



*UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ*  
*Setor de Educação*  
Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE

---

## **Curso de Formação Continuada**

---

## **Políticas e Gestão da Educação**

---

---

*Políticas e Gestão da Educação.* Ângelo Ricardo de Souza, Andréa Barbosa Gouveia, Taís Moura Tavares.

Curitiba: UFPR, 2007.

Vários Autores.

ISBN

1. Políticas Educacionais    2. Gestão Educacional    3. Financiamento da Educação

CDD-379

---

## **CONTEÚDO**

### **POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

---

#### **APRESENTAÇÃO**

##### **UNIDADE 1: Reformas e Políticas Educacionais**

- a) O Contexto das Reformas da América Latina: há uma indústria de reformas educacionais na região?
- b) Reformas Educacionais no Brasil: de que forma as reformas educacionais na América Latina apresentaram impactos nas políticas educacionais brasileiras nos últimos 10 anos?
- c) Controle Social: É possível constituir mecanismos de democratização das políticas educacionais no país?
- d) Alternativas e considerações finais sobre este tema

##### **UNIDADE 2: Financiamento Educacional**

- a) O financiamento da educação na constituição federal: a questão da vinculação orçamentária
- b) FUNDEF: nova forma de distribuição dos recursos
- c) O FUNDEB: novo momento da política de fundos
- d) Recursos descentralizados: O Fundo Rotativo no Estado do Paraná

##### **UNIDADE 3: Gestão Educacional**

- a) A política educacional no contexto da pluralidade dos sistemas de ensino
- b) Centralização e descentralização na organização do sistema de ensino no Brasil: um pouco de história
- c) O regime de colaboração

## Apresentação

Apresentamos neste material, textos e atividades, além de referências de pesquisas e leituras, voltado ao seu processo de formação continuada no campo das Políticas Educacionais e da Gestão dos Sistemas de Ensino.

Nosso objetivo foi o de construir um roteiro básico que oriente os seus estudos sobre a Gestão, o Financiamento e a Organização da Educação Pública, que exige um material que seja objetivo e, ao mesmo tempo, contemple com qualidade todos os conteúdos próprios desta área.

Este curso é voltado a professores, pedagogos e diretores das escolas públicas brasileiras, pois as informações sobre a temática não são de acesso exclusivo àqueles que desempenham, mesmo que temporariamente, a função de dirigente escolar ou educacional. Trabalhamos com o conceito de dirigente escolar e, neste aspecto, todos os sujeitos da escola são/devem ser dirigentes na condução do projeto político-pedagógico. O curso também é importante para os administradores dos sistemas de ensino, uma vez que o conhecimento dos conceitos, propostas e práticas referentes à gestão da escola pública pode auxiliar ainda mais o desenvolvimento do seu trabalho na condução de uma rede/sistema de ensino.

Vocês encontrarão neste material uma divisão do conteúdo em quatro Unidades. Cada Unidade apresenta os conteúdos que consideramos mais relevantes nesta proposta de formação. Ao final de cada unidade, vocês terão um exercício a desenvolver e ao final do texto todo, vocês deverão realizar as atividades avaliativas do curso.

Bom trabalho!

Nosso objetivo nesta unidade é discutir três questões diretamente relacionadas ao contexto das reformas educacionais no Brasil e na América Latina, provocador das políticas educacionais mais recentes no país.

A primeira questão faz referência ao padrão uniformizador das reformas e políticas educacionais na América Latina, procurando responder à seguinte pergunta: há um padrão nas mudanças organizadas na educação nos países latino-americanos?

Depois, debruçaremos-nos um pouco sobre as políticas educacionais mais recentes no Brasil (em especial às referentes aos últimos 15 anos), tentando responder a questão: de que forma as reformas educacionais na América Latina se relacionam com as políticas educacionais brasileiras nos últimos 15 anos?

Por fim, procuraremos discutir um pouco a questão da participação popular e do controle social ante as políticas educacionais, debatendo: é possível constituir mecanismos de democratização das políticas educacionais no país?

#### **a) O Contexto das Reformas da América Latina: há um padrão nas mudanças organizadas na educação nos países latino-americanos?**

Há um padrão que uniformiza as reformas educacionais aplicadas nos diversos países da América Latina e do Caribe nos últimos vinte anos e esse padrão se expressa em grande parte na ênfase dada ao desenvolvimento de Políticas de Descentralização pedagógica, administrativa e financeira.

Este padrão buscou responder às exigências que um contexto deveras complexo tem colocado à gestão pública, ao Estado. Neste contexto, em que o *“Estado abandona seu papel de benfeitor, compensador e articulador dos interesses sociais mais amplos, passando a favorecer àqueles dos grupos vinculados ao setor moderno da*

*economia*” (RIVAS, 1991, p. 15), é mais fácil compreender a função desempenhada pelas políticas de descentralização postas nos países latino-americanos.

Lauglo (1997), ao avaliar o documento “Prioridades e Estratégias para Educação”, do Banco Mundial, ressalta que este organismo internacional de financiamento reconhece que as condições objetivas para a implementação das suas determinações pelos diferentes países, não são iguais. Ou seja, há que se levar em conta as diversidades políticas, sociais, etc., dos distintos países que buscam crédito junto ao Banco.

Talvez por isto, as características locais/nacionais foram, grosso modo, consideradas no processo de implantação de um conjunto de ações na política educacional nos países da região. Contudo, essas reformas todas são frutos de uma concepção bastante homogênea.

Se por um lado é verdade que *“quem recebe financiamento deve ser o verdadeiro proprietário de seu projeto.(...) [Por outro lado], a estratégia é induzi-lo a desenvolver os projetos na direção que o Banco, em sua sabedoria, estabelecer”* (LAUGLO, 1997, p. 12)

O documento do Banco Mundial afirma que a prioridade dos financiamentos deve estar vinculada à educação formal, e mais especialmente à educação elementar ou básica. Desta forma, demais níveis e modalidades educacionais devem buscar financiamento em outras fontes.

O gerenciamento dos recursos financeiros, na avaliação do Banco, deveria ser de responsabilidade mais descentralizada incentivando-se as instituições educacionais a se tornarem o mais autônomas possível. Este gerenciamento deveria ser balizado por um conjunto de indicadores, padronizados por uma metodologia gerencial que ficou conhecida como “gestão da qualidade”.

Lauglo lembra que o próprio Banco Mundial reconhece que financia muito pouco de todos os gastos em educação nos países pobres. Mas, nem por isso, sua influência é pequena. As relações que o Banco

mantém no mundo do alto capital financeiro são decisivas para a obediência aos seus ditames:

*Por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial exerce influência na política macroeconômica, direcionando e conformando a política educacional. Esta influência favorece liberdade para as forças de mercado e para um Estado centrado na aprendizagem, cujos serviços públicos devem ser gerenciados mais de acordo com os princípios da iniciativa privada (LAUGLO, 1997, p. 14).*

A Descentralização é a principal ferramenta apresentada pelo Banco Mundial para a implantação das reformas educacionais que ele julga necessárias. Assim o texto sobre prioridades e estratégias do Banco “*postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local*” (LAUGLO, 1997, p. 23). O que leva a apresentação de um modelo de descentralização para os Países Latino Americanos e do Caribe:

*deve haver mais privatização (e, assim, mais competição entre as escolas); mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho; mais controle pelos usuários (...). Dentro das escolas, essas reformas seriam mais exigentes quanto a habilidades de gerenciamento e dariam mais poder aos diretores. (...) tais reformas também colocariam mais pressão sobre os professores (LAUGLO, 1997, p. 24).*

Esta concepção do Banco advém, em grande parte, da cultura própria do mercado financeiro internacional, para quem os sujeitos da educação, professores e alunos, especialmente, são insumos (aqueles) ou clientes (estes).

Por isso, há uma grande preocupação do Banco no desenvolvimento de análises de retorno do investimento feito. O Banco Mundial também tem preocupações políticas no controle da maior parte do financiamento externo para a educação em todo o mundo. “*Isto significa que a análise de taxas de retorno se tornará o aspecto mais importante da informação especializada controlada pelo Banco em negociações com os governos, informação que precisa de especialistas dos governos que sejam capazes de elaborar uma crítica a respeito*” (LAUGLO, 1997, p. 25).

Nesta concepção e neste padrão de reformas educacionais, em que a Descentralização é a principal ferramenta, três são os objetivos

principais: 1) redução de custos do governo nacional com a educação e colocação da educação no discurso político como prioridade política; 2) produção de uma política educacional voltada à organização de uma forma mais eficaz do aproveitamento escolar, para tanto era preciso mudar substancialmente os mecanismos de gestão do sistema e das escolas; 3) busca do incremento da qualidade de ensino e da diminuição da desigualdade na distribuição da qualidade de ensino.

Após os primeiros anos de reformas, constatou-se que de fato os custos nacionais com a educação baixaram de maneira significativa, incentivando-se a entrada de financiamento local e privado (CARNOY e CASTRO, 1997, p. 17). Mas, a despeito do primeiro objetivo ter sido atingido, as reformas educacionais diminuíram a qualidade do ensino e, pior, aumentaram a desigualdade na fruição da pouca qualidade existente.

A relação financiamento-qualidade apesar de não poder ser analisada de maneira tão linear, de imediato já alerta para algumas observações. Inicialmente, um dos dados efetivamente comprovados das reformas educacionais na América Latina foi a grande ampliação do número de alunos matriculados, isto é, aumentou-se o acesso à escolarização formal. Isto advém, certamente, dos resultados promovidos pela Descentralização, uma vez que – na maioria dos casos – a escola e/ou municipalidade recebe recursos financeiros a partir de cotas estabelecidas com base no número de alunos matriculados.

Ora, com o aumento de alunos matriculados, e com redução de recursos disponíveis no nível nacional, é evidente que as escolas e/ou municípios tiveram de buscar outras fontes de captação de recursos. Num primeiro movimento, as comunidades tendem a colaborar financeiramente com as escolas. Mas, como foi observado em vários países da região, no médio prazo há uma sentida retração nesta lógica alternativa de financiamento.

É perceptível, ainda, que a Descentralização, particularmente a Descentralização Financeira em si não melhora a qualidade do ensino. A autonomia, que acompanha a Descentralização, também não produz

melhorias significativas na qualidade do ensino e no desempenho dos alunos (CARNOY e CASTRO, 1997, p. 20). Pois

*a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar, preconizada pelos organismos internacionais (...), baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabeleceria, nas escolas públicas, um cenário muito próximo àquele da iniciativa privada, em que objetivos próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor (ZIBAS, 1997, p. 67).*

De toda forma, o que convém aqui destacar é que o principal instrumento utilizado nestas reformas foram as políticas de descentralização (TIRAMONTI, 1997, p. 82). Na verdade, pode-se afirmar que se chegou ao limite de se confundir a Descentralização enquanto recurso das reformas, fazendo dela o próprio objetivo das ações implantadas (RIVAS, 1991).

De forma esquemática podemos dizer que as principais conclusões são:

- 1) Dentro do contexto da globalização, é possível perceber que há muita proximidade na determinação das políticas para a educação em todo o mundo e, em especial, na América Latina. Isto quer dizer que as políticas internacionais na região influenciam as políticas nacionais, quanto à estrutura e conteúdo das suas próprias mudanças.
- 2) Há semelhança significativa entre o conteúdo das reformas, ainda que com algumas diferenças que ocorrem nos níveis nacional e local. Tais semelhanças apontam para: a- reposicionamento da educação no quadro das estratégias de desenvolvimento como uma política pública prioritária; b- geração de nova etapa de desenvolvimento educacional impulsionada por uma nova gestão apoiada na reestruturação do papel do Estado; c- melhoria da qualidade e equidade na educação.
- 3) Há um conjunto de informações que já permitem afirmar que em relação àquele primeiro objetivo, pode-se dizer que a maioria dos países colocou no discurso político a educação como prioridade. E conseguiu reduzir de forma marcante os gastos do governo federal com a educação obrigatória. Quanto ao segundo objetivo, pode-se considerar que em relação à maior participação nos sistemas educacionais, houve um

estabelecimento de novas alianças com outros setores da sociedade civil e, nesse sentido, mais participação na gestão dos sistemas, mesmo que numa perspectiva pouco democrática de fato. Nas escolas, todavia, os processos de gestão continuam bastante centrados na lógica do patrimonialismo. Quanto ao terceiro objetivo, apesar dos países terem criado mecanismos de avaliação e de discriminação, no nível escolar ainda tem sido difícil viabilizar a abertura do currículo. A implementação das reformas tem padecido de muitas dificuldades, especialmente a reforma curricular, pois mexe com a tradição dos professores e dificulta os processos de requalificação. Na prática, as reformas têm encontrado muita dificuldade de “entrar na sala de aula”. Isso se deve, em larga medida, à resistência dos docentes em alterar suas práticas pedagógicas, de um lado, mas também, de outro, ao fato dos professores não serem considerados sujeitos importantes no processo de reorganização da educação pública dos diferentes países latino-americanos.

Por fim e em síntese, é possível ponderar que: 1) há um padrão, uma homogeneidade na região nas tendências políticas (inter)nacionais. Isto é, as reformas educacionais foram muito parecidas; 2) a educação é percebida como um instrumento de acesso à modernidade e à globalização, e isto a qualifica sempre nos discursos políticos, ainda que de forma distante da prática política concreta; 3) passou-se de uma visão focada nos insumos, para uma política focada nos resultados. Por isso, a avaliação tornou-se tão crucial. Há dez anos o resultado da educação era invisível. Isto, todavia, não quer dizer que a avaliação dos sistemas de ensino expressem verdadeiramente a (falta de) qualidade educacional, mas levantam aspectos importantes que não podem ser desconsiderados.

#### **b) Reformas Educacionais no Brasil: de que forma as reformas educacionais na América Latina apresentaram impactos nas políticas educacionais brasileiras nos últimos 15 anos?**

A década de 90 foi marcada, particularmente no Brasil, por ajustes econômicos estruturais que tiveram impacto nas políticas sociais,

principalmente, via mecanismos de focalização, ou seja, a elaboração de políticas destinadas a grupos populacionais específicos. No caso da educação, o foco principal da ação foi o ensino fundamental, única etapa de ensino obrigatória do Brasil desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 em 1996<sup>1</sup>, voltado, portanto, a atender (mesmo que de maneira apenas compensatória!) a toda a população. A LDB, lei 9.394/96, também consagra esta opção.

A constituição e implantação das Reformas Educacionais no Brasil nos anos 90 materializam esta reorientação, por parte do governo federal brasileiro de então, de uma nova política educacional, definindo o ensino fundamental como o único nível de ensino obrigatório, gratuito e com financiamento regular no Brasil.

Entretanto, não se pode observar essas Reformas sem se analisar o contexto da educação nos demais países latino-americanos, os quais, tendo passado por movimentos reformistas semelhantes, apresentam padrões de similitude muito grandes com o Brasil nos diferentes aspectos da administração e do financiamento do sistema educacional e do estabelecimento de eixos pedagógico-curriculares, sugerindo, inclusive, a possibilidade de encontrarmos no âmbito regional (América Latina) uma verdadeira “indústria” de reformas educacionais. Essa “indústria” responde a um conjunto de determinações de instituições supra-nacionais relativas à educação.

O dimensionamento da oferta educacional, entendida como políticas educacionais realizadas, sob o foco da análise científica permite a demonstração da vinculação dessas políticas com os eixos das reformas estruturais do Estado Brasileiro e com as diretrizes das reformas educacionais implantadas quase que linearmente em toda a América Latina. Desta forma, políticas como o estabelecimento de currículos nacionais, constituição de mecanismos de controle dos produtos (via Sistema Nacional de Avaliação), programas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, dentre outras tantas, encontram

---

<sup>1</sup> Antes da aprovação da EC 14, a Constituição brasileira previa a obrigatoriedade também do ensino médio que deveria ser progressivamente atingida.

grande ressonância na política externa e também fazem eco nas escolas, dado o grau de ausência do poder público por tanto tempo e a eficiência dessas medidas tecnicamente bem elaboradas, mas política e pedagogicamente “pouco públicas”.

Os elementos mais significativos da política educacional talvez estejam consagrados na legislação: EC 14/96, LDB, ambas já mencionadas e muito conhecidas de todos. Todavia há outros aspectos, não menos conhecidos e igualmente importantes, que gostaria de destacar na política educacional brasileira.

No campo financeiro, os exemplos mais patente foi a constituição da política de fundos, primeiro com o FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, instituído em 1996 e iniciado em 1998, depois com o FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, constituído em 2006/2007. Aquele primeiro fundo, de caráter redistributivo, provocou um conjunto grande de conseqüências na educação brasileira, dentre as quais destaco: a universalização do acesso ao ensino fundamental, a constituição de mecanismos formais de controle social sobre o dinheiro público, a priorização do ensino obrigatório, já comentado acima. Mas também trouxe alguns problemas sérios: a desvalorização da EJA, uma vez que as suas matrículas, mesmo aquelas em nível fundamental, não são contabilizadas para efeitos de recebimento de recursos do fundo; em alguns estados provocou o desestímulo para com a educação infantil; o aumento pela pressão para a oferta do Ensino Médio, mesmo sem as condições objetivas para o atendimento minimamente adequado; aumento do número de alunos por sala de aula; dentre outros aspectos. Quanto ao FUNDEB, ainda não há tempo (e dados) suficientes para avaliação de impacto. Voltaremos a tratar disso na unidade seguinte.

Ainda no campo financeiro temos a constituição do PDDE, Programa Dinheiro Direto na Escola, programa voltado à descentralização financeira direta à escola. Este programa não inaugurou o modelo de transferências de responsabilidades do centro para a

periferia educacional, mas foi o principal catalisador para que esta lógica de operação na política de financiamento da educação ocorresse. Trouxe como principais conseqüências, este efeito catalisador para todo o país passar a instaurar nas diferentes redes públicas de ensino, programas desta natureza; a constituição (ou a tentativa) de um modelo de orientação para a concorrência; abriu a porteira para a criação ou ampliação de propostas de financiamento local. Vários países constituíram mecanismos semelhantes: o programa de *vouchers* do Chile é emblemático para isto.

No campo pedagógico, as principais mudanças constituídas na política educacional brasileira fazem referência à constituição dos Parâmetros Curriculares Nacionais e das Diretrizes Curriculares Nacionais, de um lado, e da constituição do SNA – Sistema Nacional de Avaliação. Aqui, mais do que em qualquer outro lugar, está presente a lógica na qual o poder central responsabiliza-se pela definição dos grandes objetivos, neste caso pedagógicos, e guarda para si a tarefa de cobrar o resultado, transferindo as responsabilidades do processo para as unidades mais periféricas, incentivando-as a estudarem/aprenderem técnicas “novas” de gestão, de sorte a poderem administrar melhor este processo. De uma visão focada nos “insumos”, passa-se a uma visão focada nos resultados. Há muita similitude aqui também com os demais países da América Latina, pois a idéia de um currículo mínimo nacional e da constituição de sistemas nacionais de avaliação padronizando o comportamento pedagógico no país tornou-se bastante comum nos anos 90 do século passado, conforme constatam Carnoy & Castro (1997).

No campo administrativo, temos como peça central a figura do PNE – Plano Nacional de Educação, aprovado pela lei federal 10.124/01. Texto fruto de um complexo trâmite no Congresso Nacional de dois ante-projetos de lei, o PNE conseguiu mesmo priorizando as propostas do MEC, ser aprovado com razoável apoio. Mas, no seu movimento final, recebeu do presidente da república de então, Fernando Henrique Cardoso, nove vetos, quase todos direcionados para as questões do financiamento, desmontando o pouco que havia de operacionalidade e

avanço nele. Por isso, Valente (2001) afirma que ele é apenas uma carta de intenções. Neste sentido, o PNE não encontra similitude com as demais políticas da América Latina, parece que está muito mais vinculado à tradição brasileira de planejamento do que à imposição dos organismos supra-nacionais.

Este Plano, peça pouco importante na política de então (parece ter sido apenas palco de pugna, para justamente tentar impedir que o PNE fosse arma da oposição na cobrança por políticas mais progressistas na educação nacional), desconsidera os sujeitos que devem operacionalizar as ações educativas: os trabalhadores em educação, assim como todas as demais peças o fizeram neste período.

Bem, mas considerando a máxima da administração participativa que sugere que os executores de uma ação pública devem ser os seus planejadores, a possibilidade de que as reformas e as políticas educacionais surtam os efeitos necessários ao incremento dos padrões culturais da população, à sua emancipação, à formação de qualidade, certamente é remota, posto que ignoram – os reformadores e políticos – que no extremo oposto de toda a política está o professor, sujeito normalmente esquecido dessas mesmas reformas, mas que é quem opera as razões práticas de toda a política educacional, ou pelo menos daquela que importa. Sem a sua participação, as reformas educacionais estão fadadas a se esvaírem com a mesma facilidade que foram constituídas, ou a levar muitos anos para começar a gerar cultura política e pedagógica a ponto de se modificar os modos de pensar e agir na educação pública.

### **c) Controle Social: É possível constituir mecanismos de democratização das políticas educacionais no país?**

Há um intenso debate existente no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, sobre a necessidade da institucionalização de diferentes espaços de debate de políticas públicas. No caso da educação, o princípio da gestão democrática consubstanciado na LDB toma forma, no âmbito escolar, nos Conselhos de Escola e, no âmbito dos sistemas de ensino, nos conselhos de educação. Além de uma série

de Conselhos mais específicos como o Conselho da Merenda Escolar e, por que não dizer, no próprio Conselho do FUNDEF/FUNDEB. Mas, cabe perguntar: sob que perspectiva de participação tais conselhos, na área de educação, têm sido propostos?

Podemos considerar que são conselhos que se pautam na ótica do controle popular sobre a ação do poder público, dado que não são conselhos de execução de políticas mas, via de regra, conselhos de fiscalização e acompanhamento da política pública.

De forma inicial, apontamos como pontos centrais da análise as seguintes preocupações: a legitimidade dos representantes presentes em tais Conselhos; a qualidade na participação dos conselheiros; a relação entre poder público, trabalhadores e usuários ou sociedade civil.

Evidentemente, se a institucionalização de conselhos é um avanço na direção da democratização do Estado, não têm uma dimensão classista, uma vez que os conselhos de controle social são formas de participação popular incorporadas ao aparato do Estado Liberal, francamente condizentes com o modelo de democracia formal vigente, a democracia burguesa. Mesmo assim, não se pode desconsiderar que a simples constituição de espaços de discussão pública é fruto da pressão popular e de toda a discussão dos conselhos populares inspirados numa perspectiva classista, e que esses espaços são potencialmente instrumentos de transformação social.

Apesar da criação dos conselhos, a literatura nacional ainda continuou apontando irregularidades relacionadas ao não cumprimento da legislação, em particular à composição e funcionamento dos conselhos.

A respeito da composição dos Conselhos, importa salientar que o princípio da paridade entre os membros, ou seja, o mesmo número de representantes da administração pública e da sociedade civil, ou da ampliação de membros da sociedade civil, já que estes representam maioria em quantidade, mas não necessariamente em poder político, poderia ser uma das formas pelas quais as ações dos Conselhos poderiam se tornar mais democráticas. Entretanto, o que ocorre com os diferentes

conselhos é que a sua composição nos níveis federal e estadual, tende a ser mais estatal do que social.

Além do fator obstatante da composição dos conselhos, há outros fatores prejudiciais à atuação do conselho:

*a manipulação das representações nos conselhos, a maquiagem das informações apresentadas, o autoritarismo na relação entre os representantes do poder público e a comunidade, (...) o desconhecimento técnico do representante, os custos individuais da participação e os obstáculos colocados pela administração municipal têm tornado a ação dos conselhos extremamente limitada (RODRIGUEZ, 2001, P.54).*

Uma forma de efetivação da melhoria da atuação não só dos membros do conselho, mas de toda a sistemática nele envolvida é a prática da recondução do mandato de seus membros, pois possibilita que os antigos membros comuniquem seus saberes, “*competências e habilidades*” adquiridas “*através da experiência que vivenciaram*” (GOHN, 2001, p.43) aos novos conselheiros. E neste caso teria como melhor forma de aplicação a recondução de alguns membros apenas, e se possível que estes não fossem os representantes da Secretaria Municipal da Educação. Essa prática de recondução do mandato está presente em apenas poucos municípios e estados.

Um outro aspecto interessante de se considerar refere-se a uma crítica fortemente presente na literatura da falta de representatividade dos conselhos. Considerando a idéia da participação cidadã, onde a presença de sujeitos coletivos é fundamental, supõem-se que a participação nos conselhos implica em que os representantes tenham legitimidade em suas categorias/segmentos. Via de regra, as legislações que tratam dos conselhos prevêm que os conselhos municipais sejam formados por representantes de professores e diretores de escola, representantes de servidores, representantes de pais de alunos e representantes da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, entretanto não há referência à forma de escolha destes representantes. O que acontece é que isto fica a cargo de cada município, naqueles espaços onde os órgãos de representação são mais fortes, os professores são representados pelo sindicato, entretanto nem sempre isto é assim.

Um ponto muito importante, que não pode passar despercebido refere-se à indicação dos dirigentes dos conselhos, isto é, quem ou quais segmentos estão majoritariamente presidindo os Conselhos. O que encontramos, em boa parte dos Conselhos, mesmo não sendo na sua maioria, é uma presença efetiva da Administração Municipal na presidência dos Conselhos, criando uma situação um tanto paradoxal: o Conselho constituído para fiscalizar a ação do poder público é dirigido, em boa parte, justamente pelos representantes daqueles que devem ser fiscalizados, isto é, o fiscalizador/avaliador é o sujeito fiscalizado/avaliado.

Todavia, há um número razoável de Conselhos nos quais responde pela direção outros segmentos não diretamente atrelados à Administração Pública. De toda forma, como vimos, mesmo nesses casos, como não há garantias efetivas de que os representantes de outros segmentos sejam eleitos por seus pares, e muitas vezes são escolhidos pelo Administrador Público, acaba que pouco importa se o presidente do Conselho é ou não atuante na Administração.

Tais dados corroboram em certa medida a preocupação com a legitimidade dos representantes, uma vez que a relação fundamental entre representante/representado não está garantida, mesmo nos termos do mandato fiduciário onde a representação não está vinculada a posições, deliberações fixas (BOBBIO, 2000). A ausência de processos de eleição regulados claramente na legislação possibilita que os membros dos conselhos ao representarem alguma posição, fazem-no representando a posição de quem os indicou o que não coincide necessariamente com o seu segmento de origem.

Uma segunda conclusão diz respeito ao caráter estatal dos conselhos dado o predomínio dos representantes do poder público na sua composição, o que inviabiliza o controle social quando a maioria dos membros é ligados ao órgão executor da política.

Tais considerações apontam para a fragilidade dos conselhos enquanto espaços de participação cidadã, ou enquanto espaços de ampliação dos mecanismos de democracia participativa. Apesar da

presença de representantes de usuários aliada a uma expressiva participação dos trabalhadores em educação, não há garantias de efetivo controle popular sobre a ação pública, dado não haver processos com regras universais para a escolha dos representantes.

#### **d) Considerações finais desta unidade:**

As políticas educacionais nacionais, que refletem sobre os estados, municípios e escolas, não são determinadas linearmente pelos organismos internacionais, mas sofrem influência deles, assim como, de alguma forma, também os influenciam. É importante, para se conhecer melhor as causas e conseqüências da/na política educacional, compreender a serviço de que/quem os administradores públicos se colocam. É também importante compreender que a gestão da educação tem níveis e tarefas distintas e desafios com graus diversos de complexidade conforme a esfera de governo/governança (nacional, estadual, municipal, local/escolar) que pertençam. De qualquer forma, parece que, seja em âmbito municipal, estadual ou federal, os mecanismos formais de avaliação, acompanhamento e controle social das políticas educacionais têm padecido de problemas, sofrendo de um lado, justamente da sua formalização voltada muitas vezes à burocratização, e de outro lado, da pequena experiência com o controle da ação pública. A ampliação das informações sobre a educação e da participação da população no controle da ação do administrador público pode modificar esse quadro.

Aquelas duas dificuldades estão, ambas, relacionadas e talvez a segunda constatação auxilie a entender a primeira. Estamos pouco acostumados a lidar com a democracia, particularmente porque não a entendemos como método de lidar com a coisa pública, pensamos-la apenas como idílico lugar ou condição de uma sociedade melhor. A democracia se faz fazendo, através da constituição de experiências de participação popular como as assembléias (ou conferências) locais de educação, conselhos de escola, eleições de dirigentes escolares, ou no âmbito mais ampliado com conferências municipais, estaduais e nacional

de educação, conselhos mais abertos e melhor regulamentados, mecanismos de participação no orçamento público, especialmente daquele vinculado à educação, dentre outros aspectos. Mas, especialmente, através da constituição do diálogo: do educador ao educando, do cidadão ao administrador público, todos devem pautar suas ações públicas pelo diálogo. A democracia não é objeto imediato desta discussão, mas não parece ser possível discutir a política, justamente a política, aquela entendida como ferramenta de operação/ação em favor daquilo que é público, sem pensar no principal instrumento por nós já construído em favor do interesse público, do viver bem coletivo: a democracia.

### **Referências Bibliográficas:**

BOBBIO, N. *O futuro da democracia* 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa*. 4ª ed. São Paulo: Ridel, 1999.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Lei do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, No. 114. São Paulo: FCC, Editora Autores Associados. Novembro de 2001.

COGGIOLA, O. Bolchevismo, Gramsci, conselhos. In: DIAS, Edmundo Fernando. Et al. *O outro Gramsci*. São Paulo: Xamã, 1996.

GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sócio Política*. São Paulo: Editora Cortez. Coleção, 2001.

GOUVEIA, A. B. & SOARES, I. A. “*O FUNDEF no olhar da imprensa paranaense: uma análise das notícias referentes ao FUNDEF publicadas no Jornal Gazeta do Povo entre os anos de 1999 e 2001*”. Curitiba, PR, 2002, (mimeo).

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a Política de Descentralização. In.: *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº55, Campinas: UNICAMP. Novembro, 2001.

SOUZA, A. R. Reformas Educacionais: Descentralização, Autonomia e Gestão Escolar. *Educar em Revista*, n. 22, Dezembro de 2003.

VALENTE, I. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Plano, 2001.

Discutir a política de financiamento da educação ou de qualquer política pública é antes de qualquer coisa um debate político para o qual, certamente a compreensão do desenho legal e técnico da sua execução contribui para potencializar a capacidade de interlocução entre sociedade e governo, comunidade escolar e secretaria de educação.

É preciso também considerar que o financiamento público é um forte determinante de quanto o Estado está presente numa determinada área social, portanto é um elemento central da intervenção estatal na vida social. Assim pode-se reconhecer disputas entre uma compreensão de que ao Estado cabe um papel suplementar na vida social, intervindo *ex post* quando os indivíduos no jogo do mercado não conseguem garantir as condições de sobrevivência individualmente. Neste caso pode-se dizer que temos um Estado liberal, onde as políticas são compensatórias e muito provavelmente focalizadas. Por outro lado, temos uma compreensão, de que cabe ao Estado *a priori* intervir na vida social de forma a garantir condições igualitárias de cidadania para a população, condições estas que fixem a competição de mercado num patamar mínimo de inclusão social. Neste caso, pode-se dizer que na história contemporânea, concretizou-se nas experiências do Estado Social Democrata ou Estado de Bem Estar Social – em especial, no modelo europeu e, no caso brasileiro, a tentativas de construção de um Estado de Bem Estar que não tem conseguido ainda se consolidar<sup>2</sup> (FIGUEIREDO, 1997).

Esta compreensão que o financiamento é espaço de disputa política e não meramente técnica, é um pressuposto importante no estudo sobre esta questão, pois no âmbito do cotidiano da maioria dos trabalhadores em educação é a compreensão política do processo de financiamento que será importante para subsidiar a avaliação, por

---

<sup>2</sup> Um outro ponto de disputa é a da superação de uma sociedade de mercado e o desenho de outras formas de vida onde o próprio estado poderia ser superado, em um modelo socialista por exemplo. As experiências socialistas já experimentadas na história entretanto, não chegaram a superar a intervenção estatal na vida social.

exemplo, das propostas de reajuste salarial, das condições de ampliação da oferta de escolas para a população ou para compreensão da origem dos recursos que chegam para a escola administrar diretamente.

Esta unidade procura apresentar as linhas gerais da política de financiamento da educação básica no Brasil considerando os dispositivos constitucionais, a política de fundos e sua regulamentação, os processos de descentralização de recursos criados no âmbito das redes de ensino.

#### **a. O financiamento da educação na constituição federal: a questão da vinculação orçamentária**

A legislação brasileira tem como característica central na política de financiamento da Educação a previsão constitucional de recursos para educação. Esta previsão é denominada **vinculação de recursos** e esteve presente na legislação nacional brasileira em todos os períodos democráticos durante o século XX. O quadro abaixo 1 apresenta uma síntese da presença/ ausência da vinculação ao longo do século XX:

Quadro 1: Vinculação de Recursos para educação nas legislação nacional brasileira.

Ano	Dispositivo Legal	Esfera de Vinculação		
		União	Estado	Município
1934	Constituição Federal	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal	-	-	-
1942	Decreto Lei 4.958	-	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20%
1971	LDB 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 24	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal	18%	25%	25%

Fonte: Legislação Federal. disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

Atualmente a Constituição Federal de 1988 prevê que obrigatoriamente a União, os Estados e Municípios devem aplicar um percentual mínimo da receita de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). No caso da União este percentual é de 18% da receita de impostos e no caso de estados e municípios o

percentual é de 25% da receita de impostos. Observe a redação tal qual está no artigo 212 da Constituição Federal:

*Art. 212. (\*) A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

(...)

*§ 4.º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.*

O Brasil é um dos poucos países que tem esta vinculação e ela não é unanimidade. Há dirigentes em municípios e estados em que a educação tem um atendimento razoável que contestam essa vinculação, dizendo que ela amarra o orçamento; também há posições na literatura sobre política educacional argumentando que o orçamento não deveria ter uma vinculação fixa já que o planejamento da política é que deveria indicar a necessidade de recursos. Em primeiro lugar, cabe destacar que é exatamente porque a vinculação constitucional amarra o orçamento que há recursos disponíveis para educação. Se considerarmos o quadro nacional, de educação, de oferta de vagas na educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos e mesmo da qualidade do ensino fundamental, vamos concluir rapidamente que uma educação de qualidade exige uma aplicação muito grande de recursos e que estes precisam ter continuidade já que a educação é um processo que acompanha os cidadãos durante um tempo grande de sua vida. Portanto, no contexto atual, ainda que possamos planejar melhor a utilização de recursos é fundamental assegurar a regularidade de sua aplicação e para isto a vinculação de recursos tem um papel importante.

O artigo 212 da Constituição prevê ainda outras fontes de financiamento, além dos impostos, vinculadas a programas específicos na educação como é o caso do salário educação. Esta contribuição social vinculada ao ensino fundamental, criada em 1964, é uma contribuição feita pelas empresas, de 2,5% sobre o total da contribuição destas ao INSS. O salário educação é dividido em duas partes: dois terços são

A Argentina aprovou em 2005 uma vinculação de recursos para educação. A lei argentina estabelece que o governo nacional e as províncias devem alcançar até 2010 um investimento em educação de 6% do PIB daquele país (LEI 26075/2005).

No Brasil, a aplicação de recursos em educação foi de 4% do PIB (INEP; 2007) em 2004. Na lei 10.172/2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação havia um artigo incluindo entre as regras de financiamento da educação um esforço nacional para a aplicação de 7% do PIB em educação, este artigo foi vetado. Procure mais informações sobre este debate em:

<http://www.campanhaeducacao.org.br/>

repassados aos estados e municípios (LDB 9394/96 e Lei 10832/2003) e um terço fica no governo federal, administrado pelo FNDE. Recentemente a Emenda Constitucional 53 de 2006 transformou o salário educação em salário educação básica, portanto, depois de 42 anos sendo uma fonte exclusiva do ensino fundamental, o salário educação, a partir de 2007, será aplicado em toda a educação básica.

Outra questão importante a ser compreendida no artigo 212 diz respeito a idéia de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) este é um conceito que auxilia no estabelecimento de regras para a aplicação dos recursos vinculados à educação. Os recursos vinculados, 25% da receita de impostos de estados e municípios e 18% da receita de impostos da União, não podem ser aplicados em qualquer atividade que os governantes considerem educativa, os recursos destinam-se às despesas que tem relação direta com as condições de ensino e estas condições estão delimitadas nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Quadro 2: Definição do conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na LDB 9424/96

	Incluído em MDE – artigo 70	Não é MDE – artigo 71
Despesas com pessoal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</li> <li>• pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</li> </ul>
Despesas com material de consumo, material permanente e construções	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</li> <li>• uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</li> <li>• realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</li> </ul>
Pesquisas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</li> </ul>
Repasse de recursos à	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial,</li> </ul>

Os recursos do salário educação têm viabilizado programas do governo federal como Livro Didático, o Apoio ao Transporte Escolar, o Programa de Dinheiro Direto na Escola. Os recursos para estes programas do Governo Federal, portanto, não provêm dos 18% que a União deve aplicar em educação. Os dados sobre os recursos do salário educação estão disponíveis no site do FNDE [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).

instituições privadas	privadas;	desportivo ou cultural;
Apoio ao estudante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</li> </ul>
Pagamento de dívidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>

Fonte: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9394/96.

A partir desta base de vinculação de recursos de impostos, em 1996 há uma importante alteração nas regras de financiamento da educação no Brasil com a instituição de uma política de fundos.

#### **b. FUNDEF: nova forma de distribuição dos recursos.**

Em 1996 a aprovação da Emenda Constitucional Nº. 14 criou o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Este fundo estabeleceu uma **sub-vinculação** sobre o percentual de 25% da receita de impostos que estados e município já deveriam aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, a criação do FUNDEF não representa dinheiro novo para educação, mas uma alteração na forma de distribuição de uma parte dos recursos já previstos para educação nacional. A principal idéia preconizada na EC Nº. 14 é de redefinição do papel da União e, de certa forma, uma secundarização do seu papel, no financiamento do ensino fundamental. Por que é possível afirmar isto tão categoricamente?

Vejamos, antes da EC Nº. 14 a União, Estados e Municípios estavam obrigados, segundo a Constituição Federal de 1988, a destinar 50% dos recursos vinculados à educação para o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. Com a Emenda tal dispositivo foi redefinido nos seguintes termos:

*Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao*

A vinculação de recursos a MDE é de no mínimo 25% nos estados e nos municípios, os entes federados podem ampliar este percentual estabelecendo novos patamares na constituição estadual ou na lei orgânica municipal. O Estado do Paraná ampliou a vinculação estadual de recursos para educação para 30% (Paraná, Emenda Constitucional nº. 053/06). Consulte a Lei Orgânica da sua cidade e confira qual é o percentual de recursos para MDE estabelecido.

*desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.*

*§6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal (Artigo 60 do ADCT).*

Como podemos ver a Emenda aumenta o percentual sub-vinculado ao ensino fundamental para estados e municípios que, a partir de 1996, passa de 50% para 60% dos recursos previstos para MDE, ao mesmo tempo em que diminui a sub-vinculação de recursos destinados ao ensino fundamental da parcela da União, de 50% para 30%.

Outro ponto polêmico em relação ao FUNDEF diz respeito à idéia de custo aluno. A Lei 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, estabelece que o Presidente da República estabelecerá anualmente um mínimo por aluno, que se convencionou chamar “custo aluno”, mas que, na verdade, não é um custo, é um gasto possível por aluno-ano. Tal gasto deve ser o resultado da divisão entre os recursos disponíveis no ano, para todos os Fundos estaduais e o número de matrículas no Brasil no ensino fundamental público regular. Isso dá um “x” que é o recurso disponível para ser gasto por aluno naquele ano. Os estados não podem aplicar menos que isso. Aqueles que não tiverem recursos disponíveis para praticar no mínimo este gasto-aluno-ano terão complementação federal.

Mesmo sendo esta a regra prevista na lei: “*O valor mínimo anual por aluno (...) será fixado pelo Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior.*” (Lei 9424/96, artigo 6º. §1º). Porém, o que tem prevalecido é a idéia de que o valor será fixado pelo Presidente, e não regra que determina como se faz a conta. Esta discrepância foi motivo de intensos debates inclusive no Congresso Nacional. A tabela 1 apresenta os valores calculados e os valores estabelecidos para o Fundef entre 1998 e 2005:

Tabela 1: Valores custo aluno FUNDEF -1998-2005.

ANO	Valor Legal	Valor Decreto Presidencial	Diferença	
			absoluta	percentual
1997	R\$ 300,00	R\$ 300,00	-	-
1998	R\$ 399,47	R\$ 315,00	R\$ 84,47	21,14%
1999	R\$ 451,81	R\$ 315,00	R\$ 136,81	30,28%
2000	R\$ 532,53	R\$ 333,00	R\$ 199,53	37,47%
2001	R\$ 613,85	R\$ 363,00	R\$ 250,85	40,86%
2002	R\$ 706,35	R\$ 418,00	R\$ 288,35	40,82%
2003	R\$ 786,16	R\$ 446,00	R\$ 346,16	44,03%
2004	R\$ 864,00	R\$ 537,71	R\$ 326,29	37,76%
2005	R\$ 975,79	R\$ 620,56	R\$ 355,23	36,40%

Fonte: Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados; campanha nacional pelo direito a educação.

O grande problema destes valores é que eles tem significado pouco incremento de recursos para o ensino fundamental. Excluindo-se os estados que recebem complementação da União por não terem disponibilidade orçamentária para cumprir o mínimo nacional sozinhos, que variam entre cinco e seis estados e são evidentemente os mais pobres do país, o restante, via de regra, gasta mais do que isso.

Outra questão importante do FUNDEF refere-se aos recursos que devem ser empregados em pagamento de professores em efetivo exercício no ensino fundamental. A Lei 9424/96 estabelece que no mínimo 60% dos recursos do Fundo, devem ser destinados a este fim, portanto, para pagar professores e especialistas. O secretário de escola, a servente e a merendeira, etc, devem estar nos outros 40% ou em recursos que não sejam oriundos do FUNDEF. Outra grande polêmica em torno do pagamento de pessoal está nas chamadas “sobras” do FUNDEF que geram “rateios” ao longo ou ao final do ano letivo entre os professores do ensino fundamental. A imprensa paranaense noticiou em 2001 o pagamento de ate 16º salário decorrente destes rateios. Provavelmente o que vem acontecendo é que estes municípios não estão conseguindo aplicar o mínimo obrigatório em pessoal e ao invés de reorganizar o Plano de Carreira para possibilitar uma valorização segura do magistério, conseguem agradar os professores com esta divisão de sobras. Isto gera inúmeros problemas, entre eles vou destacar pelo menos dois: criou-se disputas nas redes municipais pelas turmas no

ensino fundamental, uma vez que professores que atuam na educação infantil, mesmo pré-escola, não poderiam receber tais recursos; o abono recebido não tem nenhuma vinculação com o salário, portanto, com o fim do FUNDEF<sup>3</sup> ou com a construção de novas escolas na rede que gere novas contratações de professores acabam-se os rateios e a valorização dos professores volta a ser uma promessa.

Se há algum avanço trazido pela implantação do FUNDEF, este avanço está no controle sobre as contas públicas, em dois sentidos: Primeiro, internamente à administração pública que foi obrigada a reorganizar as rotinas para que os documentos, balanços, demonstrativos de despesas passassem a discriminar o que é e o que não é pago com o FUNDEF. Isto possibilita que as equipes das próprias Secretarias de Educação possam controlar quanto de recursos está disponível para educação. Isto é importante posto que há dentro da administração pública uma tradição de que apenas a Secretaria da Fazenda, ou órgão equivalente, domina a disposição do orçamento público.

O segundo avanço está na idéia do controle social. Os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF são, na sua maioria, ainda muito frágil, pois este Conselho não é um órgão fiscalizador que tem poder de barrar as contas. Ele faz seu parecer e o envia para o Tribunal de Contas, que é quem pode fazer alguma coisa. Mas, mesmo assim se coloca a possibilidade do controle pela sociedade sobre um pedaço dos recursos da Educação, àqueles vinculados ao Fundo. O desafio neste terreno é construir estratégias de Controle Social sobre o conjunto dos recursos para educação e certamente sobre o conjunto dos recursos públicos.

### **c. O FUNDEB: novo momento da política de fundos.**

Dado o contexto do FUNDEF, importa agora considerarmos que a política de fundos vive hoje uma segunda onda na política educacional brasileira, a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

---

<sup>3</sup> A Emenda Constitucional Nº. 14 estabelece uma existência de 10 anos para o FUNDEF, a contar de 1º de janeiro de 1998.

dos Profissionais da Educação. Esta substituição foi aprovada pela Emenda Constitucional N.º 53 e regulamentada pela Lei N.º 11.494 de 20 de junho de 2007. O FUNDEB já estava em vigor desde o início de 2007 sendo regulado por uma medida provisória, que foi transformada na lei de 20 de junho.

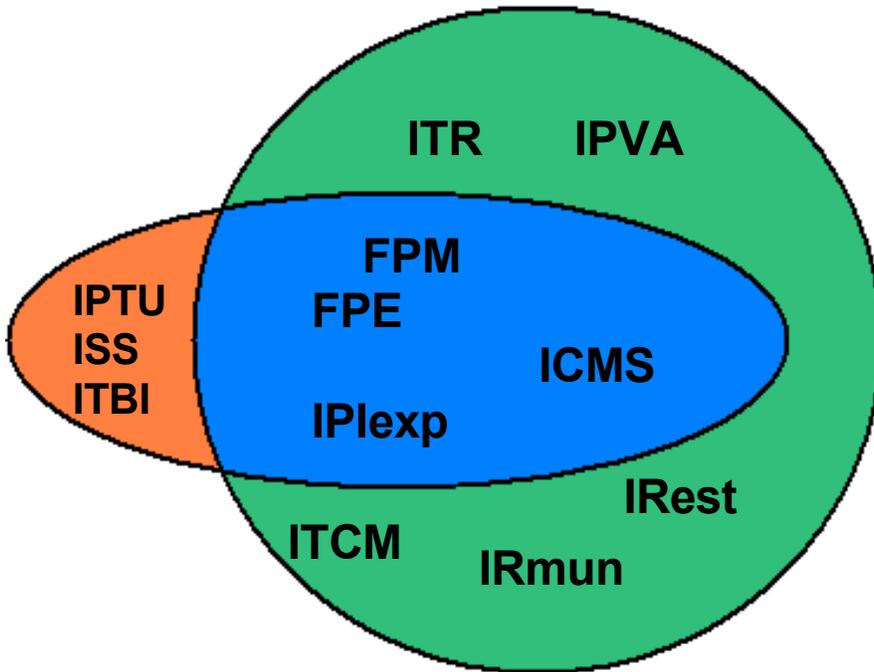
Se você compreendeu o mecanismo do FUNDEF basta prestar atenção nas novidades trazidas pelo FUNDEB, os próximos quadros apresentam as principais diferenças entre os dois fundos:

Quadro 3: FUNDEF X FUNDEB: tempo, natureza e objetivos.

	<b>Fundef Emenda 14 Lei 9424/96</b>	<b>Fundeb Emenda 53 Lei 11.494/07</b>
Tempo	10 anos (1998/2006)	14 anos (2007/2021)
Natureza	Contábil	Contábil
Destinação	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração condigna do magistério.	Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração.

A Emenda 53 prevê um período de implantação gradual do FUNDEB, apesar do fundo entrar em vigor em 2007 ele estará plenamente em vigor apenas em 2010, isto significa uma incorporação gradativa de novos impostos na composição do fundo e a ampliação gradativa da matrícula da educação básica na distribuição de recursos. Os quadros 3 e 4 apresentam estas informações.

Gráfico 1: FUNDEF X FUNDEB: Base de impostos



- FUNDEB
- (16,66%, 18,33% e 20%)
- (6,66%, 13,33% e 20%)
- FUNDEF (15%)
- FORA DO FUNDO

Quadro 4: FUNDEF X FUNDEB: Base de impostos

	<b>Fundef Emenda 14 Lei 9424/96</b>	<b>Fundeb Emenda 53 Lei 11.494/07</b>		
Fontes		1º ano	2º ano	3º ano até o final

ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI-Exportação	15%	16,66%	18,33%	20%
Lei Kandir	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCM	-	6,66%	13,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
Complementação da União	Sem especificação	2 bilhões de reais	3 bilhões de reais	4,5 bilhões de reais (a partir do 4º ano – 10% do fundo)

Os impostos que já compunham a base de recursos do FUNDEF (ICMS; FPM; FPE; IPI- exportação e recursos da Lei Kandir) são subvinculados ao FUNDEB em 2007 em 16,66% e chegam a 2009 subvinculados ao FUNDEB em 20%. Os impostos incluídos na subvinculação apenas com a nova Emenda têm uma gradação diferente, mas também chegam a subvinculação de 20% em 2009. É importante ressaltar que além destes recursos municípios e estados continuam sendo obrigados a investir em MDE: 25% dos recursos dos demais impostos e mais 5% dos recursos dos impostos que compõe o FUNDEB. A Lei 11.494/2007, é explícita quanto a esta questão:

*Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no [art. 212 da Constituição Federal](#) e no inciso VI do caput e parágrafo único do [art. 10](#) e no [inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), de:*

*I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;*

*II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.*

Quanto à gradativa incorporação da matrícula a lei estabelece que o FUNDEB financiará a matrícula pública presencial. Matrícula pública é aquela existente na rede oficial de ensino, a exceção na questão

do que é público está na possibilidade das redes públicas contarem na matrícula os alunos atendidos em instituições conveniadas no caso de creches e no caso da educação especial. Há também um prazo de 4 anos em que as matrículas em pré-escolas poderão ser incluídas na contagem para distribuição de recursos do fundo, porém após este prazo a rede pública deverá ter sido ampliada para atender tais alunos diretamente.

Quadro 5: FUNDEF X FUNDEB: matrículas

	<b>Fundef Emenda 14 Lei 9424/96</b>	<b>Fundeb Emenda 53 Lei 11.494/07</b>		
Matrículas	Matrícula pública presencial das escolas de cada rede de ensino.	Matrícula pública presencial das escolas de cada rede de ensino com exceção da admissão de: Matrículas em creches conveniadas, Matrículas em escolas conveniadas especializadas com atendimento exclusivo de EE. Matrículas em pré-escolas conveniadas por um prazo de 4 anos.		
		1º ano	2º ano	3º ano até o final
Ensino Fundamental	100%	100%	100%	100%
Educação Infantil	-	33,33%	66,66%	100%
Ensino Médio	-	33,33%	66,66%	100%
EJA	-	33,33%	66,66%	100%

Finalmente uma grande diferença entre os dois fundos está na questão do cálculo do valor aluno ano. Enquanto no FUNDEF este valor incorporava poucas diferenciações entre as modalidades de oferta da educação básica, no caso do FUNDEB o valor aluno ano será calculado com base em 16 critérios de diferenciação da oferta de educação básica. Segundo o artigo 10 da Lei 11.494, a educação básica será diferenciadas em :

- I- creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;

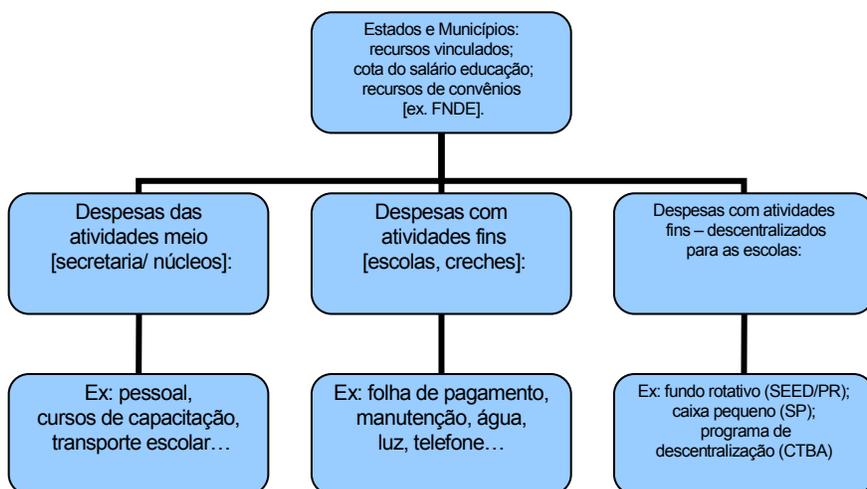
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX- ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;
- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Tais diferenças entre etapas, níveis e modalidades da educação básica serão consideradas para o cálculo da distribuição dos recursos do Fundeb a partir de fatores de ponderação definidos anualmente por uma Comissão Intergovernamental formada por um representante do MEC; cinco representantes da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e cinco representantes do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED). O quadro 6 apresenta os valores para a ponderação definidos pela comissão para este ano.

Quadro 6: Valor aluno ano no FUNDEB – fatores de ponderação 2007.

Etapa/modalidade	Fator	
	Urbana	No Campo
Creche	0,80	0,80
Pré-Escola	0,90	0,90
Séries iniciais do Ensino Fundamental	1,00	1,05
Séries finais do Ensino Fundamental	1,10	1,15
Ensino Fundamental Integral	1,25	1,25
Ensino médio	1,20	1,25
Ensino médio integral e ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30
Educação especial; Educação indígena e quilombola	1,20	1,20
EJA com avaliação no processo e EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	0,70	0,70

Estas são as grandes regras para o financiamento da educação no Brasil, vinculação de recursos para MDE, determinado constitucionalmente, e redistribuição destes recursos via fundos estaduais, na última década. Agora é importante compreender o caminho que este recurso faz para efetivar a política educacional. Para isto observe o diagrama abaixo:



O diagrama começa com a base de recursos para educação. A receita de impostos, segundo a LDB, deve ser repassada para o órgão responsável pela educação de dez em dez dias; os recursos de convênios e do salário educação devem ser depositados diretamente na conta vinculada à educação ou em contas específicas dos convênios. Estes recursos serão utilizados pela Secretaria de Educação, estadual ou municipal, para todas as despesas com MDE, sejam elas indiretas que no diagrama são denominadas como despesas com atividades meio, ou seja, o pagamento do pessoal que trabalha na secretaria, as despesas com formação de professores, com o transporte escolar, com o prédio da secretaria e dos núcleos, etc. Estes recursos também pagarão as despesas com atividades fins, àquelas que se realizam diretamente com o aluno: professores em sala de aula; manutenção da escola, conta de água, luz, telefone; pessoal de apoio pedagógico, etc.

Estas despesas com as atividades fins podem ser realizadas pela Secretaria de forma centralizadas (toda a folha de pagamento é calculada e o pagamento é feito diretamente para os servidores); compra de

As escolas estaduais e municipais além de receber recursos do órgão municipal ou estadual da rede que pertence, pode, ainda, receber recursos do Ministério da Educação. Desde 1995 o MEC mantém o programa denominado PDDE que repassa recursos para as Associações de Pais e Mestres de escolas de ensino fundamental. No site do INEP é possível acessar o estudo “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado em Educação” Adrião e Peroni, neste estudo as autoras apresentam as implicações da repassa

material de consumo e distribuição para as escolas; ou podem ser realizadas também de forma descentralizada, pelo repasse de recursos para a escola aplicar.

#### **d. Recursos descentralizados: O Fundo Rotativo no Estado do Paraná.**

Os recursos públicos descentralizados para as escolas são uma parte muito visível e concreta do financiamento da educação no cotidiano da escola. A compreensão da importância do controle social sobre o uso destes recursos e a transparência na sua utilização é uma faceta importante da democratização e do controle do financiamento público, inclusive pela possibilidade de aprendizagem que o uso e a fiscalização destes recursos podem possibilitar para a comunidade escolar. Ao acompanhar os gastos descentralizados pais, alunos, professores podem familiarizar-se com as preocupações com a gestão correta dos recursos públicos e contribuir para o debate sobre controle social do conjunto do orçamento público brasileiro. Dada a relevância da presença de recursos descentralizados na escola, vamos tomar esta questão com mais vagar.

Os programas de descentralização de recursos para a escola têm diferentes denominações nas redes públicas [suprimento de fundos em São Carlos (SP); Suzano (SP); Caixa pequeno (Maringá); Descentralização Financeira (Curitiba); Fundo Rotativo (Rede Estadual Paraná)]. Estes programas, além de denominações diferentes guardam também duas diferenças fundamentais, no caso de São Carlos e Suzano, por exemplo, estes recursos são repassados diretamente para o diretor da escola que com o acompanhamento do conselho escolar aplica os recursos; no caso de Curitiba e de outras cidades, o programa de repasse implica convênio com as Associações de Pais e Mestres, o que transforma o repasse numa subvenção social à uma entidade privada.

No caso do Estado do Paraná, os recursos do orçamento da educação estadual são repassados para as escolas via o programa denominado *Fundo Rotativo*, sem a figura de um convênio, o que

implica menor burocracia, mas exige maior preocupação do dirigente escolar com a transparência do uso dos recursos.

Este mecanismo não é novo no Paraná, ele surge na década de 1980 no contexto de redemocratização como forma de dotar as escolas de recursos públicos em substituição aos recursos provenientes da cobrança de taxas escolares (CUNHA, 1995). Estas taxas foram abolidas no Paraná em 1987 e depois proibidas na constituição de 1988.

O programa de repasse de recursos públicos para as escolas paranaenses foi inicialmente regulado por Resolução da FUNDEPAR e era definido como “*Suprimento de Recursos Descentralizados*” (Resolução N. 8/ 1984), destinava-se ao “*atendimento escolar e assistencial do educando, em especial àqueles que tenham caráter de emergência, bem como, proporcionar as condições mínimas de manutenção e funcionamento para cada estabelecimento*” (art. 1º). Esta forma de repasse de recursos para escolas perdurou até 1990 quando o Tribunal de Contas do Estado - TCE impugnou a referida prática “*invalidando qualquer ato de Suprimento de Recursos Descentralizados –SDR*” (Resolução 3.978 de 17 de abril de 1990). A impugnação decorreu do entendimento do TCE de que as escolas não poderiam receber recursos, pois não eram “*juridicamente constituídas para receber e administrar recursos*” (VICENTE, 1992), conforme instruções da Lei Nº. 4320/64.

Frente à posição do TCE, a Secretaria substituiu o programa pelo repasse de recursos diretamente para os diretores de escola durante aquele ano. Pela Resolução conjunta das Secretarias de Planejamento e da Fazenda ficou estabelecido:

*Permitir que, até 31 de dezembro de 1990, sejam concedidos pela Fundação Educacional do Estado do Paraná – FUNDEPAR, até 2 (dois) adiantamentos por servidor, ainda que funcionário da administração direta da Secretaria de Estado da Educação, desde que tenham o mesmo período de vigência e que não se refiram à mesma rubrica de despesa. (Resolução Conjunta Nº. 4 de 11 de julho de 1990)*

Este era um expediente excepcional e a SEEDPR seguiu buscando um programa definitivo. Em 1992 a Assembléia Legislativa

aprovou a Lei 10.050 que criou o programa chamado Fundo Rotativo para escolas e delegacias de polícia, destinado às despesas com material de consumo e similares, este programa também envolvia a ação das APMs, posto que, *“a aplicação desses recursos seria decidida pelas Associações de Pais e Mestres ou por comissões especiais, quando elas não existissem, [estas] também fiscalizariam o emprego das verbas e avaliariam a prestação de contas”* (CUNHA, 1995, p. 238).

Atualmente o programa Fundo Rotativo continua em vigor. Segundo o manual de orientações da SEED a forma de distribuição de recursos leva em conta: “número de alunos matriculados, valor linear e outros indicadores educacionais e sociais” (PARANÁ, 2004). Tais recursos são distribuídos em 10 cotas, entre fevereiro e novembro, podendo haver cota suplementar em casos excepcionais; os recursos destinam-se principalmente à manutenção do estabelecimento de ensino e a aquisição de material de consumo.

As escolas devem aprovar o plano de aplicação de recursos em reunião da Associação de Pais e Mestres e ou do Conselho Escolar. Esta é uma questão fundamental em termos de controle social do recurso para educação, a possibilidade da comunidade escolar saber que os recursos existem, sua quantidade e as possibilidades de uso, antes da aplicação destes recursos pelos gestores; a transparência nas informações iniciais é fundamental para que a fiscalização e o acompanhamento do uso dos recursos seja um processo efetivo e não apenas uma atividade burocrática. Neste sentido ainda, a aprovação do Plano de Aplicação no espaço do Conselho Escolar pode ajudar na articulação da discussão dos recursos presentes na escola com a questão do projeto político pedagógico da escola, possibilitando a problematização dos programas de descentralização a partir das necessidades reais das escolas e não apenas como decorrência da lógica geral da descentralização da política educacional.

Finalmente para encerrar este panorama acerca da política de financiamento da educação brasileira e de sua concretização no âmbito escolar, procuraremos construir um exemplo da dinâmica do

financiamento público em termos de custo de uma escola em funcionamento. Para isto tomaremos as informações disponíveis no Portal Educacional do Estado do Paraná – Sistema de Consulta às escolas de uma escola estadual paranaense.

No exemplo abaixo procuraremos indicar o “insumo”, ou seja, os elementos necessários ao funcionamento da escola; o valor investido nestes elementos por aluno matriculado no ano de 2006 e a forma como este recurso chegou à escola (diretamente – via repasse de recursos; indiretamente – via despesas realizadas pela secretaria de educação). A escola tomada aleatoriamente como exemplo está localizada em Curitiba, tinha 1026 alunos em 2006, em 36 turmas de 1ª a 8ª séries, EJA e educação especial, com 71 trabalhadores em educação lotados na escola.

Os dados sobre salário não estão disponíveis no site, mas estão disponíveis as informações sobre carga horária e formação. Com estas informações, apenas a título de exemplo, comparamos os dados com a previsão dos planos de carreira e calculamos o custo por aluno da escola a partir do salário médio previsto segundo a função e a formação. Certamente este valor tem problemas, mas servirá para o exercício de visualizarmos o custo aluno numa escola concreta. Este tampouco é o custo total da escola em um ano, pois há o material que os alunos doaram para escola, há recursos que a APM pode ter arrecadado, há os recursos que já estavam na escola em forma de material permanente.

Para saber mais sobre custos aluno nas escolas públicas brasileiras acesse o site do INEP e leia o estudo: VERHINE, R [Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica](#) Brasília: INEP, 2006.

Tabela 2: Financiamento da Educação e o custo de uma escola paranaense.

Insumo	Estimativa de recursos anual (R\$)	Forma de dotação	Investimento por aluno ano (R\$)	Participação percentual no investimento por aluno ano
Pessoal total	753.04	Procure os dados sobre a escola em que você trabalha e construa uma tabela de gastos com educação a partir da sua realidade. Compare os números e discuta com o conselho escolar.	734,00	89%
Merenda	10.29		10,00	1,2%
Fundo Rotativo	39.04		38,10	4,6%
Energia Elétrica	34.67		33,80	4,1%
Telefone	4.33		4,20	0,5%
Água	1.83		1,80	0,2%
Total	843.23		821,90	100%

Fonte: Dados da escola: Si...  
 escola; dados salariais – tabelas agosto.

A tabela 2 possibilita concluirmos duas coisas importante sobre o financiamento da educação, primeiro que o maior investimento em educação é com pessoal (professores e demais trabalhadores em educação) o que é reflexo adequado de uma atividade onde o central é a relação entre pessoas; a segunda conclusão importante é que a maior parte dos recursos investidos nas escolas são feitos de forma indireta. O estabelecimento de ensino utilizado para construir o exemplo de gasto aluno ano na tabela foi gestor direto de apenas 4% dos recursos aplicados na escola.

As informações apresentadas nestas longas páginas sobre financiamento da educação certamente não esgotam a temática, mas espera-se que contribua como uma bússola sobre quais são os elementos centrais para compreendermos este tema que é fundamental na construção de uma escola de qualidade para todos na realidade brasileira.

### **Referências Bibliográficas:**

BRASIL. Constituição da Republica Federativa. 4ª ed. São Paulo: Ridel, 1999.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Lei do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CUNHA, L. A. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez Niterói: UFF, 1995. 495 p.

DAVIES, N. O FUNDEF e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

FISCHER, N.B. e MOLL, J. (org.) Por uma nova esfera pública: A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIGUEIREDO, A. C. Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, 1997, nº. 39, p. 96 -103.

GOUVEIA, A. B. *et al.* Relatório da Pesquisa: Impactos da Implantação do FUNDEF no Paraná. Curitiba: Setor de Educação, 2003.

MELCHIOR, J. C. A. O financiamento da Educação no Brasil. São Paulo: EPU, 1987. 156 p.

PINTO, M. R. Os Recursos para educação no contexto das finanças públicas. Brasília: Plano, 2000.

VINCENTE, M. O fundo rotativo. Curitiba: UFPR, 1992.

*A maioria dos problemas de administração pública  
reclama, para a boa solução,  
ação conjunta das várias órbitas de poderes:  
a municipal, a estadual e a federal.  
E se tais problemas chegam a envolver  
ação de cunho predominantemente social,  
como a da economia, a da educação e a da saúde,  
esse espírito de boa colaboração se torna,  
então, de todo imprescindível.  
Lourenço Filho*

Nos últimos anos adquiriu centralidade a discussão sobre a gestão da unidade escolar. Por um lado, esta discussão permitiu retomar e aprofundar o caráter democrático que esta gestão deve assumir, mas, por outro, a partir de uma perspectiva conservadora, atribuiu à escola a responsabilidade exclusiva de resolução dos problemas existentes no seu interior.

Entretanto, quando alunos e professores iniciam uma aula qualquer, em alguma escola pública, as condições do que se pode ensinar e aprender estão definidas pela interferência de instâncias que estão muito além do que se pode alcançar ao olhar para o cotidiano escolar. A possibilidade de efetivação da matrícula dos alunos está definida pelo órgão central da Secretaria de Educação que, por um sistema de geoprocessamento, determina qual escola disponibiliza vagas para os moradores próximos. Da mesma forma, o número de vagas se define por uma portaria que leva em conta a metragem das salas de aula (1 m<sup>2</sup> por aluno).

Possivelmente nem todos os professores e funcionários necessários estão na escola no início do período letivo. A sua contratação também depende da verificação do número de alunos e de turmas da escola e de uma Resolução da SEED sobre porte da escola e a efetivação de concursos que não são realizados pela e na escola.

A unidade escolar, entretanto, não se comunica diretamente com estes órgãos. Há um funcionário do Núcleo Regional de Educação que vai à escola levando as decisões e colhendo as informações. Nem sempre as informações chegam às escolas ao mesmo tempo e/ou são coincidentes entre si, quer vindas do NRE, diretamente da SEED ou recebida num curso de capacitação. Do mesmo modo, o NRE recebe instruções de diversos lugares: das Superintendências da SEED, dos seus Departamentos e Coordenações. Pode acontecer, e acontece, que a multiplicidade e o paralelismo de instâncias gere morosidade na tramitação.

Assim, a existência de carteiras e quadro-negro, as condições de higiene e salubridade, a existência de docentes, pedagogos, merendeiras e as condições de atualização destes, a abertura de vagas, o livro didático, a consolidação da matrícula e a certificação, ou seja, a existência de cada escola para o aluno decorre de um processo de gestão do sistema de ensino, cujas definições política e técnica estão centralizadas na Secretaria de Educação e são mediadas por um conjunto de órgãos e setores dentro do setor público e paralelos a ele. E ainda existem as normas e orientações políticas para a educação que emanam do Ministério da Educação e que se impõem aos sistemas de ensino estaduais e municipais.

O que este breve retrato nos indica é que pensar na gestão democrática da educação implica necessariamente pensa-la no âmbito da unidade escolar, mas que isto não é suficiente. É preciso, também, pensar a democratização da gestão nos sistemas de ensino.

#### **a) A política educacional no contexto da pluralidade dos sistemas de ensino**

Atualmente, o atendimento educacional é feito pelo poder público em todas as suas instâncias federativas: a União, os estados e os municípios. As instituições privadas integram os respectivos sistemas de ensino.

Alguns fatos devem ser considerados. Apesar de termos todas essas instâncias oferecendo ensino de diversos níveis e modalidades, o nosso atendimento educacional é muito precário. Temos uma dívida histórica. Ainda permanece o analfabetismo, nem todas as crianças de 7 a 14 anos estão na escola, o atendimento da educação infantil é baixíssimo, o do ensino médio não chega nem na metade dos jovens em idade própria, nem temos estatísticas suficientes de quantos alunos deveríamos atender na educação especial, o atendimento no ensino superior é principalmente privado. Convivemos ainda com altos índices de reprovação e evasão, tanto por causas extras como intra-escolares. Os salários dos profissionais da educação são baixos, as condições materiais e físicas das escolas deixam a desejar. Há uma grande desigualdade entre as regiões, estados e municípios nas condições de oferta e, portanto, nas possibilidades de aprendizagem efetiva.

A Constituição de 1988 deu outro estatuto aos municípios, reconhecendo-os como entes federativos, em pé de igualdade jurídica com os estados. O movimento que se seguiu foi de progressiva descentralização da execução das políticas sociais – saúde, educação, habitação, saneamento, etc.- para os municípios. Em nome da autonomia, estados, municípios e escolas passaram a assumir responsabilidades ampliadas, embora dificilmente tenham participado das definições das políticas.

A descentralização progressiva do atendimento educacional para os municípios tem levado ao risco do localismo, ou seja, ao fechamento das proposições e das possibilidades às condições singulares de cada município. Cada um fica entregue às próprias condições de pobreza e/ou riqueza, distanciando-se o horizonte da igualdade e afirmando-se insistentemente a desigualdade como princípio. Ao mesmo tempo, ficam o município e as escolas sujeitos à ingerência tanto do governo federal quanto estadual, quando algum projeto lhes interessa.

A partir das idéias de autonomia e descentralização, muitíssimo em voga tanto nos campos de esquerda quanto no âmbito das políticas neoliberais, pode-se chegar a acentuado grau de fragmentação das

políticas educacionais. De um momento próprio ao autoritarismo da década de 70, em que houve considerável centralização das decisões no âmbito do executivo federal, seguiu-se, na década de 80, uma ênfase na democratização da gestão da educação, *pari passu* com o processo de democratização social e político do país, em que se privilegiou a autonomia, resultando, como uma das conseqüências, no fortalecimento do movimento municipalista.

A Constituição de 88, ao dar estatuto de ente federativo aos municípios, consolidou a linha municipalista que ensejou, posteriormente, o processo de descentralização e municipalização das políticas sociais levado a termo pelos governos federais na década de 90.

Embora no âmbito da educação tenha permanecido certa dubiedade na Constituição de 1988, dado que se fala de sistemas municipais, mas só se atribui aos estados e à União a competência legislativa, a Lei 9394/96 vai corrigir esta ambigüidade ao declarar explicitamente a possibilidade da criação de sistemas municipais de ensino .

Hoje, no Paraná, temos um sistema estadual de ensino, composto pela rede estadual que oferta, em algumas poucas unidades escolares, a primeira fase do ensino fundamental e, na maioria delas, ensino da segunda fase do fundamental (5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries) e o ensino médio. Os municípios ofertam nas suas redes, que fazem parte do sistema estadual, educação infantil e os primeiros anos do fundamental e, por vezes, 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries. Alguns municípios transformaram suas redes em sistemas próprios. E há ainda a oferta de escolas de ensino médio que fazem parte do sistema federal. Portanto, o ponto de partida da análise da política educacional e o *locus* da sua implementação está dividido numa multiplicidade de sistemas de ensino, entre os quais transitam os alunos.

#### **b) Centralização e descentralização na organização do sistema de ensino no Brasil: um pouco de história**

A discussão da gestão municipal da educação tem origem em diversas posições, tanto à direita quanto à esquerda do espectro político.

A descentralização do ensino para os níveis subnacionais tem ocorrido na América Latina tanto em governos democráticos quanto em ditaduras militares, e aparece como recomendação dos organismos internacionais como a UNESCO, a OEA, o BIRD e o BID, etc.

No Brasil, a proposição de responsabilizar o município pelo ensino fundamental e pela educação infantil está presente já na legislação educacional do período militar e criou fôlego com os programas que se implementaram na década de 80, e principalmente de 90, o que nos leva a dizer que esta responsabilização é uma das linhas principais das políticas educacionais das últimas décadas. O exame dos dados estatístico mais recente dá idéia da progressiva e irreversível municipalização das matrículas. No Paraná, segundo dados de INEP/MEC, em 2006, 87,7% das matrículas de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série estavam na rede municipal e 88,8% das matrículas de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série concentravam-se na rede estadual.

Tem sido frequente a afirmação de que os serviços educacionais devem ser ou já estão sendo descentralizados através da transferência de responsabilidades entre os níveis de governo, do plano federal e estadual para o municipal. Esta afirmação parte da suposição de que esses serviços estiveram até o momento sob responsabilidade do governo central que definiu políticas, esferas de execução e exerceu controle sobre as formas e resultados das ações.

Segundo Sofia Lerche Vieira, é senso comum da história da educação brasileira situar a gênese da descentralização da educação na promulgação do Ato Adicional de 1834. Segundo a autora, esta origem remonta a 1828, na lei que atribuiu às câmaras municipais competências no campo educacional, tais como inspeção sobre as escolas de primeiras letras, e educação e destinos dos órfãos e auxílio aos estabelecimentos escolares e de caridade mantidos por outras autoridades (VIEIRA, 2000, p.28).

Esta afirmação poderia levar à conclusão de que a gestão da educação, como tendência, é descentralizada desde as suas origens. Entretanto, Vieira aponta a marca centralizadora no período colonial,

contra a qual existiram movimentos de insurgência: *se a centralização é a **tendência dominante** das origens de nossa história, um movimento na direção contrária também se expressa como **tendência dominada** no cenário que vai se configurando na sociedade emergente. (VIEIRA, 2000, p.29).*

Há, portanto, desde os primórdios da educação brasileira, um duplo movimento de centralização/descentralização, que relativiza a classificação da política educacional de um dado período dentro de uma só direção. Mesmo as reformas centralizadoras conviveram com um amplo espaço de atuação dos estados e municípios na responsabilidade sobre a faixa da educação escolar a qual têm acesso (ou deveriam ter) as massas populares.

Pode-se afirmar que a descentralização é uma dos temas centrais da política educacional nas duas últimas décadas. Como vimos, há um histórico anterior de responsabilização dos poderes subnacionais pela educação básica. Entretanto, o período da ditadura militar esteve marcado pela centralização autoritária e tecnocrática, como é exemplo a legislação educacional, o que resulta na importância de medidas descentralizadoras que aparecem como reação ao período autoritário. Leve-se ainda em consideração que a política educacional mais recente têm suas origens no que se delineou a partir de 1985.

Para análise da descentralização no período 1985-1995, baseamo-nos no estudo de Sofia Lerche Vieira sobre a política educacional nos governos Sarney (1985-1990), Collor (1991-1992), Itamar (1993-1994) e primeiro ano de governo de Fernando H. Cardoso (1995) (VIEIRA, 2000). Neste estudo, a descentralização aparece, juntamente com a qualidade, como grande tema do período 1985-1995, tomando-se como foco central o papel da União como formuladora de políticas. Sua presença é constada em todos os documentos analisados, tornando-se marcante no desenrolar das administrações federais, de modo a ir se explicitando como uma das estratégias centrais de modernização da gestão pública e reforma do Estado.

Embora a centralidade do estudo situe-se na análise de documentos expressivos do planejamento estatal, os dados estatísticos sobre o ensino básico no período 1985-1996 confirmam: 1- o decréscimo de participação federal no atendimento quer do ensino básico, quanto superior; a presença estadual na oferta de educação básica (crescente em relação ao ensino médio); a progressiva, mesmo que lenta, municipalização da educação infantil, do ensino fundamental e também do ensino médio. O que os dados demonstram é que para além de uma estratégia anunciada, a descentralização se configura como uma ação que se efetiva em termos das políticas de educação, iniciando-se com transferência de responsabilidades e execução de programas complementares, como o da merenda escolar, mas atingindo efetivamente o plano do atendimento da demanda de educação básica.

No planejamento público, a idéia da descentralização surge como crítica de centralização existente nos governos Sarney e Collor, efetiva-se como estratégia na condução descentralizada do Plano Decenal de Educação e na descentralização do Programa de Merenda Escolar para assumir, já no primeiro ano do governo F.H.C., a forma de um conjunto de ações voltadas não só a um reordenamento entre as esferas federal, estadual e municipal, mas também e principalmente tomando a escola como foco de atuação prioritária.

Deve-se destacar, na década de 90, a forma *centralizada* com que a *descentralização* é definida e efetivada. Em que pese a vinculação, no plano da intenção e das idéias, entre descentralização e participação, a partir de 1995, a “descentralização vem de dentro” na medida em que o MEC retoma o papel de formulador e emanados das políticas da educação. Segundo a autora, *o governo federal toma as rédeas da política educacional*” (VIEIRA, 2000, p.218).

No período mais recente, a partir de 2003, não houve reversão na tendência de descentralização apontada no período anterior. Algumas medidas foram tomadas no sentido de articulação dos sistemas e de definição de parâmetros nacionais da qualidade de ensino, como veremos adiante.

### **c) O regime de colaboração**

Diante da *desorganização* e fragmentação da educação nacional, precisamos afirmar alguns horizontes de sua possível organização e construção de um sistema nacional unitário. Em primeiro lugar, precisamos definir o que, quanto e como deve ser centralizado e descentralizado para que a democratização da educação se efetive. Não há centralização de um lado e, de outro, descentralização. A prática tem sido de centralização das decisões e descentralização da manutenção e da responsabilidade pela execução. Este é o modelo que temos conhecido e que resulta de decisões tomadas tecnocraticamente, desconhecedoras da realidade concreta, que muitas vezes atrapalham e entravam o cotidiano da prática pedagógica. Quem faz tem que participar das decisões.

Em segundo lugar, descentralizar poder não pode ser encerrar a esfera de poder em âmbitos reduzidos que solitariamente não detém a capacidade das grandes definições de ordem econômica, política e social. Não se define no âmbito do município a política cambial, a resolução do problema do pleno emprego, a migração da miséria, o preço do petróleo, a intervenção das agências financiadoras internacionais, o desequilíbrio ecológico planetário, o crescimento da violência, por exemplos. O poder de cada parte está determinado pela articulação do conjunto e parece um paradoxo afirmar, ao mesmo tempo, a globalização e a “autonomia” do município para resolução de problemas de ordem macro-social.

No âmbito das políticas sociais, e particularmente na educação, há de se fazer valer o que está na Constituição de 1988, na LDB e na Lei do Plano Nacional de Educação: o regime de colaboração. A partir de 2006, a Emenda Constitucional no 53, definiu que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (§ único do artigo 23). No que se refere à educação, as formas e colaboração deverão ser definidas na

organização dos sistemas de ensino, tendo em vista a garantia do ensino fundamental (§ 4º do Art. 211).

Algumas iniciativas têm sido tomadas na direção de alguma unidade nacional. Em relação ao conteúdo curricular, a unidade se estabelece por meio da definição da base comum nacional do currículo, estabelecida na Lei no 9394/96 e pelas Diretrizes Curriculares emanadas pelo Conselho Nacional de Educação. Do ponto de vista do financiamento, os fundos (primeiramente do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e, agora do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) garantem patamares mínimos de recursos com a participação das três esferas federativas: União, estados e municípios. Também o sistema nacional de avaliação vem atuando no sentido de estabelecer patamares de desempenho para o conjunto das escolas básicas, independentemente da esfera governamental que as mantém. O Plano Nacional de Educação estabeleceu metas para serem atingidas pelos estados e municípios, embora não articule, de forma explícita e suficiente, os mecanismos de co-responsabilidade dessas instâncias.

As críticas específicas que possam ser feitas a esses mecanismos não invalidam a idéia da existência de indicadores que possam balizar uma perspectiva de unidade nacional na efetivação do direito a educação de modo que o respeito às diversidades regionais não seja a consagração da desigualdade ainda presente tanto em relação ao acesso quanto à qualidade de ensino, que as políticas de descentralização da década de 90 só fizeram acentuar.

Como o regime de colaboração, único mecanismo apontado juridicamente para articular sistemas de ensino que funcionam concomitantemente, têm sua regulamentação na organização dos sistemas, sua efetivação dependerá das convergências e divergências das definições políticas das diferentes esferas de governo. Cada instância, particularmente as estaduais e municipais, responsáveis diretamente pela

oferta da educação básica, comporta perspectivas políticas tanto de avanço democrático quanto de permanência de acentuado e conservador clientelismo político. A síntese possível desaguará como resultante no plano das unidades escolares, sujeitas a programas provenientes de mais de uma esfera governamental e no percurso escolar do aluno que comportará, da educação infantil ao ensino médio, a passagem por instituições de ensino mantidas, normatizadas e orientadas por diferentes instâncias de governo.

Cabe ressaltar, ainda, que para além da divisão existente entre as atribuições dos entes federativos, a política educacional, em uma mesma esfera, tem estado marcada por uma multiplicidade de programas e projetos que substituiu a existência de planos de ação governamental na área da educação, com definição de prioridades e estratégias comuns no interior de uma gestão. Isto tem submetido as unidades escolares à intervenção de vários órgãos intermediários que carecem de unidade no encaminhamento das demandas, nas cobranças realizadas, quer relativas ao conteúdo, quer relativas ao tempo de execução dos projetos.

Diante deste quadro, fica o questionamento a respeito da possibilidade de efetivar o direito à educação, num contexto de desigualdades sociais e de desarticulação na definição e implementação das políticas. Nesta direção, há necessidade de consolidar os mecanismos de democratização da gestão no plano dos sistemas e redes de ensino, através da consolidação de conselhos municipais, reorganização dos conselhos estaduais, realização de conferências de educação deliberativas em todas as instâncias da federação.

### **Referência Bibliográfica:**

TAVARES, T.

VIEIRA, S. L. *Política educacional em tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.