia uma série de reivindicações de profissionais de outras áreas, que alegam o comprometimento dos outros setores excludentes.

No capítulo seguinte, vamos tentar analisa o impacto dos recursos do FUNDEF na gestão da SEDUC de Parnaíba, entre 1996 e 2002, na perspectiva de responder algumas questões tais como:

→Mudou o nível de qualificação dos professores?

→A implantação do FUNDEF contribuiu para o desenvolvimento de uma gestão democrática e autônoma?

→Houve ganho salarial para o magistério?

→Melhorou o rendimento dos alunos?

Por fim, descreveremos o atual quadro socioeconômico do município, demonstrando o fluxo de recursos do FUNDEF juntamente com a variação dos índices relacionados ao número de matrículas, qualificação de professores, rendimentos dos alunos, melhoramento de infra-estrutura das escolas, como também a estruturação da SEDUC como instituição gestora.



## CAPÍTULO III

### 3 ESTUDO DE CASO: O IMPACTO DO FUNDEF NA GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PARNAÍBA

#### 3.1 Contexto socioeconômico do município

Depois de Teresina, a capital do Estado, a cidade de Parnaíba é a primeira em importância econômica e populacional do Piauí. Segundo a Prefeitura Municipal de Parnaíba, a cidade tem as seguintes características: Área: 555 Km<sup>2</sup>, a menor do Estado. Localização: está na faixa litorânea do Estado do Piauí. População: 132.000 habitantes (CENSO IBGE 2000). Clima: tropical mega-térmico e subúmido seco e ventilado no verão, quente e úmido no inverno. Temperatura: média das máximas: 32° C e média das mínimas: 22° C. Distância da capital: 339 Km. Limites: Norte: Oceano Atlântico; Sul: Buriti dos Lopes, Cocal e Bom Princípio do Piauí; Leste: Luís Correia; Oeste: Estado do Maranhão.

A cidade de Parnaíba está situada no terceiro pólo turístico do Brasil. Possui uma história marcante, uma cultura rica e dotada de encantos naturais que atraem milhares de visitantes a cada ano. Está localizada no extremo Norte do Piauí, banhada pelo rio Igarçu (importante braço do rio Parnaíba, o mais importante do

Piauí). Sua localização, outrora, foi estratégica devido à necessidade de escoamento das exportações.

Em meados de 1760, Parnaíba já era um pólo do setor pecuarista, quando surgiu, também, a exportação como potencialidade econômica, fato que ocasionou a necessidade de construir um porto para realizar o escoamento da produção. Fundou-se, então, o Porto das Barcas, que serviu para intermediar o comércio, não só de Parnaíba, mas de todo o Piauí. Ao redor do Porto das Barcas, começaram a surgir ruas, inúmeras construções residenciais e comerciais; o povoado tomava novas formas; e, devido o crescimento, em 1762, elevou-se à categoria de Vila, a Vila de São João do Parnaíba, que, em menos de um século, em razão de sua grande importância econômica e expansão comercial, no dia 14 de agosto de 1844, passou a ser cidade, com o nome de Parnaíba.

Um novo ciclo de desenvolvimento surge no Piauí, com a cera da carnaúba, impulsionando a economia piauiense, tendo vasta utilização em seu processo de industrialização como o óleo de iluminação, velas, material isolante, graxas lubrificantes, encerados etc.

Destaca-se, assim, a cidade de Parnaíba como principal pólo de comercialização do produto, transportado principalmente pelo rio Parnaíba. Deste modo, importantes empresas nacionais e muitas estrangeiras foram representadas no Piauí, tais como Rossbach Brazil, Lyon, Crowdrey e Wilson, Beringer e Cobooth, Werner Schlupmann e muitas outras no Estado.

Sob este aspecto, Parnaíba vivia o seu auge econômico, com as principais firmas de exportação e importação. Passou a contar com indústrias de transformação dos produtos originários das atividades extrativas, como refinaria de cera de carnaúba, curtumes e produtores de óleo vegetal. Através da

comercialização desses produtos, surgiram e foram formadas grandes fortunas. A exploração dos carnaubais era uma atividade que absorvia muita mão-de-obra e, com isto, multiplicava a riqueza. Seu declínio surgiu logo após a II Guerra Mundial, devido a substituição do produto extraído da cera por produtos sintéticos e derivados de petróleo no mercado mundial. Em virtude disso, em meados da década de 1950, verificou-se a queda brusca dessa atividade e a desorganização do processo de exportação.

Até a década de 1960, Parnaíba ainda permaneceria sendo importante centro comercial dentre os maiores da região Nordeste. O rio Parnaíba e o Oceano Atlântico eram os únicos a permitirem um escoamento natural, sem problemas, dos produtos do Estado do Piauí, como: sal, carnaúba, óleos vegetais etc.

Não obstante as atividades do setor primário, estas começaram a apresentar sinais de decadência, mas as atividades do quadro urbano ainda floresciam. O comércio crescia baseado em relações não deterioradas com a indústria de transformação.

Com o progressivo assoreamento do rio Parnaíba e a chegada das rodovias que rasgavam o centro e o Sul do Estado, robustecendo o papel econômico do sertão piauiense, com a modernização das atividades produtivas e com novas tecnologias, proporcionando matéria-prima substituta da carnaúba em laboratório, o comércio parnaibano, despreparado para uma concorrência aberta e sobrecarregado pelos fretes rodoviários que encareciam as mercadorias dirigidas a um ponto extremo do Estado, chegou ao “fim da linha”, perdeu sua importância estratégica.

Diante de tal realidade, Parnaíba passaria a ficar longe dos centros dinâmicos do País. Quanto ao comércio externo, mais uma sangria: a política

nacionalista de desenvolvimento arquitetada pelos governos militares (1964-1985), baseada no crescimento do mercado interno, tornou proibitivas as atividades de importação de produtos do Exterior. Logo, alíquotas estratosféricas para o imposto de importação dizimariam parte do comércio local.

Após vários anos de estagnação e decadência, há uma expectativa, desde então, do surgimento de um terceiro ciclo econômico que poderá ser identificado como o Ciclo da Agricultura irrigada dos Tabuleiros Litorâneos. Serão 10.000 hectares no Norte piauiense e 20.000 hectares em São Bernardo, vizinha cidade maranhense.

Enquanto isso, o turismo aquece, sazonalmente, o comércio; e a produção de alimentos e a agroindústria ainda não explodiram, em termos de produção, que justificasse um comércio de exportação. O setor público investe pouco, limitando-se a responder por uma generosa fatia da massa global de salários.

Ao analisar pesquisa realizada por Silva Filho (1993), sobre o perfil econômico de Parnaíba, podemos observar que não houve quase mudanças. As alternativas propostas não foram implementadas, ou seja, a parte de responsabilidade governamental ainda não foi executada. Para o desenvolvimento dessa região, é imprescindível a conclusão dos projetos já iniciados, que são estratégicos para fomentar e orientar os diversos setores, tais como o da agricultura irrigada e o turismo e a produção industrial.

Vale destacar que o setor que tem tido significativo desempenho é a carcinicultura, destinada às exportações (anexo), porém, o emprego não cresceu nas devidas proporções.

Enquanto isso, a cada dia, chegavam famílias oriundas de outros municípios circunvizinhos, para morar na zona urbana ou suburbana da cidade, aumentando, assim, o percentual de desempregados, pressionando o setor público em geral, principalmente, o setor assistencial de infra-estrutura e segurança, saúde e educação.

Dessa forma, a arrecadação de impostos não aumenta e o conseqüente fluxo de recursos para a educação foi se tornando cada vez mais insuficiente para a necessidade dos investimentos a serem feitos.

Após 1998, com a implantação do FUNDEF, houve um maior volume de recursos destinados ao Ensino Fundamental, como também algumas alterações no quadro educacional conforme poderemos ver a seguir.

### **3.2 Quadro educacional no município de Parnaíba sob o impacto do FUNDEF**

#### **3.2.1 Fluxo de recursos do FUNDEF e o crescimento no número de matrículas do Ensino Fundamental**

Com problemas semelhantes à maioria dos municípios brasileiros, Parnaíba detém uma grande demanda de alunos para a Educação Básica e, em especial, para o Ensino Fundamental, porém, com uma economia que não possibilita uma arrecadação compatível para suprir as necessidades sociais básicas. Pode-se afirmar que o sistema educacional municipal sofre com uma escassez crônica de recursos.

Com o advento do FUNDEF, que normatizou os gastos do orçamento constitucional da educação e introduziu recursos novos ao município, ao estabelecer um gasto mínimo obrigatório com aluno do Ensino Fundamental, parte dessa

escassez de recursos tem amenizada. No entanto, o déficit municipal em termos educacionais ainda é grande; conforme se pode ver, com os resultados de pesquisa, parte deste déficit deve-se não somente à falta de recursos, mas principalmente a má administração destes.

Não há dúvida que o expressivo aumento no número de matrículas do Ensino Fundamental tem uma relação direta com o aumento do fluxo de recursos do FUNDEF, conforme mostram as tabelas 1 e 2:

**Tabela 1**

**Crescimento das matrículas do Ensino Fundamental do município de Parnaíba período 1997/2002**

ANO	MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	1ª a 4ª SÉRIES	5ª a 8ª SÉRIES	% DO CRESCIMENTO DE MATRÍCULAS TENDO COMO ANO BASE O ANO ANTERIOR	% DO CRESCIMENTO DE MATRÍCULAS TENDO COMO ANO BASE O ANO DE 1997
1997	12.952	---	---	---	---
1998	15.620	---	---	21	21
1999	16.863	---	---	8	30
2000	17.851	13.780	4.071	6	38
2001	20.627	15.897	4.730	16	59
2002	23.106	16.531	6.525	12	78

Fonte: FNDE

**Tabela 2**

**Crescimento das receitas do FUNDEF do município de Parnaíba período 1997/2002**

ANO	ARRECADAÇÃO DO FUNDEF	% DE CRESCIMENTO DO FUNDEF TENDO COMO ANO BASE O ANO ANTERIOR	% DE CRESCIMENTO DO FUNDEF TENDO COMO ANO BASE O ANO DE 1998
1997	---	---	---
1998	3.958.733,92	---	---
1999	5.067.100,62	28	28
2000	5.725.536,25	13	45
2001	6.565.052,33	15	66
2002	9.005.929,83	37	127

Fonte: Ministério da Fazenda.

Com o advento do FUNDEF, os recursos passam a caracterizar-se pela previsibilidade e significativa ascensão.

No primeiro ano de implementação do FUNDEF, em Parnaíba, o Ensino Fundamental tem um significativo aumento de matrículas na faixa de 21% em 1998 (tabela 1), fato este devido a correlação dos recursos estar ligada ao número de alunos matriculados; fato que causou uma busca ao aluno em potencial, fora de sala de aula; e demonstrou, também, a ociosidade que existia no número de vagas nas escolas municipais, tendo em vista que não existe registro, desse período, da construção de novas salas de aula para absorver a quantia de 2.668 novos alunos; pois, dessa forma, haveria a necessidade de construção de, no mínimo, 36 novas salas, se considerarmos a taxa de ocupação por sala de 25 alunos e estas tendo suas ocupações maximizadas nos três turnos possíveis de funcionamento.

Também com o FUNDEF surge a necessidade da elaboração de um plano de cargo e carreira do quadro do magistério. Com sua aprovação, passa-se, então, a uma valorização maior do profissional, que, sem dúvida, veio contribuir para uma sensível melhora salarial deste como também para o despertar da importância da qualificação profissional, já que sua remuneração profissional está ligada ao seu crescimento em titularização profissional. Isto, indubitavelmente, projeta uma perspectiva na melhora da qualidade do ensino. Entretanto, não é despertada neste profissional a importância do FUNDEF, tanto para ele quanto para o ensino.

Para verificar o impacto do FUNDEF na gestão educacional de Parnaíba, não podemos nos prender somente aos fatos numéricos, teremos que analisar se a gestão foi planejada, se, em seu planejamento, houve ou não uma preocupação com a melhoria dos espaços físicos das unidades escolares. Se houve ou não um planejamento quando da construção de novas salas de aula; e se sua distribuição

espacial estava realmente voltada em função da demanda de alunos. Questionando se foram ou não planejados investimentos na melhoria profissional de seu corpo docente, e, conseqüentemente, melhoria na qualidade de ensino. Enfim, se a SEDUC evoluiu de forma efetiva para uma gestão mais adequada aos novos e atuais paradigmas.

### **3.3 Avanços e obstáculos no sistema educacional parnaibano**

Não devemos analisar a educação nas escolas municipais de Parnaíba examinando-se isoladamente o desempenho do Ensino Fundamental, posto que temos que levar em conta a visão holística que caracteriza a denominação gestão, já comentada nesta dissertação.

Podemos notar que, ao longo do tempo, na educação parnaibana, aconteceu todo um processo educacional originado sem uma preocupação de planejamento prévio nem racional; deste modo, seus reflexos afetam sobremaneira, ainda hoje, o sistema educacional, mesmo com os esforços feitos ultimamente. Fazemos tal afirmação, ao tomar como exemplo a região denominada como Baixa da Carnaúba, na zona rural de Parnaíba, onde existem seis escolas e uma população escolar pequena em relação ao número de salas de aula. O exemplo maior deste não planejamento é a escola São José da Ininga, que possui duas salas de aula, com capacidade de 150 alunos, funcionando nos três turnos; porém, nunca chegou a ter mais de 20 alunos.

Contudo, no populoso bairro Alto Santa Maria há somente duas escolas que estão muito aquém da demanda populacional deste. O que se comprova *in loco* é que, na maioria das vezes, a construção se deu para cumprimento de promessas



políticas em época de campanha eleitoral ou para satisfazer o pedido de políticos que chegam a doar terrenos para facilitar sua construção.

Na administração da SEDUC (Secretaria de Educação), no biênio 2001/2002, ficou evidente a adoção de um padrão de gestão educacional arrojado, planejado, voltado para a qualificação do educador, melhoria física das escolas e seu mobiliário, ampliação da rede municipal de escolas, através de parcerias com várias entidades e instituições. Com isto, foram minimizados os custos de instalação de novas salas de aula já que estas dispunham dos espaços físicos sem utilização. Dessa forma, partiram-se de 308 salas de aula, no início da administração, para 508, já no início de 2002. Ou seja, quase duplicou o número de salas de aula a um custo relativamente baixo (apenas despesas como água, luz e pequenas reformas). Essa forma de gestão mostra a preocupação com a utilização racional dos recursos, de modo a superar as dificuldades advindas da escassez dos mesmos, o que está em consonância com a administração gerencial.

Ao fazer tais afirmações, torna-se fácil comprová-las, se analisarmos o quadro de matrículas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos) do município, no biênio 2001/2002, nos três níveis administrativos, estadual, municipal e particular, conforme apresentamos nas tabelas 3, 4 e 5:

**Tabela 3**

**Distribuição do número de matrículas na educação infantil por dependência administrativa no município de Parnaíba período 1999-2002**

ANO	REDE ESTADUAL	%	REDE MUNICIPAL	%	REDE PARTICULAR	%
1999	1.183	Base (ano anterior)	2.877	Base (ano anterior)	2.272	Base (ano anterior)
2000	1.090	- 7,86	2.963	2,98	2.399	5,58
2001	519	- 52,38	3.844	29,73	2.252	- 6,12
2002	228	- 56,06	5.345	39,04	1.889	- 16,11

Fonte: INEP

Vejamos a Educação Infantil (tabela 3), em que pudemos constatar, sob a dependência administrativa estadual, que, no ano 2000, foram matriculados 1.090 alunos e, no ano 2002, somente 228, caracterizando um decréscimo de matrícula da ordem de 78,99%. Sob a dependência administrativa particular, pudemos constatar, no ano 2000, 2.399 alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 1.889, apresentando um decréscimo de matrícula da ordem de 21,26%. Sob a dependência administrativa municipal, constatamos, no ano 2000, 2.963 alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 5.345 alunos, assinalando um acréscimo de matrícula da ordem de 80,40%. Estes números nos levam a uma conclusão: a da existência de uma preocupação da gestão municipal em investir em um ponto crucial da educação brasileira, a Educação Infantil.

No Ensino Fundamental (tabela 4), sob a dependência administrativa estadual, foi constatada, no ano 2000, uma quantidade de 12.815 alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 9.746 alunos, ou seja, um decréscimo de matrícula da ordem de 23,94%. Sob a dependência administrativa particular, constatamos, no ano 2000, 4.823 alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 3.989 alunos, mostrando um decréscimo de matrícula da ordem de 17,30%. Sob a dependência administrativa municipal, constatamos, no ano 2000, 17.851 alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 23.106, um acréscimo de matrícula da ordem de 29,44%.

Tabela 4

**Distribuição do número de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no município de Parnaíba período 1999-2002**

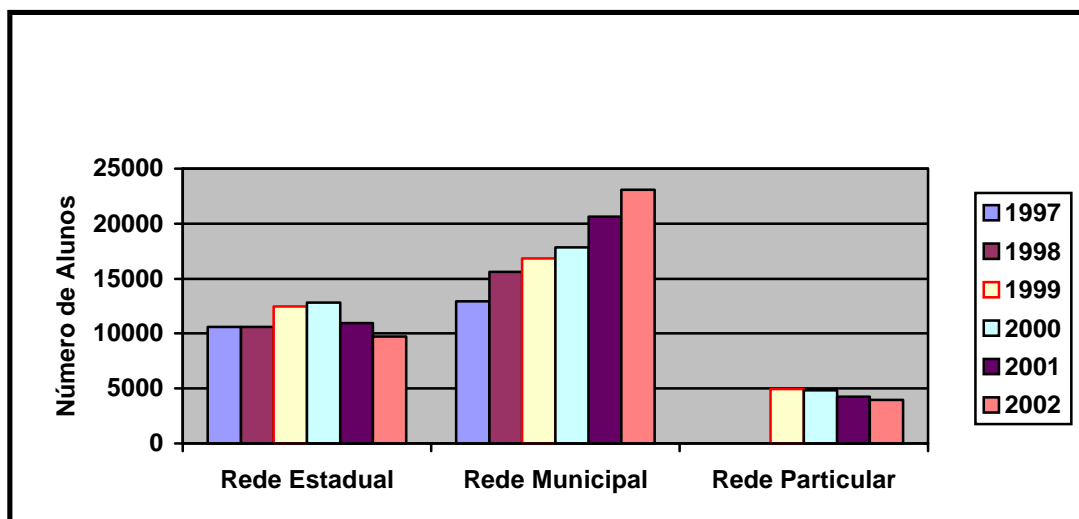
ANO	REDE ESTADUAL	%	REDE MUNICIPAL	%	REDE PARTICULAR	%
1999	12.481	Base (ano anterior)	16.863	Base (ano anterior)	4.952	Base (ano anterior)
2000	12.815	2,67	17.851	5,85	4.823	- 2,60
2001	10.967	- 14,80	20.627	15,55	4.240	- 12,08
2002	9.746	- 11,13	23.106	12,01	3.989	- 5,91

Fonte: INEP

Um aspecto a ser observado é o declínio do número de matrículas, sob as dependências administrativas da rede particular e rede estadual de ensino, conforme demonstra o gráfico 1. Fato que pode ser explicado, conjuntamente, por dois motivos: diminuição do poder aquisitivo da população e uma melhor atuação da gestão educacional do município.

Gráfico 1

**Distribuição do número de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no município de Parnaíba período 1997-2002**



Fonte: FNDE

Já no segmento Ensino Fundamental, o aumento das matrículas da Educação Jovens e Adultos, direcionada àqueles com idade superior a 16 anos, que já não mais freqüentavam a escola, chega a ser impressionante, conforme podemos observar: sob a dependência administrativa estadual (tabela 5), pudemos constatar, no ano 2000, foram 130 alunos matriculados e, no ano de 2002, a quantidade de 1.675, apresentando um acréscimo de matrícula da ordem de 1.118,46%. Sob a dependência administrativa particular, pudemos constatar, no ano 2000, 59 alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 319, mostrando um acréscimo de matrícula da ordem de 440,67%. Sob a dependência administrativa municipal, constatamos, no ano 2000, a inexistência de alunos matriculados e, no ano 2002, a quantidade de 5.779, caracterizando um acréscimo de matrícula da ordem de 5.779%.

**Tabela 5**

**Distribuição do número de matrículas na educação de jovens e adultos por dependência administrativa no município de Parnaíba período - 1999-2002**

Ano	Rede Estadual	%	Rede Municipal	%	Rede Particular	%
1999	431	Base (ano anterior)	00	Base (ano anterior)	35	Base (ano anterior)
2000	130	- 69,83	00	00	59	68,57
2001	1.904	1.364,61	2.751	2.751	235	298,30
2002	1.675	- 12,72	5.779	110,69	319	35,74

Fonte: INEP

Convém enfatizar que o aumento de matrículas no EJA, na rede municipal, conforme se vê na tabela 5, partindo de nenhum aluno em 2000 para 2.751 alunos em 2001, foi expressivo. Esse processo originou-se com a ajuda dos

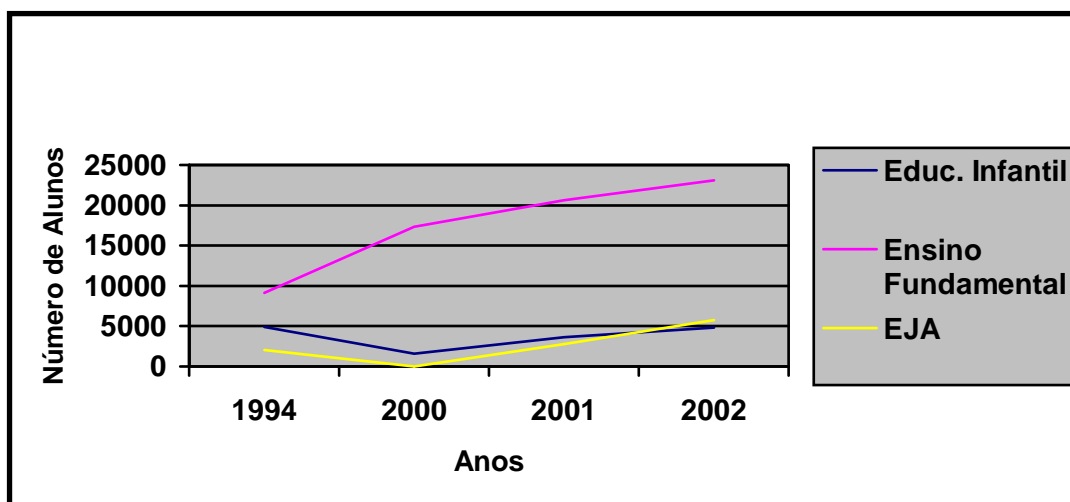
Agentes Comunitários de Saúde. Tendo em vista que estes conhecem cada casa, cada lugar da cidade e já são contratados pela Prefeitura, foram utilizados para desenvolver um trabalho denominado pela SEDUC de “A escola bate a sua porta”; neste contexto, os agentes faziam uma pré-matrícula dos alunos analfabetos encontrados.

Com 4000 pré-matrículas feitas, a SEDUC formou turmas de 25 alunos e contratou professores, determinando, de antemão, que tinha que contatar aluno por aluno da turma formada, de modo a confirmar a matrícula. Com isso, o número de matrículas se limitou em 2.751 alunos, e foi mantido com recursos somente da Prefeitura no primeiro ano. Em 2002, o processo foi diferente. Em razão de o número de professores desempregados ser significativo, a SEDUC fez um edital de contratação, colocando a seguinte condição: o professor teria que ir a campo formar sua turma com o mínimo de 25 alunos, para obter um contrato até o final do ano, desde que ele mantivesse, no mínimo, 18 alunos freqüentando. Se este número de alunos caísse, ele perderia o contrato, e esses alunos seriam incorporados a outras salas de aula. Nesta perspectiva, antes de tudo, foi feito um amplo planejamento e levantamento de todas as escolas e associações que teriam a possibilidade de ter uma sala de aula. Com o auxílio de um mapa, detectou-se onde poderia funcionar, à noite, uma sala de aula, de forma a absorver a demanda de 5.779 alunos no ano 2002, perfazendo, assim, mais de 200 salas de aula.

Quanto ao avanço expressivo do Ensino Fundamental, em relação aos outros níveis de ensino (ver gráfico 2), não resta dúvida que se deve, em grande parte, ao fluxo de recursos recebidos do FUNDEF, de acordo com o número de alunos pertencentes a esse nível de ensino.

Gráfico 2

Matrículas da educação básica da rede municipal de Parnaíba período 1994/2002



Fonte: FNDE e Estatística da SEDUC de Parnaíba - 1994

Porém, se analisarmos a evolução referente à distribuição da matrícula na Educação Básica municipal, a partir de 1994,<sup>25</sup> podemos detectar que, na Educação Infantil, houve significativa oscilação no seu quadro. Contudo, entre os anos de 1994 e 2000, diminuíram sensivelmente as matrículas, voltando praticamente ao mesmo patamar de 1994, com aproximadamente 5.000 alunos (gráfico 2). Logo, o EJA obteve grandes oscilações, partindo de nenhum aluno em 2000 para 5.779 alunos em 2002.

Ao indagar sobre o desempenho positivo da Educação Infantil e do EJA, nesse referido período, 2000 a 2002, o ex-secretário de Educação demonstrou preocupação com a continuidade dessa política, principalmente em relação à Educação Infantil e afirmou que este, apesar de ser o “primo pobre do processo”, é essencial no desempenho eficaz dos alunos do Ensino Fundamental, portanto, primordial para o sucesso da política do FUNDEF. O grau de importância desse

<sup>25</sup> Tomamos como base o ano de 1994, por não terem sido encontrados dados de 1997 relativos à Educação Básica.

segmento, no entanto, não é devidamente reconhecido pelo MEC, afirma o ex-secretário, por isso, na sua gestão, houve uma atenção especial, destinada a suprir essa lacuna que o FUNDEF não abrange.

A Educação Infantil, apesar de um desempenho menor do que o EJA (gráfico 2), manteve-se ascendente entre os anos 2000 e 2002. De acordo com o mencionado secretário, ainda existe um déficit socioeducacional infantil elevado em Parnaíba. Nos dois últimos anos, triplicou o número de matrículas, embora ainda seja irrisório diante da quantidade de crianças fora da creche e da pré-escola.

Por sua vez, como a Educação Infantil não gera recursos para o município, a qualidade deste ensino, em muitos casos, torna-se desprezível; e, na concepção de muitos administradores, a Educação Infantil gera “despesas”. Contudo, “é imprescindível que o aluno chegue ao Ensino Fundamental sabendo ler e escrever, pois, dessa forma, diminui sensivelmente a evasão escolar e a repetência, comuns nas primeiras séries do Ensino Fundamental”, declara uma diretora da rede municipal de ensino.

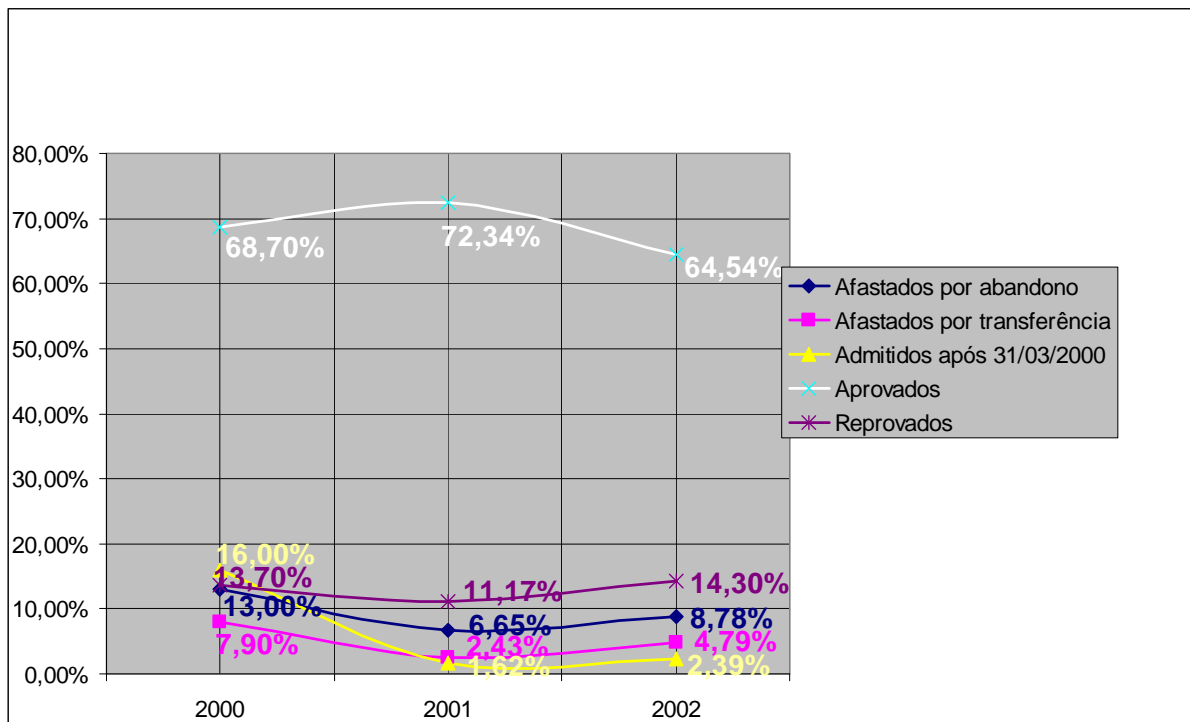
### **3.3.1 Desempenho educacional qualitativo**

Não obstante o desempenho quantitativo observado, este, no que tange à eficácia, ou seja, a permanência e aproveitamento dos alunos, principalmente, nas primeiras séries do Ensino Fundamental, foi muito incipiente, conforme mostra a tabela 6. Logo, pela inexistência de dados referentes ao rendimento dos alunos, antes da implementação do FUNDEF em Parnaíba, analisamos o rendimento em termos percentuais, (gráfico 3), a partir do ano 2000, e pudemos constatar que a reprovação de 14,23% ainda é expressiva, embora não tenha havido alteração

positiva entre os anos 2000 e 2002; no entanto, houve queda de 4,22% no índice de abandono escolar no Ensino Fundamental.

**Gráfico 3**

**Movimento e rendimento dos alunos do Ensino Fundamental do município de Parnaíba período 2000 - 2002**



Fonte: FNDE

**Tabela 6**

**Movimento e rendimento escolar municipal do Ensino Fundamental de Parnaíba período 2000 - 2002**

Ano	AFASTADO POR ABANDONO			AFASTADO POR TRANSFERÊNCIA			ADMITIDOS APÓS 31/03/1999			APROVADOS			REPROVADOS		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
1ª Série	828	553	604	256	151	409	423	165	176	3579	4213	5022	1065	969	1275
2ª Série	369	268	309	155	96	193	199	76	122	2253	2470	2419	524	469	499
3ª Série	387	230	266	127	113	152	189	20	107	1956	21191	2131	265	331	324
4ª Série	341	157	245	147	73	136	206	15	106	1966	2094	2100	191	201	254
5ª Série	178	88	145	63	23	106	78	24	48	903	1408	1012	170	171	345
6ª Série	122	55	168	57	11	61	61	14	41	775	1088	991	120	105	309
7ª Série	54	19	106	43	34	36	64	14	37	473	826	651	82	43	198
8ª Série	48	3	50	33	2	15	35	7	25	362	362	598	23	17	84
<b>Total</b>	<b>2327</b>	<b>1373</b>	<b>1893</b>	<b>881</b>	<b>503</b>	<b>1108</b>	<b>1255</b>	<b>335</b>	<b>662</b>	<b>149222</b>	<b>14922</b>	<b>14924</b>	<b>2440</b>	<b>2306</b>	<b>3288</b>

Fonte: FNDE



### 3.3.2 Qualificação de professores e a valorização do magistério

Conforme a literatura que trata do assunto “qualificação de professores e a valorização do magistério”, os níveis de desempenho escolar dependem em grande parte do professor e de seus métodos de ensino-aprendizagem. A titulação acadêmica exigida para o exercício do magistério, de acordo com o FUNDEF e com a LDB, vem de modo a superar modelos frontais de ensino. Passos nesse sentido foram dados, principalmente após o advento do FUNDEF, o qual determinou que até 2002 não existiam professores leigos. Atualmente, em Parnaíba, não há, na sua rede municipal, professores leigos. A última turma concluiu em dezembro de 2001. Esta eliminação foi feita por meio de convênios com escolas particulares que ofereciam para as turmas de professores da Prefeitura apenas cursos de nível médio. A expansão do número de professores ao nível superior foi notável. Enfatiza-se que, em dois anos (2001 e 2002), foram adquiridas junto a Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e a Universidade Federal do Piauí (UFPI) trezentos e quinze vagas para professores. Neste sentido, a qualificação dos professores lotados na SEDUC de Parnaíba evoluiu de forma significativa, conforme podemos ver na tabela 7:

**Tabela 7**

**Qualificação dos professores parnaibanos entre os anos de 1994 e 2002**

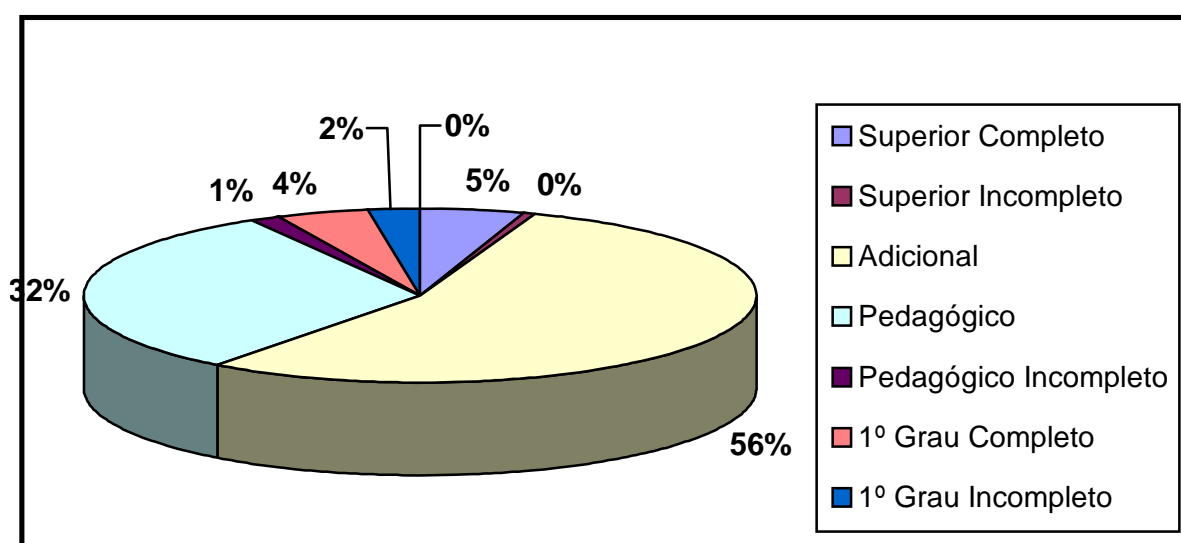
NÍVEIS DE QUALIFICAÇÃO	ANOS	
	1994	2002
Superior completo	40	177
Pedagógico Adicional	445	500
Pedagógico	252	302
Pedagógico incompleto	12	
1º grau completo	36	
1º grau incompleto	273	
<b>TOTAL</b>	<b>1058</b>	<b>979</b>

**Fonte:** Estatística SEDUC de Parnaíba – 1994 e FNDE

Ao observar a tabela 7, podemos verificar que a quantidade de professores diminuiu entre os anos de 1994 e 2002, enquanto que o número de matrículas aumentou nos diversos níveis de ensino (gráfico 2). Desta maneira, houve uma diminuição na relação professores/alunos.

Gráfico 4

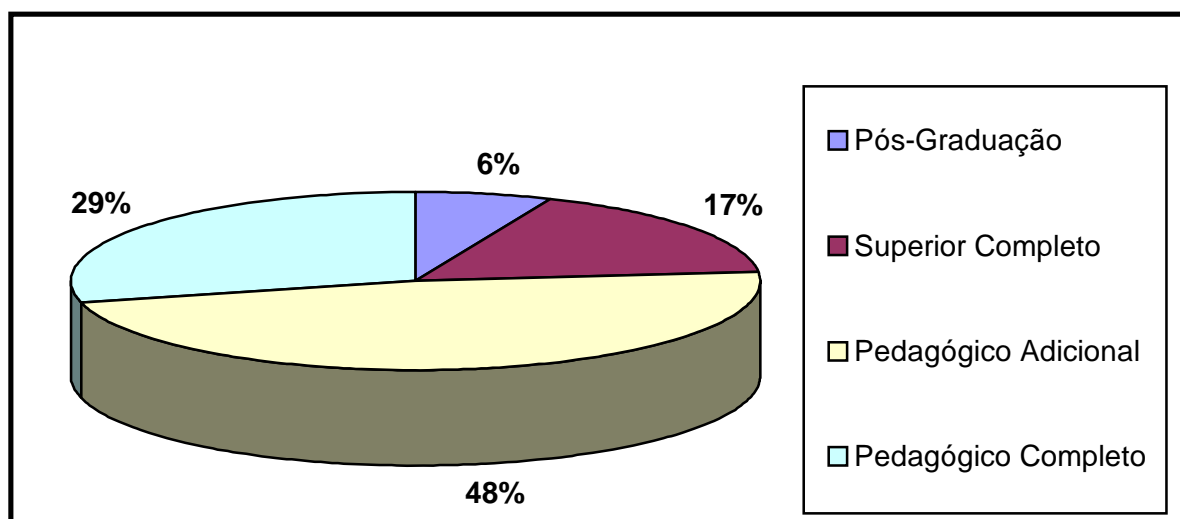
Qualificação dos professores no ano de 1994 - Parnaíba-1999



Fonte: Estatística SEDUC de Parnaíba -1994

Gráfico 5

Qualificação dos professores no ano de 2002 - Parnaíba-2003



Fonte: FNDE

Apesar do grande salto na formação dos educadores parnaibanos, (gráficos 4 e 5), incentivados pelo FUNDEF, os salários não sofreram alterações significativas. Pudemos constatar que o volume de recursos vinculados pelo FUNDEF ao pagamento de salários para os profissionais de magistério ameniza a dificuldade encontrada pela SEDUC para cobrir a folha de pagamento, que é elevada, e ultrapassam os 60% já vinculados.

Neste sentido, após a implantação do FUNDEF foram concedidos aumentos salariais que não ultrapassam os 20%. Vale assinalar que a média de salário dos professores é baixa, e que se poderia obter uma média superior. Porém, em grande parte, a má distribuição de escolas e, conseqüentemente, de professores dificultam esse aumento.

Na realidade, a preocupação em fazer uma distribuição espacial das escolas, em função da demanda por alunos, foi demonstrada desde a última administração, anterior à implantação do FUNDEF, podendo-se citar a construção de escolas nos bairros João XXIII, São Vicente de Paula e Ilha Grande de Santa Isabel, que eram extremamente carentes, como também reformas de escolas que foram elogiadas por fiscais do MEC, como, por exemplo, de aplicação eficiente dos recursos. Passados cinco anos de implementação do FUNDEF, em Parnaíba, ainda persistem a má distribuição de escolas e também de professores.

Podemos notar que, em Parnaíba, aconteceu todo um processo educacional, originado sem uma preocupação com planejamento racional, e seus reflexos afetam sobremaneira, ainda hoje, o sistema municipal de ensino, mesmo com os esforços feitos pelas últimas administrações.

Sob este aspecto, existe a necessidade de ajuste de demanda, conforme relata o secretário de Educação; no entanto, as práticas clientelistas ainda persistem diante das tentativas administrativas racionais. Na busca de pagar bem e ter bons professores, é comum estabelecer uma relação de 25 a 30 alunos por professor para, respectivamente, as quatro primeiras e as quatro últimas séries do Ensino Fundamental, como forma de otimizar a relação professor/aluno, como também regularizar o fluxo escolar, na tentativa de melhorar o nível salarial dos professores. A SEDUC tenta implementar essa política, entretanto, vestígios de administração patrimonialista continuam percebidos na SEDUC de Parnaíba, dificultando o desenvolvimento racional da gestão. Fato que é explícito quando se trata principalmente da escolha dos diretores de escolas.

Há outro aspecto que se refere à difícil questão da redução de carga horária pelo professor; ou seja, tendo em vista que a categoria não tinha plano de carreira nem programa de redução de carga horária, os professores seguiam o mesmo sistema estabelecido pela rede estadual de ensino. Deste modo a implementação do FUNDEF foi vinculada à criação do plano de carreira e salários do magistério em Parnaíba, obtendo-se, com isto, uma maior organização no quadro educacional.

Não obstante as inadequações e distorções do plano de carreira, a atual política de salário e carreira do magistério é relativamente bem aceita pelas entidades profissionais, tendo havido, para tanto, um avanço no sentido da conscientização de políticas mais adequadas para atrair e manter os melhores professores.

Por sua vez, não foi estabelecido pagamento de salários de acordo com a natureza do trabalho, e sim da titulação adicional, da mesma forma não são oferecidos incentivos baseados em melhoria de desempenho dos alunos.

### **3.3.3 Colaboração entre Estado e município e a descontinuidade administrativa**

Quanto ao aspecto de colaboração entre Estados e municípios, recomendado pelo MEC, podemos verificar que, por questões políticas, é difícil pôr em prática este processo, transparece uma certa competitividade entre esses dois níveis de governo, disputando vagas no FUNDEF. E isso ficou evidente com um episódio relatado pelo ex-secretário de Educação:

O Estado, ao reformar uma grande escola chamada PREMEX, distribuiu seus alunos em escolas distantes o que dificultou sobremaneira o transporte desses alunos, no entanto, o município ofereceu um colégio da rede municipal próximo à escola, com 25 salas de aulas desocupadas, no turno da noite, porém, foi recusado, sem maiores explicações.

A saída seria o FUNDEB, pois, “todos cuidariam dos seus e todos ganhariam pelos seus”, concluiu o entrevistado.

Nesse sentido, o MEC começa este ano (2004) a preparar a transição do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB (REVISTA APREENDER, p. 12, set./2003).

A SEDUC de Parnaíba institucionalizou o seu Sistema Municipal de Educação nos termos da lei, passando a ser o gestor do sistema, o que é mais complexo e abrangente do que administrar a rede de escolas municipais e, por

consequente, exige um maior desempenho, capacidade e liderança do secretário de Educação. A formulação do Plano Municipal de Educação, com base nas propostas pedagógicas das escolas, as quais refletem as propostas educacionais do município, ainda não foi desenvolvida.

Como relatamos anteriormente, existe uma forte tendência para que o setor público torne a gestão pública mais próxima da gestão de mercado, ou seja, utilize métodos mais análogos à administração gerencial. A gestão atual da SEDUC de Parnaíba, especialmente nos últimos anos, deu um passo significativo em termos quantitativos, adequando e administrando com certa racionalidade a escassez de recursos. Contudo, em vários aspectos, a administração burocrática encontra-se excessivamente presente, dificultando, assim, uma gestão descentralizada e autônoma, contribuindo também para uma descontinuidade administrativa, que impede, de certa forma, o andamento de projetos importantes, em função de um “pseudo” corte de gastos, uma vez que se conseguiram duplicar os recursos do FUNDEF em dois anos, e, atualmente, se verifica uma melhor disponibilidade de recursos.

A autonomia financeira e administrativa do secretário de Educação foi observada nos dois primeiros anos de determinada administração para executar os projetos. O orçamento era diretamente discutido entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Planejamento, no que se refere aos projetos necessários à Educação, e depois executado de acordo com o previamente planejado. O que podemos observar e se nos parece estranho é que, no segundo ano de administração, ocorre uma centralização da gestão com substituição de secretário, em função de a Prefeitura passar a deter um maior controle dos recursos do FUNDEF. O que, para

muitas prefeituras, inclusive a de Parnaíba, este é um recurso que equivale e, às vezes, supera os recursos do Fundo de Participação do Município (FPM).

Na realidade, chegam a existir dois secretários de Educação, um administrativo financeiro, que assina e trabalha juntamente com o prefeito, e outro pedagógico, que vai trabalhar junto com os professores e as escolas, passando a ser uma figura meramente didática. Isso é preocupante porque, dessa forma, desconhece o que está sendo empenhado, o que estão fazendo com os recursos do FUNDEF, ou seja, o secretário de Educação, efetivamente, não é um secretário de Educação, ele é muito mais um coordenador pedagógico das escolas do que um secretário. Isso é algo que ocorre com frequência, acarretando descontinuidade da gestão educacional, em grande parte, das prefeituras do Nordeste.

Considerando como fator determinante para o sistema educacional a gestão democrática e autônoma educacional, a SEDUC de Parnaíba enfrenta obstáculos decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas e burocráticos que impregnam o dia-a-dia educacional, e comprometem a democratização e a participação responsável dos diversos sujeitos envolvidos.

Por outro lado, ao olhar a autonomia e democratização da gestão como uma construção contínua do sistema educacional, a descentralização juntamente com a democratização e a autonomia demandam de uma noção de gestão compartilhada nas instituições de ensino e comunidade, o que não é percebido na SEDUC de Parnaíba, devido a alternância de gestores, práticas clientelistas e, principalmente, a falta de conscientização da comunidade, que, na sua grande maioria, é composta de uma camada social historicamente marginalizada, sem uma estrutura de representação efetiva, e, dessa forma, esses fatores geraram uma rede

institucional e uma relação entre escola e a cultura popular que comprometem significativamente a nossa educação pública.

Por fim, diante do quadro atual da Educação, com tradicionais desigualdades, que nos caracterizam, e a conseqüente apatia de algumas camadas sociais juntamente com os persistentes vestígios patrimonialistas, burocráticos e centralizadores das administrações municipais e políticas nacionais focalizadas, refletindo resultados com baixo nível de desempenho, poderíamos nos perguntar: – qual a saída? Acreditamos que não seja tão somente o modelo organizado em torno dos critérios de mercado que hoje se constitui como um pleiteador do bem educativo, nessa sociedade polarizada, mas também priorizando toda a Educação Básica. Para tanto, faz-se necessário firmar um pacto nacional e criar um movimento nacional pela Educação de forma sustentável.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A política educacional brasileira, no molde em que se apresenta, encontra-se como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica.

As reformas educacionais direcionadas pelas orientações dos organismos financeiros internacionais, aos quais impõem os Estados nacionais a se adaptarem aos novos paradigmas da reestruturação capitalista, não deram resultados positivos conforme mostram os indicadores do MEC/ INEP, 2000, 2001 e 2002, relacionados aos baixos níveis de aprendizagem dos alunos, permanência e repetência. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB, 2001) aponta para um quadro de insuficiência no desempenho escolar de 59% dos alunos da 4ª série, que não sabem ler adequadamente e 52% não dominam habilidades elementares da matemática. Desta forma, os avanços da reforma educacional no Brasil nesse período ficaram limitados ao acesso escolar.

Pudemos observar que a reforma educacional dos anos 1990 implementou, indubitavelmente, um novo modelo de organização e gestão da educação pública, tanto do sistema como de suas instituições, tomando como critérios o sistema de mercado. Provavelmente esta seja sua mais expressiva

conquista. Não obstante a polêmica, orienta-se pela necessidade de articular-se a ampliação do atendimento educacional com a busca da eficiência, a melhoria da qualidade e a promoção da equidade dos sistemas de ensino.

As análises feitas neste estudo tiveram como propósito a compreensão das reformas educacionais, embasadas na terapêutica neoliberal, que ofereceram elementos importantes para que os novos modelos de atuação do Estado possam ser entendidos, dando-nos, também, uma série de argumentos que tentam justificar essas reformas. Sob este aspecto, categorias importantes foram utilizadas ao relatarmos a evolução da administração pública para adaptar-se aos novos paradigmas da reorganização capitalista. A partir dessas análises, a intenção foi a de averiguar os efeitos dessas reformas na educação parnaibana, principalmente, após a implantação do FUNDEF.

Logo, se o eixo de discussão dos critérios que envolvem o “sucesso” das políticas públicas em educação converge para fatores como a democratização do acesso e da permanência do aluno e da qualidade de ensino, a gestão educacional de Parnaíba obteve um aumento expressivo no acesso de alunos, principalmente no Ensino Fundamental, com a política do FUNDEF; como também um significativo aumento no nível de qualificação dos professores, graças à capacitação gerada pelos recursos do FUNDEF. Porém, não podemos dizer o mesmo quanto à qualidade do ensino, se pegarmos como variável a permanência e a repetência escolares, principalmente nas primeiras séries do Ensino Fundamental. Certamente que ainda pode ser cedo para avaliar o impacto da qualificação dos professores no que tange à qualidade do ensino, mas é visível esta constatação deficitária.

Além disso, apesar dos esforços da atual administração, verificamos a existência de grande quantidade de crianças, de zero a seis anos de idade, que não

recebem qualquer atendimento educacional, em grande parte, por falta de uma política mais efetiva para este setor.

Nesta perspectiva, considerando como importante a alfabetização para um melhor desempenho do aluno nas primeiras séries do Ensino Fundamental, que são as mais críticas, o quadro não se mostra alentador em termos de avanços qualitativos.

Diante de tal realidade, o que se pode deduzir? Primeiramente, que a política priorizante ou focalizada, como o FUNDEF, defendida pelos “ajustes estruturais” neoliberais, compromete o próprio Ensino Fundamental. E, pior, quando desobriga as prefeituras de qualificarem os professores em nível superior até 2007, conforme estava determinado, pois, com essa medida, torna-se cada vez mais evidente o caráter de adaptação dessa política educacional aos limites atuais da política financeira, sem destinar para o orçamento maiores recursos à educação; ou seja, retrocede, ao rebaixar o padrão de qualidade de ensino, para que ele “caiba” na disponibilidade atual de caixa do governo.

Vale destacar que essa política focalizada adapta-se, funcionalmente, para as sociedades segmentadas socialmente e fragmentadas culturalmente. Concordamos com Tiramonti (2000), quando diz que esta política não permite abordar os processos socioeconômicos que geram a desigualdade, nem considerar o fenômeno em seu aspecto cultural para intervir nos processos de autoreprodução que ela contém.

Em certos aspectos, conforme já relatamos, os gestores demonstram ter uma visão mais holística de sistema educacional, ao dar a devida importância a setores não priorizados pelo governo federal, mas que são imprescindíveis no desenvolvimento do Ensino Fundamental e no sistema de ensino, como a Educação

Infantil. Entretanto, outros não têm a mesma determinação, conseqüentemente ocorre uma quebra nas metas e no nível de desempenho da educação nos setores não priorizados pelo governo federal, ficando somente à mercê da política dos gestores municipais.

Convém salientar que a descontinuidade administrativa e seus efeitos observados na presente pesquisa, frente à SEDUC de Parnaíba, reafirmam a necessidade da transformação das instituições e de seus processos, como forma de melhoria das condições de funcionamento do sistema educacional e suas instituições, de forma a tornar-se um sistema institucionalmente bem estruturado, portanto, menos vulnerável às descontinuidades administrativas municipais. Nesse sentido, a política do FUNDEF contribui, indiscutivelmente, para estruturar o Ensino Fundamental.

Por sua vez, a tendência atual do governo é de aprofundar essas políticas estruturais, sem descartar as ações de emergência (aceleração de aprendizagem para recuperar a deficiência qualitativa da política do FUNDEF). Na concepção de Feres (2003, p. 5), “é importante fechar a torneira, se não vamos fazer aceleração para o resto da vida... para isso são necessárias políticas estruturantes”.

Dentre outras medidas do atual governo federal, a política estruturante abrangerá crianças com seis anos na universalização do ensino, buscando ampliar para nove anos a duração do Ensino Fundamental. Isso vem reafirmar a nossa constatação de que o impacto do FUNDEF só terá desempenho satisfatório, em termos qualitativos e não somente em termos quantitativos, a partir de políticas mais inclusivas e abrangentes e não focalizadas de forma a estruturar sistematicamente nossas instituições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. et alii. 2000. **Plano de carreira e remuneração do magistério público LDB FUNDEF**: diretrizes nacionais e nova concepção de carreira brasileira. MEC/FUNDESCOLA.

ABREU, M. **Organização da educação nacional na Constituição e na LDB**. [s.l.]: UNIJUI, 1998.

AGUIAR, U. **A revolução do ensino fundamental**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

ANDRADE, L. Quanto vale o lucro social? **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro: FGV, v. 56, p. 76-77, nov. 2002.

ARELARO, G. R. L. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: N. KRAWCZYK, M. M.; CAMPOS, S. Haddad (Org.). **O cenário educacional latino americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_. **Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal**. Brasília, 1997. (Mimeo).

BALZANO. S. M. N. **Criação dos sistemas municipais de ensino, requisitos, possibilidades e dificuldades**. Porto Alegre, 1997. (Mimeo).

BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação básica**. Repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-SP, São Paulo, 2001.

BIRDSALL, N. & JAMES, E. **Efficiency and equity in social spending**. Working papers of the World Bank, 1990.

BIRDSALL, N. & SABOT, R.H. (Eds.). **Opportunity foregone: education in Brazil**. Washington D.C., Inter-American Development Bank: Johns Hopkins University Press, 1996.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 4. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI N PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BOBBIO, N. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: UNB, 1999.

BOTH. I. J. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas: Papirus, 1997.

BOURDIEU, P. Proposições para o ensino do Futuro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, n. 67 (155): 152-169, 1986.

BRASIL. MEC. INEP. **Educação brasileira. Políticas e resultados**. Brasília, 1999.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI 2002. **Relatório de pesquisa: O processo de implantação e o impacto do FUNDEF no Piauí (1998-2000)** Teresina: UFPI/CCE. (Mimeo).

BRASIL. **Lei n. 9.424** de 24 de dezembro de 1996. Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília/DF: MEC, 1996.

BRASIL. **Anuário estatístico Brasil**. IBGE, 1990-2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Avaliação do programa de complementação de recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério-FUNDEF**. Brasília: MEC/INEP, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Movimento e rendimento escolar municipal no Ensino Fundamental: 2000-2002**. Brasília: MEC, 2003. Disponível em <<http://www.fnede.gov.br>>. Acesso em 19/05/2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEF**: balanço do primeiro ano do FUNDEF. Brasília: MEC, 1999.

BRASIL, Ministério de Educação e Desporto. **Dinheiro na escola**: procedimentos operacionais. Brasília: MEC/FNDE, 1997.

BRASIL, Ministério de Educação e Desporto. **Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério**. Brasília: MEC/FNDE, 1997.

BRASIL, Ministério de Educação e Desporto. **Sistemática de financiamento do Ensino Fundamental**. Brasília: MEC/FNDE, 1997.

BRASIL. **Lei Federal n. 9394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Emenda Constitucional** n. 14 de 12 de setembro de 1996, publicada no DOU em 13/09. 1996.

BRASIL. **Lei n. 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1998. 21. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1934**.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1946**.

BRASIL. **Lei Federal n. 4.024** de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei Federal n. 9424/96**. Regulamento do fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do magistério-FUNDEF.

BRASIL. **Lei n. 10.172** de 9 de janeiro de 2001, que “aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”.

BRASIL. MEC. **Plano Decenal de Educação**. Brasília/DF: MEC, 1993.

BRASIL. MEC. **Balanço do primeiro ano Fundef**. BRASÍLIA. MEC, 1999.

BRASIL. MEC. **Balanço do Fundef 1998-2000**. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>. Acesso em 16 de abril, 2001.

- BRASIL. MEC. **Desempenho do sistema educacional brasileiro: 1994-1999.** Disponível em <<http://www.mec.gov.br>. Acesso em 07 de junho, 2002.
- BRASIL. MEC-Fundescola. **Relatório anual do Fundef.** Disponível em <<http://www.mec.gov.br/fundescola>. Acesso em 18 de junho, 2002.
- BUCHANAN, J. 1986. **Liberty, market and state political economy, in the 1980s.** Sussex: Wheat Sheaf Books, 1986.
- BUCHANAN, J.; Tollison, R. D. & TULLOCK, G. **Toward atheony of the rent-seeking society.** Texas: College Station / A. & M. Press, 1980.
- BUENOS AYRES, C. A. M. de. **Reforma do Estado, administração gerencial e política pública de emprego no Brasil do real: em busca da legitimidade perdida.** 2002. Tese (Doutorado) – UNB, Brasília, 2002. (Digitada).
- BURKI, S. J.; PERRY, G. E. **Beyond the Washington consensus: Institutions Matter.** Washington D.C.: The Work Bank, 1998.
- CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino Fundamental: a municipalização induzida.** São Paulo: SENAC, 1997.
- CARNOY, M. **Estado e teoria política.** Tradução Equipe de tradutores do Instituto de Letras da Unicamp. 3. ed. Campinas: Papyrus, 2001.
- CORRÊIA, L. A. 1995. In: **Almanaque da Parnaíba**, n. 62. Teresina: Gráfica da UFPI.
- CORRÊIA, V. **Globalização e neoliberalismo.** O que isso tem a ver com você professor? Rio de Janeiro: Quartet, 2000.
- COUTO, V.A. A morte do emprego e as políticas de desenvolvimento do Nordeste. **Almanaque de Parnaíba.** Academia Parnaibana de Letras-APAL, n. 62, p.98-100. Teresina: Gráfica e Editora da UFPI, 1995.
- CURY, C. R. J. **Legislação Educacional Brasileira.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- DAVIES N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta.** Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo 64).
- DAVIES N. A vinculação constitucional de recurso para educação: o legal X o real. In: **Trabalho apresentado no III seminário da ANPAE** (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), região Sudeste. Vitória-ES: 2000.



DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Niterói: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo).

DAVIES, N. O Financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 16, n. 2, p. 124 a 267. Porto Alegre, 2000.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista da USP**, São Paulo, n 17, p. 86-101, 1993.

DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 12. ed. São Paulo: Globo, 1977.

FERES, M. J. Inclusão com qualidade social. In: **Revista da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental**. Ministério da Educação. Direito de todos, Aprender. Ano I, set. MEC, 2003.

FLECK, D. A. **A reorganização dos sistemas estaduais e municipais de ensino no espírito da LDB**. Dúvidas, concepção e providência com vistas ao encaminhamento da lei do sistema estadual. Porto Alegre, 1997. (Mimeo).

FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. 6. ed. São Paulo: Moraes, 1986. (Coleção Universitária).

FRIEDMAM, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril, 1985.

FRIGOTTI, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

GADOTTI, M. **Escola cidadã**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GADOTTI, M. e colaboradores. **As alterações da legislação educacional e as atribuições das esferas públicas**. IV Plenário do Fórum Estadual de Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1998. (Mimeo).

GADOTTI, M. O projeto da escola cidadã. In: **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GALLAGHER, M. A public choice theory of budgets: implications for education in less developed countries. **Comparative Education Review**, n. 37, maio, p. 90-106, Chicago, 1993.

GENTILI, P. A. e SILVA, T. T, da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário In: Silva T. T. GENTILI, P **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo Brasília: CNTE, 1996.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1996-1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez / Campinas: UNICAMP, 1994.

GIL, A. C. 1995. **Técnica de pesquisa em economia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GOMES, A. J. **Escolas cooperativas e escolas alternativas de Teresina**: a realidade dos fatos de instituições de ensino pré-escolar e de 1º e 2º graus que se autodefinem “alternativa”. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação em História e Filosofia da Educação) – PUC-SP, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cooperativas educacionais no Brasil**: a busca de alternativas para a escolaridade básica de segmentos da classe média. 2001. Tese (Doutorado em Educação em História e Filosofia da Educação) – PUC-SP, São Paulo, 2001.

GOMES, C. e PASCOALINO, H. O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobretudo resultados iniciais do FUNDEF. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.16. n. 2. p. 124-267. jul/dez. Porto Alegre, 2002.

GOZZI, G. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 4. ed. Brasília: UNB, 1992.

HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. **Em aberto**, ano 8, n. 8. out./dez. Brasília: INEP/MEC: 1989.

HANUSHEK, Eric. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. **Journal of Economic Literature**, n. 24, set., p. 1162-1186, 1986.

HAYEK, F. 1977. **O caminho da servidão**. 2. ed. Tradução Leonel Valandro. Porto Alegre: Globo, 1977.

IBIAPINA, L. M, I. **Docência universitária**: conceitos internalizados e competências construídas por professores da Universidade Federal do Piauí. 2001. Dissertação (Mestrado) – UFPI, Teresina, 2001.

JOVCHELOVICTH, M. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. Brasília, 1997. (Mimeo).

KRAWCZYK, N. **O cenário educacional latino-americano do limiar do século XXI**. Campinas: HADDAD, S. & MALTA, C. M., 2000.

LUCK, H. **Evolução da gestão educacional a partir de mudança paradigmática**. Disponível em < <http://www.educareaprender.com.br/gestão>. Acesso em 19 de abril, 2002.

MARTINS, A. M. **Autonomia da escola**. A (ex)ensão nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, R. S. Financiamento da educação no município. In: **Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999.

MÉDICE, A. C. Qualidade total nas escolas: realidade ou utopia. IPEA. In: **Seminário sobre gestão escolar**. Pirinópolis-GO, 1993.

MEZOMO, J. C. **Educação e qualidade total**: a escola volta às aulas. Petrópolis: Vozes, 1977.

MONLEVADE, J. **Educação pública e qualidade**: contos e descontos. Ceilândia: Idéia, 1995.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil**: contos & descontos. Ceilândia: Idéia, 1997.

MONLEVADE, J. **Treze lições sobre fazer-se educador no Brasil**: a gênese e o desenvolvimento das categorias dos professores e funcionários da educação básica Brasília: Idéia, 2000.

MONLEVADE, J. e Silva M. A. **Quem manda na educação no Brasil?** Brasília: Idéia, 2000.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E.B. **FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia: Idéia, 1997.

MORAES, R. C. C. A democracia mal comportada: a teoria política do neoliberalismo econômico. **Universidade e Sociedade**, ano VI, n.11, p.121-129, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. As incorporáveis virtudes do mercado. Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: N. Krawczyk, M. M. Campos, Sérgio Haddad (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI, reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

MORIN, E. MOIGNE, Jan-Louis. **A inteligência da complexidade**. São Paulo / Pirinópolis-GO: [s.ed.], 2000.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Saberes globais e saberes locais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

MUELLER. P. C. **Public choice II**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

NEGRI, B. **Financiamento da educação no Brasil**. Brasília: INEP, 1997.

O'CONNOR, J. **A crise do Estado capitalista**. Tradução João Maia (USA). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. (Coleção O Mundo Hoje).

OLIVEIRA, B. A. **Manual Municipal da Educação**. Governo da Bahia. Secretaria de Educação e Cultura. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2000.

OLIVEIRA, R. P. de. **Política educacional**. OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

PASCOALINO, H. **Os resultados iniciais do fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério: o caso de um município do entorno do Distrito Federal**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2000.

PINTO J. M. R. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

POPKEWITZ. T. S. **Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PORTELA, A. e ATTA, D. Indicadores de qualidade da escola: base para a construção de critérios orientadores da gestão da educação. In: M. M. Rodrigues, M.

Giárgio (Org.). **Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação – PRASEM III**. Brasília: FUNESCOLA/MEC, 2001.

RAMALHO, B. L. **A desprofissionalização do magistério de 1º grau na Paraíba**. 1993. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Autônoma, 1993. (Mimeo).

RICHARDSON, R J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SALLES, M. D. G. **Autonomia da escola e o neoliberalismo: Estado e escola pública**. 1994. Tese (Doutorado) – PUC-SP, São Paulo, 1994.

SANTOME, J. T. **O professorado em época de neoliberalismo: dimensões sociopolíticas de seu trabalho**. In: LINHARES, C. (Org.). **Os professores e a reinvenção da escola: Brasil e Espanha**. São Paulo: CórteX, 2001.

SANTOS FILHO, J. C. dos e GAMMBOA, S. S. (Org.). **Pesquisa educacional: qualidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, L. A. **A organização de planos de carreira no serviço público federal: evolução, conceitos, limites e possibilidade**. Faculdade de Estudos Sociais Aplicados / Departamento de Administração. Brasília: UNB, 1996. (Mimeo).

SANTOS, L. A. **A reforma administrativa no contexto da democracia – A PEG n. 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: DIAP, 1997. (Mimeo).

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: LDB, trajetórias, limites e perspectivas**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SELLTZ, et alii. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1965.

SENA, P. M. 2000. **Financiamento da educação no município**. In: **Guia de Consulta: programa de apoio às secretarias municipais de educação – PRASEM**. Brasília, 2000.

ESTATÍSTICA. SEDUC. **Escolas municipais**. Prefeitura de Parnaíba. Parnaíba: Secretaria de Educação, 1994.

SILVA FILHO, F. P. da. **Economia parnaibana: aspectos macro e microeconomicos**. Teresina: UFPI, 1993.

SILVA, T. T. de. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. Petrópolis. In: T. T. da Silva & P. A. A. Gentili (Org.). **Neoliberalismo qualidade total e educação**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

SILVA. C. C. G, I C. DI PIERRO, M C. **Política educacional no Brasil: avaliando o primeiro ano do FUNDEF**. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

SILVA. Z. A. P. M. **Educação continuada de professores: uma exigência do século XXI** <http://www.bauru.unesp.br/fc/boletim/educon/secxxi.htm>. Acesso em 29/07/2000.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Vol. I. São Paulo: Abril, 1983.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Concentrada por M. Cossim. Rio de Janeiro: URFJ, 1994.

TIMM, M. S. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: **Guia de Consulta: programa de apoio às secretarias municipais de educação – PRASEM**. Brasília, 2000.

TIRAMONTI, G. Após os anos 90, novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: N. KRAWCZYK, M. M. Campos, S. Haddaad (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).

VERAS, M. A. Legislação federal e financiamento da educação. In: **Guia de Consulta: programa de apoio às secretarias municipais de educação – PRASEM**. Brasília, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1999.

WORLD BANK. **World development report 2000/2001 – attacking poverty**. Oxford University Press: New York, 2000.

XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino**. Campinas: Papyrus, 1990.

**Anexos**