

## POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E A DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA. OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Magna França (UFRN)

GT 05 - Estado e Política Educacional

Os elementos básicos do sistema de financiamento da Educação no Brasil estão se consubstanciando através de leis e emendas constitucionais que apontam para uma gestão descentralizada de responsabilidades, dos órgãos federais para as instâncias estaduais e municipais. Essas normas constitucionais representam pelo aspecto normativo e jurídico uma nova fase para o Estado brasileiro, qual seja, a saída do Estado autoritário, fruto da ditadura militar, para o pressuposto de um Estado democrático, cujas características se fizeram notar, principalmente, pelo retorno da democracia eleitoral em fins da década de 1980 e extensão para a de 1990, surgindo tendências às vinculações de recursos. Nesse momento, observa-se a defesa da vinculação constitucional dos recursos para a Educação.

As vinculações constitucionais de recursos para a Educação estão nitidamente expressas pelo governo em vinculações de percentuais estabelecidos em Lei, resultantes das receitas de impostos, mais transferências provenientes dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso significa dizer que, em períodos de expansão econômica, a receita tributária aumenta, e em períodos de recessão, diminui, causando para a Educação ondas de flutuação nos recursos.

É, portanto, uma parte da receita tributária que financia a Educação. Essa normatização jurídica do financiamento apresenta um debate de ordem econômica, “com repercussão direta para a esfera societária, qual seja, a receita tributária, categoria contábil, composta pelos impostos, taxas e contribuições” (FERNANDES, 1999, p. 2).

Um debate de caráter mais amplo está relacionado à concepção de Estado e suas prioridades, mais precisamente no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), que se efetiva mudanças na área da gestão e do financiamento da Educação e das competências das três esferas de governo na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse contexto o ponto convergente é o Ensino Fundamental. Apesar das vinculações constitucionais de recursos que financiam a Educação, existe um embate entre o que o Estado arrecada (receitas) e gasta (despesas), pois os tributos, dada a forma de arrecadação no Brasil, também vão marcar qual faixa da sociedade é mais onerada diante do modelo adotado.

Nos anos de 1990, o país assumiu compromissos com relação à universalização do Ensino Básico. Investidas fizeram-se presentes, dentre outros indicativos, pela proposição da descentralização, cujo enfoque foi dado no Plano Decenal de Educação para Todos 1993–2003. Surgiram as primeiras discussões sobre o papel do Estado e suas funções, as finalidades educacionais, a conjugação de dados sobre a realidade, todos indicativos para as medidas que iriam se posicionando.

O tema Financiamento, pela sua importância, em face da garantia da melhoria da qualidade do ensino, vem sendo apresentado nos últimos anos como um dos principais objetivos das políticas educacionais, dentre eles o processo de descentralização de alguns Programas. Expectativas são geradas pela implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1996, bem como a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em janeiro de 1998.

O Ministério da Educação, antevendo a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei nº 9.394/96 e da Lei nº 9.424/96, que dispõe sobre o FUNDEF,

divulga e implementa a descentralização de recursos com vista à manutenção do Ensino Fundamental, com prioridade para o financiamento, avaliação institucional e para os parâmetros curriculares. A lógica dessa orientação centra-se na idéia de que o MEC passa a assumir um papel fundamental na coordenação da política nacional, transferindo para as unidades escolares a sua execução.

Com a promulgação da Lei nº 9.424/96, oriunda da Emenda Constitucional nº 14/96, o Governo Federal, ao propor que não se aumentem os gastos com a Educação, mas que sejam apenas redistribuídos, afasta-se da responsabilidade para com o financiamento do Ensino Fundamental e a erradicação do analfabetismo, excluindo sua obrigação como parte do setor público.

O governo deixa claro que o dinheiro vai ser redistribuído priorizando o Ensino Fundamental, mas o Estado vai, apenas, complementá-lo. No entendimento de Peroni (1997), com o Fundo, o dinheiro vai ser redistribuído, sim, à Educação fundamental, mas o Estado vai apenas complementá-la, com a verba já destinada historicamente, isto é, com os recursos extra-orçamentários do Salário-educação, e não alocando verbas orçamentárias, como estava proposto, inicialmente, no artigo 60 das disposições transitórias da Constituição.

A partir de 1996, os eixos da política educacional para o Ensino Fundamental permeiam o estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para as escolas.

Verifica-se, no movimento dessas normas, a incorporação pelo MEC de um dos eixos da política de financiamento sugerida pelo setor empresarial, assinalando que o problema do Ensino Fundamental é a repetência e não a evasão, portanto de qualidade e não de quantidade. As diretrizes foram discutidas e adaptadas, visando à mudança do eixo da política educacional apresentada dos anos de 1980 para os de 1990, em que a lógica é a produtividade.

As diretrizes ressaltam, ainda, que o financiamento e a avaliação são as bases da reforma, quando externam que “duas características são marcantes nos dois casos: primeiro, a definição de recursos, dentro de critérios universalistas e explícitos; segundo, a implementação de mecanismos de controle de qualidade” (OLIVEIRA; CASTRO, 1992, p. 67).

De acordo com o MEC, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, prevê a transferência de recursos às escolas através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este vem sendo desenvolvido em cumprimento aos dispositivos constitucionais que estabelecem a responsabilidade da União para com a organização e financiamento do sistema de Ensino Fundamental, procurando, dessa maneira, garantir a universalização da educação básica.

As orientações de descentralização financeira foram incorporadas pelo MEC, conforme o explícito no documento Desenvolvimento da Educação no Brasil - 1996, no item Políticas e Reformas Educacionais. Destaca-se a descentralização e autonomia da escola, e, dentre outras incumbências, a de administrar seus recursos materiais e financeiros. Na verdade, esse processo configura transformações econômicas, políticas e sociais que vêm ocorrendo no mundo atual, envolvendo mudanças no papel do Estado.

## **1 Financiamento do Ensino Fundamental: prescrições normativas**

O debate sobre o direito de todos os cidadãos à Educação e o dever do Estado em garanti-lo bem como o cumprimento da prescrição constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos têm como requisito um adequado equacionamento das fontes de recursos para o seu financiamento.

O financiamento da Educação pública até hoje não foi resolvido satisfatoriamente, apesar do restabelecimento da vinculação de recursos constitucionais. Dentre os principais dispositivos, destacam-se: a Emenda Calmon em 1983, a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 14/96, a Lei nº 9.424/96 (FUNDEF), o Programa Dinheiro Direto na Escola (atendendo ao disposto na Resolução nº 03/97 - FNDE/MEC), e a Emenda Constitucional versando sobre a Desvinculação de Receita da União – DRU, alterando o valor estabelecido na Constituição de 1988, de 18% para 14,4% da receita de impostos em manutenção do ensino. Entretanto, no Brasil, a vinculação de recursos nunca foi garantia de sua aplicação real na Educação.

As normas, dentre outras da política de vinculação de recursos da receita de impostos para a Educação baseia-se no princípio de que esta é a forma de criar o elo obrigatório para aplicar os recursos em uma função exercida pelo poder público. É uma forma permanente de assegurar um fluxo mínimo e estável de recursos que, se não suficientes, pelo menos garantam a manutenção do sistema escolar em funcionamento.

Essa política de vinculação de recursos da receita de impostos à Educação começou, em 1921, na Conferência Internacional do Ensino Primário, patrocinado pelo Governo Federal com a proposta de 10% dos impostos para a Educação e, em termos legais, pela primeira vez, na Constituição de 1934, quando vinculados esses 10% da receita de impostos da União e dos Municípios e 20% dos Estados e Distrito Federal.

Depois de 1934, a vinculação de recursos aparece e desaparece sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional. Na Constituição de 1937, foi suprimida e reintroduzida na de 1941, como consequência da Conferência Interestadual de Educação, propondo a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e o Convênio Nacional de Ensino Primário. O primeiro foi instituído pelo Decreto-lei nº 4.958, de 14.11.1942, criando seus recursos. O Decreto-lei nº 6.785, de 11. 08. 1944 estabelecia um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas, alterando o artigo 4º, § 2º do Decreto-lei nº 739, de 24.09.1938. Na Constituição de 1946, no artigo 169, são estabelecidas as alíquotas de arrecadação de 10% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e Municípios. A LDB, Lei 4.024/61, ampliou para 12% a vinculação da União e a Constituição de 1967 a suprimiu. A Emenda Constitucional nº 01 de 1969 devolveu-a para os Municípios, afirmando autonomia municipal e a forma como será assegurada, prevendo os casos em que poderá ocorrer a intervenção nos Municípios. Essa intervenção ocorrerá se não houver aplicação, no ensino primário, em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal.

Na Lei de Ensino nº 5.692/71, em seu artigo 59, a vinculação para os Municípios é mantida com uma alíquota de 20% da receita tributária, cuja aplicação é vinculada ao Ensino de 1º Grau. O parágrafo único desse artigo acrescenta, também, a aplicação no 1º grau de 20% das transferências que cabem aos Municípios de recursos provenientes do Fundo de Participação (Oliveira, 1998, p. 125-6).

A Emenda Constitucional nº 24/83, incorporada ao artigo 176, § 4º da Constituição Federal de 1967, denominada João Calmon, reintroduz a vinculação constitucional de recursos, com alíquotas de 13% para a União e de 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição Federal de 1988 alterou a alíquota da União de 13% para 18%, mantendo as demais, ou seja, 25% pelas Unidades Federadas. Complementando, o artigo 212, § 5º, diz que “o Ensino Fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no Ensino Fundamental de seus empregados e dependentes”.

Essa vinculação tem funcionado como mecanismo protetor da Educação contra as oscilações conjunturais das crises políticas e econômicas. Melchior (1993, p. 28) afirma que

sua principal vantagem é “funcionar como princípio pedagógico que tende a agulhar as consciências dos governantes e servir de instrumento de pressão por parte dos organismos controladores da aplicação dos recursos públicos e da população de modo geral”.

O sistema de financiamento da Educação no Brasil, no entendimento de Xavier e Marques (1994), está estruturado em meio a um conjunto de preceitos constitucionais que regem o gasto das receitas gerais, um certo número de fontes vinculadas à Educação e uma variedade de instituições criadas para cumprir objetivos educacionais específicos. Em geral, a prioridade declarada tem sido colocada como sendo a Educação Básica, mas nem sempre, na prática, a distribuição de recursos tem refletido essa prioridade.

No caso da União, os recursos orçamentários provêm de fontes ordinárias e de recursos orçamentários vinculados, entre os quais se destacam: a) 1/3 dos recursos do Salário-educação; b) 18%, no mínimo, da receita resultante de impostos; c) operações de crédito, como os financiamentos do Banco Mundial; d) créditos internos, como parte da receita do antigo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS e Crédito Educativo.

Os Estados têm obrigação constitucional de alocar para o Ensino Fundamental: a) 2/3 dos recursos do Salário-educação arrecadados no próprio Estado; b) 25%, no mínimo, dos recursos da receita própria de impostos, decorrentes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e taxas diversas; c) 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pela União, entre eles, do Fundo de Participação dos Estados - FPE; e d) outros recursos, provenientes de cotas adicionais do Salário-educação sob a responsabilidade da União e outras transferências.

Nos Municípios, a Educação é financiada pelos seguintes recursos: a) 25%, no mínimo, dos recursos da receita própria de impostos municipais, inclusive o Imposto Predial e Territorial Urbano, Imposto sobre Serviços de qualquer natureza e Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos; b) 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pela União, entre eles os do Fundo de Participação dos Municípios - FPM; c) 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pelo Estado; e d) outros recursos provenientes da União ou dos Estados como cotas do Salário-educação ou transferências.

As fontes de recursos financeiros para a Educação podem ser vistas como internas e externas. As mais importantes são aquelas de origem interna, pois são responsáveis por um percentual elevado de despesas do MEC com a Educação e Cultura. Aquelas com recursos externos, empregados diretamente no Ensino Fundamental, equivalem cerca de 2% a 29% de investimento, variando conforme os períodos dos projetos e os empréstimos oriundos de agências internacionais, tais como Banco Mundial (BIRD), Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) ou agências das Nações Unidas (UNESCO). Assim, a cooperação técnica do Banco Mundial inclui ações de financiamento e/ou monitoramento aos órgãos centrais de decisão em áreas de política, planejamento e gestão educacional através de projetos de co-financiamento desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação, a partir de 1970.

Ainda sobre a aplicabilidade dos recursos, segundo as esferas de governo, os Estados contribuem com a maior parcela do financiamento público da Educação, pouco mais de 48%, seguidos pelos Municípios com 30% e da União que aporta cerca de 22%.

O financiamento e gestão da Educação, cujas diretrizes maiores têm respaldo no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), foram acatadas pelo governo brasileiro que se comprometeu a universalizar a Educação Básica, reconhecendo ser prioridade neste momento, atendendo, assim, à Constituição Federal de 1988, que determina a universalização do Ensino Fundamental. Porém, para as agências internacionais, deve-se dar um tratamento diferenciado à Educação, visando aos problemas econômicos e sociais dos países endividados, sobretudo dos nove países mais populosos signatários da Carta de Jomtien. Por outro lado,

esta mesma mudança possibilitaria ao Poder Público diminuir o suporte ao ensino público e ao mesmo tempo expandirem-se práticas orientadas e legitimadas pelos critérios do mercado (OLIVEIRA, 1997, p. 9).

Com referência ao quadro econômico sob a orientação neoliberal (BM, BID e CEPAL), o pensamento político é derivadamente do Estado mínimo, aquele em que o “mercado constituindo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia” (DRAIBE, 1993, p. 89). Entendido também como aquele que “não intervém no livre jogo dos agentes econômicos” (p.88).

Com relação à Educação pública, em 1995, segundo relatório do MEC/INEP (1997), as várias esferas do governo destinaram cerca de R\$ 27,8 bilhões ao financiamento dos diferentes programas educacionais, o que representa 4,5% do Produto Interno Bruto (PIB), estimado em R\$ 631,6 bilhões. A esses recursos somam-se outros R\$ 750 milhões, correspondentes à arrecadação dos três principais serviços nacionais de formação profissional (setor privado), elevando o total de aplicações provenientes de tributos e contribuições sociais a R\$ 28,8 bilhões, ou 4,6% do PIB. Se acrescidos os investimentos privados, chega-se a 5,5% do PIB, o que representa significativo avanço em relação à situação vigente antes de 1995 (CHERMANN, 1999). Do exposto, pode-se afirmar respondendo por 38 milhões de alunos, de um total de 45,3 milhões, que esses recursos públicos representam 83% de todo gasto com Educação no país,

Em 1997, os investimentos públicos e privados com a Educação chegaram a 6% do PIB (cerca de R\$ 43 bilhões), percentagem superior a de alguns países da América Latina. Os países mais desenvolvidos, como EUA e França, embora apresentem um sistema de ensino mais consolidado, com características diferentes dos países da América do Sul, gastaram na Educação 6,8% e 5,3%, respectivamente, do PIB naquele ano (BRASIL.MEC.INEP, 1997a).

Desde a reforma tributária aprovada pela Constituição de 1988, a carga de impostos, medida como proporção do PIB, saltou de 14%, em 1988, para 16,7% em 1995. Além disso, ocorreu ampliação da redistribuição de recursos de impostos a favor de Estados e Municípios, fazendo com que a participação dessas esferas de governo no total dos impostos disponíveis, como proporção do PIB, saltasse no mesmo período de 8,3% para 11,9% (Idem).

Essas informações são importantes, pois, como se sabe, Estados e Municípios são obrigados a aplicar, pelo menos, 25% de seus impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Com isso, conforme informações contidas no mesmo relatório do MEC (1997), a obrigatoriedade de gastos com a Educação dessas duas esferas de governo saltou de 2,07% do PIB em 1988 para 2,98% em 1995, elevando, portanto, o volume de recursos públicos aplicados na Educação do País, com reflexos positivos sobre os indicadores educacionais. “Dois indicadores merecem destaque: a elevação da taxa de escolarização do 1º grau (de 80% para 92%) e a redução da taxa de analfabetismo (de 26% para 17%)” (Idem, p. 15).

No Brasil, os impostos constituem a principal fonte de financiamento da receita pública para o ensino, sendo que, desde 1964, o Salário-educação é o mais importante. Ele é definido como uma contribuição, um tributo extrafiscal para o Ensino Fundamental, recolhido pelo INSS junto à iniciativa privada (empresas), hoje, calculado pela alíquota de 2,5%. Esses recursos são repassados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC.

Até 1995, o critério de repasse do Salário-educação da Cota Federal era baseado na média proporcional da arrecadação, gerando distorções entre Regiões, Estados e Municípios. De acordo, com o autor (p. 33), o critério mais aceitável seria o que leva em consideração “a necessidade de crianças a serem escolarizadas, o esforço que se faz no Ensino Fundamental e a inversão da renda ‘per capita’, isto é, quanto menor a renda ‘per capita’ mais se deve receber

do Salário-educação”. Os recursos do Salário-educação são utilizados no Ensino Fundamental, em menor escala pela União e em maior escala por Estados e Municípios.

Verhine (1998, p. 80-1) indica que a receita proveniente do Salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no Ensino Fundamental e usados para sustentar os programas do FNDE. Dos recursos dois terços (2/3) retornam ao Estado, onde o imposto foi coletado e um terço(1/3) é retido pelo Governo Federal - a chamada Cota Federal - para distribuição entre os Estados e Municípios, de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Em anos recentes, as Cotas Estadual e Federal têm sido de aproximadamente US\$ 1 e US\$ 0,5 bilhão, respectivamente (World Bank, 1995). Até a implementação da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, as empresas que se enquadravam entre as que deviam contribuir poderiam reter os pagamentos devidos a fim de manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas com Educação fundamental de seus empregados ou com os dependentes dos mesmos.

## **2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**

Além da subvinculação de recursos para o Ensino Fundamental, a Emenda Constitucional nº 14/96 (alterando a Constituição Federal, artigo 60, §§ 1º e 2º) criou o FUNDEF, constituído por uma “cesta” de recursos provenientes de algumas transferências de impostos, das quais a parcela de 15% já é separada quando do repasse das respectivas transferências: a) do Estado, através do Fundo de Participação dos Estados - FPE; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPI-EXP, e b) do Município, via Fundo de Participação dos Municípios – FPM e quota do ICMS, quota do IPI-EXP. Incluem-se também 15% dos recursos da chamada Lei Kandir, que, na verdade, são repasses da União para compensar as perdas financeiras das unidades federadas, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação.

Os recursos são distribuídos entre o governo estadual e os governos municipais na proporção dos alunos matriculados anualmente e que estejam especificamente no Ensino Fundamental, em suas respectivas escolas estaduais e municipais. Consideram-se as matrículas das antigas 1ª a 8ª séries do Ensino Fundamental, em qualquer forma de organização admitida pela LDB em seu artigo 23, séries anuais, ciclos, seriados, etc. Não se consideram as matrículas na Educação de Jovens e Adultos, embora os recursos possam ser gastos com essa modalidade desde que no Ensino Fundamental.

Para a operacionalização do FUNDEF, são estabelecidos valores por aluno em âmbito nacional e em cada Unidade Federada. A Emenda Constitucional nº 14/96 (artigo 60, § 7º) determinou que a Lei 9424/96 dispusesse sobre a forma de cálculo desse valor. Essa Lei determinou que, a partir de 1998, “o valor mínimo anual por aluno (...) será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”.

Assim, existe um valor anual por aluno em cada Unidade Federada, resultante da divisão da totalidade dos recursos do respectivo FUNDEF pelo total das matrículas no Ensino Fundamental público naquele Estado; somados os alunos das redes estaduais e municipais de ensino, existe um valor mínimo nacional. Portanto, verifica-se uma redistribuição de recursos no âmbito de cada Estado e, quando seu valor por aluno fica abaixo do mínimo fixado nacionalmente, a União complementa o FUNDEF daquele Estado de forma a atingir o mínimo nacional, nos termos da Medida Provisória nº 1.861-15, de julho de 1999 – solicitação de governos estaduais para contratação de operação de crédito. Tal medida requer

aprovação do Congresso Nacional, através de Resolução do Senado Federal de 23.09.1999, destinada a compensar perdas de receitas decorrentes da implantação do FUNDEF criado pela Lei nº 9.424/96. Portanto, a operação referida limita-se ao repasse de quantias de recursos para as Unidades Federadas, inclusive o Estado do Rio Grande do Norte.

Os recursos do FUNDEF pertencem a cada Município e Estado. Ele não tem personalidade jurídica e não é órgão administrativo ou gestor, trata-se de um sistema de contas bancárias, por meio do qual os recursos são dirigidos diretamente para o objetivo, que é financiar o Ensino Fundamental. Tais recursos são automaticamente redistribuídos ao governo do estado e às prefeituras municipais, em contas específicas abertas no Banco do Brasil.

As matrículas consideradas para a distribuição dos recursos do FUNDEF são as apuradas pelo Censo Escolar Anual, realizado, anualmente, pelo MEC. Ao número de matrículas do ano anterior, apurado pelo Censo Escolar, deve ser somado o número estimado de novas matrículas para o ano em curso.

Os recursos do FUNDEF são destinados, exclusivamente, para o Ensino Fundamental público, não podendo ser aplicados em outros níveis de ensino. Convém frisar que seus princípios estão coerentes com a política dos “mínimos”, identificados no Plano Decenal de Educação para Todos, que contempla uma proposta de descentralização de recursos para atender às necessidades básicas do estudante da rede pública. Para o MEC, essa manutenção do ensino seria interpretada como um apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino para corrigir diferenças e garantir a prevalência do princípio da equidade no atendimento à escolaridade obrigatória. Seria o desenvolvimento de um novo padrão de gestão educacional para o Estado brasileiro.

A Lei que cria o FUNDEF e a que normatiza os sistemas de ensino estão interligadas, cabendo à LDB (Lei nº 9.394/96) a definição do que são despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental conforme o artigo 70.

Um dos aspectos mais inovadores que a legislação do FUNDEF traz é a instituição de mecanismos de controle social. A Lei nº 9.424/96, em seu artigo 4º, determinou que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF fossem instituídos no prazo de 180 dias, contados da vigência da Lei, ou seja, entre janeiro e junho de 1997.

Esse Conselho, conforme o estabelecido no inciso IV, § 1º, artigo 4º, da Lei nº 9.424/96, deve ter a participação das entidades de classe, como sindicatos ou associações de professores, associações de pais e mestres, na indicação dos seus membros, de modo a dar legitimidade e transparência sobre a gestão dos recursos e assegurar a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar.

Esse Conselho de Acompanhamento e Controle Social tem duas atribuições básicas: a) acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF; b) supervisionar o Censo Escolar Anual.

Com a determinação da criação dos Conselhos e com a intenção de Fundo de Educação Fundamental com conta própria, ocorre um ganho administrativo para a Educação, sempre alvo de interferência político-partidária na distribuição e gestão dos seus recursos (MACHADO, 2000). O espírito do FUNDEF é transferir recursos da Educação para os Estados mais pobres.

Embora o discurso dos defensores do FUNDEF seja o de que ele irá permitir maior equidade na distribuição dos recursos e, por conseguinte, um padrão mínimo de qualidade, na prática, nada garante que isso ocorrerá, pois prefeituras ou governos estaduais que remuneram melhor seus profissionais ou investem mais nos recursos materiais e pedagógicos da escola – em síntese, governos cuja disponibilidade contábil por matrícula superam a média dos demais e, portanto, oferecem um padrão potencial de qualidade melhor – tenderão a perder recursos em favor dos Municípios cujo gasto hipotético (ou disponibilidade contábil) por matrícula

seja inferior à média. Assim, explica Davies (1999), ao privilegiar exclusivamente o gasto hipotético por matrícula, o FUNDEF nega o princípio do padrão de qualidade mínima, que acaba se reduzindo à disponibilidade contábil média por matrícula do Ensino Fundamental.

A propósito do objetivo de maior equidade na distribuição dos recursos vinculados à Educação, alegado pela propaganda oficial, Davies informa que “se ele fosse levado a sério, o governo federal deveria ter incluído no FUNDEF uma parte dos 18% (por exemplo, 9%, como previsto na Constituição Federal de 1988) da sua receita de impostos, e não se limitar a uma complementação que, além de irrisória, é ilegal” (1999, p. 17). Observa-se, ainda, que o repasse desses recursos não é suficientemente ideal, pois aí está a justificativa para que os Estados e Municípios contratem operação de crédito junto ao Governo Federal, destinada a compensar perdas de receita decorrentes da implantação do FUNDEF, nos termos da Medida Provisória nº 1.861-15, de 29 de julho de 1999.

Estudos de vários autores, dentre eles Davies (1999), Dourado (1999), Monlevade (1998), Neves (1999) e Verhine (1998) tecem sérias críticas à implementação do FUNDEF. A sua previsão de 1998 a 2006, com relação à valorização do magistério, deveria ser permanente, em face do Plano de Carreira dos Educadores que não pode ser elaborado com base numa fonte de receita provisória. O que acontecerá aos Planos de Carreira se o FUNDEF acabar? Como serão financiados? Outra questão abordada é que, embora a Lei 9.424/96 estabeleça um valor anual mínimo por matrícula, em nenhum momento estabelece um piso salarial nacional para o magistério, reforçando assim as informações de que o FUNDEF é frágil, oferecendo oportunidades a inúmeros questionamentos sobre até que ponto esta nova iniciativa do governo resultará em mudanças por parte dos Municípios e Estados quanto ao seu comportamento financeiro em relação ao Ensino Fundamental.

### **3 Programa Dinheiro Direto na Escola**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) vinculado ao Plano Aceleração da Aprendizagem, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) está contextualizado no quadro das políticas públicas de financiamento do Ensino Fundamental. Na interpretação de Moreira (1999), o Programa Dinheiro Direto na Escola é, também, um dos programas que compõem a base do Programa Brasil em Ação (Gestão Eficiente) e está inserido no contexto da política educacional brasileira, objetivando melhorar a qualidade do ensino, articular e coordenar ações junto às esferas políticas, reduzir as desigualdades locais e regionais, descentralizar ações, fortalecer a ação do profissional da Educação, apoiar, incentivar e assegurar o acesso à escola.

O referido Programa, dirigido às redes municipais e estaduais de Ensino Fundamental, tem um triplo objetivo, descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares e, finalmente, contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas.

Em atendimento a essa filosofia gerencial e ao que prescreve a LDB, Lei n.º 9.394/96, artigo 75, § 3º, o MEC institucionaliza o repasse de recursos diretamente às escolas sem a intermediação dos Estados e dos Municípios. Os recursos são do Salário-educação da Cota Federal são distribuídos através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), adotando o princípio redistributivo, cujo critério é a proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das redes de ensino. A descentralização de recursos é vinculada à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - PMDE. O FNDE assegura um investimento mínimo por aluno/ano, fixado pelo Governo Federal, que fornecerá recursos adicionais, caso seus mecanismos não sejam suficientes. Ressalta-se que este valor mínimo não está explícito nos documentos governamentais. A propósito do custo mínimo de qualidade, considerando variações regionais e as diversas



modalidades de ensino, previsto no artigo 74 e em seu parágrafo único da LDB, até hoje (5 anos depois de promulgada) não foi ainda calculado pela União o que leva a interpretar que, talvez, não seja obrigada a cumprir o seu papel supletivo e redistributivo de garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, previsto no artigo 75. Já o quantitativo, proposto pelo Instituto Herbety Levy em 1993, era, conforme estimativa, US\$ 300,00 (trezentos dólares) ao ano, por aluno, sendo esse valor desconsiderado pela legislação atual, Lei nº 9.424/96, artigo 6º, § 4º. Foram considerados os valores citados anteriormente, estipulados para o FUNDEF com fins de cálculo da complementação federal, não informando, todavia, se obedeceu aos procedimentos previstos na própria Lei para esse cálculo.

No âmbito da Lei nº 9.424/96, os parâmetros curriculares e o financiamento deveriam ser viabilizados com recursos da própria sociedade através do recolhimento de impostos da iniciativa privada pelas cotas Federal e Estadual do Salário-educação. O MEC oficializou essa sistemática de repasse de recursos e o FNDE publicou a primeira legislação, Resolução nº 3, de março de 1997, estabelecendo os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do Ensino Fundamental, bem como as finalidades para a sua utilização definindo também, em seu artigo 3º, o quantitativo proporcional entre o número de alunos e os recursos de Custeio e de Capital por regiões brasileiras. Os valores redistributivos dos recursos financeiros para o ano de 1997, conforme a Resolução nº 3/97 - FNDE/MEC, divulgada no documento do MEC, Dinheiro na Escola: procedimentos operacionais - 1997, estipula o total mínimo de R\$ 500,00 para um montante de 21 a 50 alunos e o total máximo de R\$ 19.000,00 para a escola, que tiver mais de 2.000 alunos matriculados. Esse quantitativo não foi alterado pelas outras legislações atuais, bem como permanece até os dias de hoje.

Os recursos são repassados pelo FNDE mediante convênios firmados com as escolas estaduais e municipais, desde que as mesmas comprovem ter o quantitativo de alunos matriculados no Ensino Fundamental, conforme escala e respectivos valores em Custeio e Capital, bem como terem constituído suas Unidades Executoras.

O MEC incentiva o funcionamento das Caixas, Conselhos e/ou Associações objetivando estimular a participação da comunidade na gestão escolar e permitir repasse direto de recursos, com controle social e transparência na aplicação. De acordo com o FNDE, essa fórmula do programa vem alcançando pontos positivos em relação à antiga formulação centralizadora de repasse.

Deve-se interpretar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como uma proposta de descentralização no repasse de um, dentre os diversos recursos financeiros destinados à conservação e manutenção das escolas de Ensino Fundamental. Draibe (1999) chama a atenção para o fato que no segundo ano de operação do programa (1996), 83,5% das escolas do país já absorviam o PMDE, como forma de gestão autônoma de recursos por parte da unidade escolar. Para além do êxito do cumprimento do objetivo e das metas, observa-se a rapidez com que foi introduzida esta forte inovação nas redes educacionais públicas do Estado brasileiro, sabidamente carentes de tradição na execução autônoma de funções gerenciais.

Com relação ao PDDE e à organização do sistema educacional, esse movimento aproxima-se da desconcentração, pois desloca a execução financeira para a escola, ao mesmo tempo em que mantém a subordinação entre periferia e centro na determinação das despesas. As relações estruturais permanecem verticalizadas. A desconcentração está presente ainda na autonomia relativa que a escola dispõe para realizar sua gestão financeira, pois a decisão de como aplicar a verba segue as determinações impostas pelo FNDE/MEC.

O financiamento da Educação no Brasil, como estruturado em meio a todo esse movimento de transferências, seja de recursos ou de responsabilidades, não tem sido capaz de promover a solução dos problemas básicos de acesso e qualidade do Ensino Fundamental. Isto se deve menos à incapacidade técnica dos formuladores das políticas do que as inadequadas

práticas de alocação de recursos e dos interesses político-clientelísticos que se sobrepõem, não poucas vezes, aos da população.

A Lei nº 9.394/96, ao propor a descentralização do sistema dando à escola progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, estabelece uma relação clara entre autonomia e proposta pedagógica e, conseqüentemente, coloca, para a escola a responsabilidade de elaborar um planejamento, realizando a repartição mais igualitária do poder e dos recursos, que a leve a atingir esses graus de autonomia. Assim, a autonomia da escola não é, isoladamente, a autonomia dos gestores ou a dos professores ou a dos alunos ou a dos pais, é resultante da confluência de várias formas de pensamento e de interesses diversos a serem geridos, integrados e negociados.

A concessão de autonomia por parte dos sistemas de ensino à escola enseja que, por um lado, a autonomia possa e deva ser assumida para possibilitar à escola prestar um serviço melhor à comunidade; por outro, o perigo do Estado desobrigar-se cada vez mais desse encargo, deixando que a escola pública fique exposta à concorrência com o ensino particular, disputando com ele a participação no mercado educacional (ALONSO, 1999). É preciso, pois, proceder de forma a se encaixar na primeira hipótese, buscando aprimorar-se no trabalho escolar, tendo em vista a formação do cidadão e, nessa perspectiva, aumentar as competências gestionárias dos seus diretores e institucionalizar formas mais efetivas de participação dos pais e outros elementos da comunidade, no governo da escola (Barroso, 1996).

Com o processo de parte dos recursos centralizados (FUNDEF) e outra descentralizada (PDDE) indaga-se: Como cobrar bom desempenho do sistema educacional brasileiro se as dificuldades e os problemas de descentralização financeira ainda persistem?

#### **4 Desafios ao financiamento da educação pública**

É antigo o desafio do cumprimento da legislação que vincula percentuais da receita dos impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, embora essa vinculação esteja prevista em Lei. Todos os legisladores e estudiosos do assunto, dentre eles, Oliveira (1998, p. 127-8) concordam que a percentagem de vinculação dos recursos é “arbitrária”. Não existem estudos nem procedimentos técnicos que subsidiem com exatidão a determinação da alíquota a ser vinculada em cada fase do desenvolvimento educacional. Depende de uma opção política. A defesa desta vinculação para a Educação é feita para dar-lhe o devido valor entre as diferentes políticas públicas.

A vinculação é a expressão legal da prioridade estratégica que se atribui à Educação, quando se pensa num projeto de desenvolvimento econômico e de construção da cidadania, em uma perspectiva de universalização do saber, da cultura e da riqueza social.

Um desafio inerente ao que estabelece a Constituição Federal de 1988 é o de proporcionar a garantia de acesso e permanência à Educação de crianças em idade escolar ao Ensino Fundamental e gratuito. Estabelece, também, que a Educação oferecida seja de boa qualidade. Entretanto, uma análise das condições atuais do Ensino Fundamental oferece evidências de que se está longe do cumprimento desses preceitos constitucionais. Xavier e Marques (1994) apontam como principais evidências a baixa capacidade gerencial do sistema, agravada pela descontinuidade administrativa, a ausência de um projeto educacional nacional de longo prazo com prioridades claramente definidas, o caso do planejamento como intenções governamentais, e o clientelismo nas práticas de alocação de recursos. Esses fatores que dificultam a implementação dos preceitos constitucionais configuram um quadro cuja reversão vem sendo indicada na legislação implementada a partir de 1996 por razões de ordem técnica e política. Portanto, essas deficiências restringem a consecução de políticas mais consistentes para o setor, tornando o país não tão distante do que foi estabelecido na

Conferência Mundial sobre Educação para Todos que reconhecia a Educação como um direito fundamental de todos e propalava uma adequada Educação Básica centrada na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, como fundamental na promoção do desenvolvimento autônomo das nações.

Como exemplo dessa manifestação maior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), no seu artigo 3º, estabelece como um dos princípios do ensino “a garantia de padrão de qualidade”, determinando no seu artigo 4º que se fixem “padrões mínimos de qualidade de ensino” para a educação escolar pública, e, no seu artigo 9º, institui “o processo nacional de avaliação do rendimento escolar” nos três níveis de ensino, objetivando a melhoria da sua qualidade. Embora essa linha de ação citada na LDB seja fruto das políticas emanadas do Plano Decenal de Educação sua finalidade não está sendo cumprida a contento. Há, pois, um estreitamento do espaço de participação popular na gestão das providências, na definição dos recursos para o financiamento e na criação de órgãos responsáveis para implementar as diretrizes que serviram de alicerces para a formulação da política financeira do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Ensino Fundamental. Os espaços de discussão como os do Plano Decenal foram significativamente reduzidos.

Um problema que enfrenta o financiamento da Educação é o casuismo fiscal e econômico dos governos. O Governo Federal, por exemplo, vem diminuindo a proporção da receita total destinada à Educação mediante artifícios, como a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem impostos não entram no cômputo dos recursos vinculados à Manutenção do Desenvolvimento do Ensino - MDE. Um estudo da evolução da Receita Federal, desde a Constituição de 1988, destacado por Davies (1998), revela que a participação percentual dos impostos na receita global vem caindo em favor de receitas que não sejam impostos, como as contribuições. O exemplo é a Contribuição Provisória de Movimentação Financeira - CPMF.

O mesmo autor analisa, ainda, o quadro de inovações econômicas relacionadas aos Fundos, argumentando que a criação do Fundo Social da Emergência em 1994, posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), também vem subtraindo bilhões da Educação uma vez que o governo só vem sendo obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois, 20% dos 18% vêm sendo retidos automaticamente no FEF, para uso livre da União. Assim, a Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é prejudicada pelo FEF, em consequência da diminuição da receita do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96), ao desonerar o ICMS das exportações de alguns produtos, também vem prejudicando a receita de impostos vinculados à MDE. Segundo notícia publicada no jornal “O Globo”, de 21 de agosto de 1997, “a propósito da reunião de secretários estaduais de fazenda, as perdas em 1997 teriam sido de 3,6 bilhões de reais”. Considerando-se que, no mínimo, 25% deste montante seria destinado à MDE, o prejuízo para a Educação de Estados, Distrito Federal e Municípios terá sido de 900 milhões de reais, ou até mais, tendo em vista que alguns Estados e Municípios são obrigados a aplicar mais de 25% em Educação (DAVIES, 1998, p. 4).

Outro problema no financiamento da Educação brasileira reside na centralização dos recursos na maioria das fontes e nos critérios casuísticos das transferências intergovernamentais, que comprometem as exigências de qualidade, eficiência e equidade. Ademais, o inchaço das atividades-meio, (o controle do planejamento estratégico) impede que grande parte dos recursos chegue à escola e ao seu cliente, o aluno, devidamente igualitário e em tempo hábil. Assim, embora sendo difícil separar o financiamento da gestão, os dirigentes educacionais devem compreender os aspectos relacionados aos recursos públicos destinados à Educação, não somente para melhor aplicá-los, mas também para saber o quanto lhe é devido

nessa nova concepção descentralizada de responsabilidades e de regime de colaboração. Esse conhecimento lhes trará, “a segurança necessária a uma gestão competente e comprometida com seu papel social” (GRACINDO, 1998, p. 199).

Outro aspecto importante a ser assimilado pelos Municípios, em face da descentralização que se desencadeia, é que a quantidade de recursos anuais a serem aplicados na Educação é feita na manutenção e desenvolvimento do ensino público e devem seguir os pré-requisitos legais quanto aos gastos com essa manutenção.

Para que os Municípios recebam ação supletiva e redistributiva da União e do Estado é necessário considerar a sua capacidade de atendimento e a sua arrecadação de impostos, em favor da MDE, onde a capacidade de atendimento do Município é compreendida como a razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo aluno/ano (relativo ao padrão mínimo de qualidade). Também será considerado o número de alunos que efetivamente frequenta a escola. Além disto, seus estabelecimentos de ensino poderão receber a transferência direta de recursos da União, como já vem acontecendo por intermédio do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, denominado de Dinheiro Direto na Escola (GRACINDO, 1998, p. 201).

O financiamento da Educação pública sofre bastante num momento de recessão e ajustes fiscais, como o atual, resultando uma menor arrecadação tributária e, portanto, menos recursos vinculados à Manutenção do Desenvolvimento do Ensino. A conjuntura recessiva teria até levado autoridades federais a discutirem a diminuição do valor mínimo nacional por matrícula do FUNDEF, segundo Davies (1998). Valores estes, fixados em R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) em 1998 e 1999, e R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais) para os I e II ciclos (antigas 1ª a 4ª séries) e R\$ 349,00 (trezentos e quarenta e nove reais) para as antigas 5ª a 8ª séries, em 2000. Para o ano de 2001, a previsão da receita do FUNDEF indica um valor mínimo de R\$ 581,71 (quinhentos e oitenta e um reais e setenta e um centavos) e, o governo fixa esse mínimo em R\$ 363,00 (trezentos e sessenta e três reais). Esses valores lhe interessam porque, quanto maiores, maior a complementação federal para os Estados. O mais grave em tudo isso é que nem os R\$ 363,00 (trezentos e sessenta e três reais) estimados representam o valor devido legalmente, de acordo com a Lei 9.424/96, do FUNDEF. Se fosse cumprida, seria em torno de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), o que exigiria uma complementação federal de mais de dois bilhões de reais aos FUNDEF estaduais.

O FUNDEF realiza, no dizer de Neves (1999, p. 138) “uma municipalização na marra”, pois, praticamente em todo o Brasil, segundo os dados do Censo Escolar do MEC, as matrículas no Ensino Fundamental na rede municipal, que representavam 37% das matrículas públicas em 1996, já respondiam por 47% em 1998. E, com certeza, nos anos subseqüentes, “esta tendência vai se acentuar ainda mais, com riscos sérios para a qualidade do ensino quando se sabe que, no Brasil, a rede municipal, em seu conjunto, é aquela que apresenta os piores indicadores educacionais” (PINTO, 1999a).

O FUNDEF também atinge perigosamente o pacto federativo, uma vez que contribui para esvaziar o poder dos Estados de decidir com seus Municípios os rumos da Educação escolar. Um exemplo disso é a forma como o governo tomou a decisão sobre o custo-aluno para 1998. Esse comportamento, sem dúvida, influencia negativamente os governos estaduais e municipais na condução do cumprimento da legislação quanto aos Conselhos.

Para outros, entretanto, é reiterado que essa medida é bastante conveniente no sentido de permitir a descentralização. Porém, é preciso entender que descentralizar, no âmbito das esferas públicas significa partilha e não somente delegação de poderes, que partem de esferas maiores para as menores. No caso específico do FUNDEF, por exemplo, tem-se uma medida descentralizadora, mas não com uma transferência total de responsabilidades haja vista a

transferência de recursos a serem geridos pelos Estados e Municípios, numa subordinação no que e como gastar, conforme determina a legislação específica do Fundo.

O financiamento da Educação e as responsabilidades dos órgãos gestores dos recursos financeiros, previstos na LDB, artigo 69, e Lei 9.424/96, que regulamenta os fundos para o Ensino Fundamental, representam um avanço para a Educação pública, não só porque garante, mas, principalmente, porque torna disponível e responsabiliza os administradores de sistemas educacionais pelo dinheiro em caixa. É claro que o Ministro da Educação e os secretários estaduais e municipais não terão “autonomia” financeira porque terão que gastar os recursos de acordo com a lei orçamentária, que resultou de projeto do Executivo, emendado e aprovado pelos respectivos poderes legislativos. Mas esse repasse faz uma diferença grande, deslocando ou ampliando os eixos do poder público e burocrático para os Estados e Municípios onde a prática da legislação já está em vigor (MONLEVADE, 1998).

Contraditoriamente, a criação do FUNDEF, ao invés de representar uma maior democratização na base do sistema educacional, na interpretação de Neves (1999, p. 138) “se converte em mais um exemplo do caráter seletivo das políticas sociais em nosso país”. Apesar de todas as críticas dirigidas à criação do FUNDEF, de todas as dificuldades criadas para outras modalidades de Educação, é razoável admitir que ele representa uma tentativa de correção das desigualdades e disparidades educacionais em relação ao financiamento da Educação no Brasil.

O FUNDEF parte de uma política redistributiva de recursos financeiros para as contas das secretarias estaduais e municipais, garantindo a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental e a valorização do magistério, não chega à escola indiretamente, principalmente da região Nordeste, ocorrendo sua racionalização e planejamento no uso pelo órgão superior à escola, continuando a gestão financeira fortemente centralizada e clientelista, e a execução financeira excessivamente complexa e burocratizada.

A escola nordestina por sua vez continua descaracterizada da exigida autonomia financeira com esses recursos do Fundo, sendo, muitas vezes, penalizada com problemas educacionais seculares, como a qualidade, abandono e o analfabetismo.

Os estudos indicam que nenhum recurso financeiro novo seria acrescido aos já existentes nos Estados e Municípios, agravado pelo fato do Governo Federal usar a artimanha de reduzir o seu percentual de investimento obrigatório no Ensino Fundamental de 15% para 7,5% na própria proposta de Emenda Constitucional, ou seja, sua responsabilidade, apesar do discurso de prioridade nacional desse nível de ensino, ficou reduzida em relação às responsabilidades das outras esferas públicas. Uma contradição inexplicável entre o discurso e a prática.

As verbas aprovadas para o agregado Educação e Cultura como aquelas destinadas ao ensino superior têm sofrido reduções na comparação com as dotações iniciais, registrando ainda acentuadas perdas em relação às receitas fiscais. “As verbas para educação e cultura, que representavam 21,6% das Receitas Fiscais do Tesouro em 1989, e perto de 13% nos primeiros anos da década, estavam reduzidas a apenas 11,4% nos anos de 1998 e 1999” (MUNHOZ, 2000, p. 8).

O governo atribui o caráter de prioridade absoluta aos encargos financeiros da dívida externa, inclusive por compromissos assumidos com o Fundo Monetário Internacional, com isso, o ajuste do Orçamento vem sendo feito, ano após ano, com o corte de outras verbas, como vem ocorrendo com a área da Educação. Esse desvio na gestão financeira do Estado tem feito com que seja cada vez menor a parcela dos recursos arrecadada disponíveis para o orçamento da Educação e Cultura.

Num momento de corte de gastos, sobretudo nas áreas, politicamente empobrecidas, não interessa, obviamente, ao Governo Federal uma complementação no montante de recursos para repassar aos Estados e Municípios, embora o discurso oficial seja o de prioridade ao

Ensino Fundamental, supostamente materializado pelo FUNDEF. Ressalta-se, também, o Programa Dinheiro Direto na Escola que transfere recursos para as Unidades Executoras dos estabelecimentos de ensino das unidades federadas, através da proposta de efetiva descentralização e de melhoria da qualidade da educação.

O modelo de “gestão descentralizada” em desenvolvimento é um passo que a maioria dos Estados e Municípios brasileiros já deram. Apontada em legislações e diretrizes dos órgãos centrais, esta saída institucional vincula o neoliberalismo à política que se situa no quadro da descentralização – a política de autonomia da escola pública – como uma proposta viável na administração da Educação, tanto na América Latina quanto no Brasil.

Questionar a forma e verificar a aplicabilidade da descentralização para o fortalecimento da democratização e da autonomia da administração da escola pública é o entendimento que se tem de que política e gestão da educação não podem ser analisadas separadamente, dado o elo de ligação entre ambas.

### Referências Bibliográficas

ALONSO, Myrtes. A Escola em busca de sua identidade: um desafio para a administração escolar. In: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: UNIMEP, 1999.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 14, 12.09.96. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, 13 de setembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, v. 135, n. 248.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *O financiamento da Educação no Brasil*. Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da Merenda Escolar*. síntese dos resultados. O Instituto. Brasília: DF, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. *Programa Dinheiro Direto na Escola: procedimentos operacionais*. Brasília: DF, 1997b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. Brasília: MEC/FNDE, 1997b.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória Nº 1.784, 14 dez. 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, n. 240, p. 46-15. Seção I, pt. 1, dez. 1998.

CHERMANN, Maurício. Ensino Público, Ensino Privado e Financiamento das Reformas. *IPEA*. Brasília: DF, maio 1999. Disponível em: <[www.engenheiro2001.org.br/programas/chermann.htm](http://www.engenheiro2001.org.br/programas/chermann.htm)>. Acesso em: 8 maio 1999.

DAVIES, Nicholas. Financiamento da Educação Pública: velhos e novos desafios. *Jornal da ANPAE*. Brasília: DF, n. 12, jul./dez.1998.

DAVIES, Nicholas . *O FUNDEF e o orçamento da Educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: SP, Autores Associados, 1999.

DOURADO, Luiz F. As transformações da sociedade contemporânea, o papel do Banco Mundial e os impactos na educação superior brasileira. In: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: UNIMEP, 1999.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*. São Paulo, v.17, p. 86-101, 1993.

FERNANDES, Maria D. E. O Estado de Mato Grosso do Sul e os recursos humanos. *Revista de Educação*, v. 9, n. 1, p. 1-10, 1998.

bjbjyIyI

7

Ȳ  
ȳ

Ȳ

Ȳ

(  
ȳ

1

ȳ

”

ø ÿ

8

H

ÿÁ 9  
Èè



bjbjyŷŷŷ 7 ŷŷ ŷŷ ŷä (

ŷŷ ŷŷ ŷŷ

1

”

8 H ção Federal. In: BRZEZINNSKI, Iria. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1998.

MOREIRA, Ana de Albuquerque. *A Gestão de Recursos Financeiros na Escola: o caso do Programa Dinheiro na Escola. Brasília, 1999. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.*

MUNHOZ, Dércio G. Verbas para educação e cultura caem mesmo quando impostos sobem. *UnB Revista*. Ed. Especial. Brasília: DF, jul. 2000.

NEVES, Lúcia M. Wanderley. Educação: um caminhar para um mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo. (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, João B. Araújo, CASTRO, Cláudio de Moura. (Org.). *Ensino Fundamental e Competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. São Paulo: Instituto Herberly Levy e Fundação BRADESCO, 1992.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Novas tecnologias, neoliberalismo e política educacional no Brasil. In: *XX Reunião da ANPED. GT Estado e Política Educacional*. Minas Gerais. Anais. Caxambu: MG, 1997.

\_\_\_\_\_. O Financiamento Público da Educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1998.

PERONI, Vera M. Vidal. Redefinição do Papel do Estado e a Política Educacional no Brasil dos anos 90. In: CASTRO, Marta L. Sisson *et al.* (Org.). *Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Tema: Sistemas e Instituições: repensando a teoria na prática. 1997, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: EDIPURGS, 1997.

PINTO, José Marcelino de R. Um Fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). *Financiamento da Educação Básica*. Campinas: SP, Autores Associados, v. 69, 1999a. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

VERHINE, Robert E. O Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais. *Temas em Educação*. Programa de Pós-graduação em Educação/UFPB. João Pessoa: PB, 1998.

WEFFORT, Francisco C. *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

XAVIER, Antônio C. da R., MARQUES, Antônio E. S. Um Retrato das Finanças da Educação no Paraná. *IPEA* Brasília: DF, jun.1994.

