

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

possibilidades e limites

ANTÔNIO CABRAL NETO
MAGNA FRANÇA



contexto
educação

RESUMO

Os debates realizados na década de 90 sobre o papel do Estado brasileiro e as ações políticas deles decorrentes, buscam redefinir a atuação deste, redirecionando-o no sentido da adoção de uma política de descentralização. Nesse contexto, o tema financiamento assume destaque na política educacional por meio de dispositivos de ordem legal-institucional. A tendência é privilegiar programas que articulem recursos provenientes da receita tributária (impostos, taxas e contribuições) para Estados e municípios. Discute-se a política de financiamento da educação básica, particularmente suas prescrições normativas, fontes, vinculações e transferências de recursos e custos educacionais. Constata-se que a prioridade ao ensino fundamental alegada pelo governo brasileiro é mais retórica do que prática, e que a contribuição para o Fundef é pouco significativa. Conclui-se, assim, que a política de financiamento da educação no Brasil, não tem sido capaz de promover a solução dos problemas básicos de acesso ao ensino fundamental e da melhoria de sua qualidade.

Palavras-chave: descentralização, financiamento, ensino fundamental.

Aceito para publicação em outubro de 2002

POLÍTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL EN BRASIL: posibilidades y límites

Resumen: Los debates en la década del 90 sobre el papel del Estado brasileño y las acciones políticas de ellos resultados, buscan redefinir la actuación de este, lo encaminando en el sentido de la adopción de una política de descentralización. En ese contexto, el tema financiamiento asume destaque en la política educacional por medio de dispositivos del orden legal-institucional. La tendencia es privilegiar programas que articulen recursos provenientes de la receta tributaria (impuestos, tasa y contribuciones) para Estado y municipio. Se discute la política del financiamiento de la educación básica, particularmente sus prescripciones normativas, fuentes, vinculaciones y transferencias de recursos y costos educacionales. Se constata que la prioridad a la enseñanza fundamental alegada por el gobierno brasileño es más retórica de que práctica, y que la contribución para Fundef es poco significativa. Se finaliza, así, diciendo que la política de financiamiento de la educación en Brasil, no hay sido capaz de promover la solución de los problemas básicos de acceso a la enseñanza fundamental y de la mejoría de su calidad.

Palabras-clave: descentralización, financiamiento, enseñanza fundamental.

FINANCING POLICIES FOR BASIC EDUCATION IN BRAZIL: possibilities and limits

Abstract: The debates that took place in the 90's about the role of the Brazilian state and the political actions that resulted from such debates attempted to redefine the role of the state and redirect it toward the adoption of a policy of decentralization. In this context, the financing theme takes on an important position in educational policies by means of legal and institutional mechanisms. The tendency is to favor programs that articulate resources that stem from tributary income (taxes, fees and contributions) for States and municipalities. The policies for the funding of basic education are discussed, especially the prescriptive norms, sources, links and transfers of educational resources and costs. It was verified that the alleged priorities to basic education by the Brazilian government are more rhetorical than practical, and that the contribution to FUNDEF is insignificant. It is thus concluded that the financial policies for education in Brazil, has not been able to promote solutions to the fundamental problems of access to basic education and the improvement of the quality of education.

Keywords: decentralization, financing, basic education.

O sistema de financiamento da educação no Brasil vem se consubstanciando a partir de leis e emendas constitucionais que propõem uma gestão descentralizada, redistribuindo responsabilidades entre os órgãos federais e as instâncias estaduais e municipais. Essas orientações legais representam, pelo aspecto normativo e jurídico, uma nova fase para o Estado brasileiro, tendo em vista o redimensionamento do Estado autoritário, fruto da ditadura militar, que assume, agora, características de um Estado democrático, cujas mudanças fizeram-se notar, principalmente, pelo retorno da democracia eleitoral, em fins da década de 80, e subseqüentes anos 90 do século XX. Nesse momento, no Brasil, observa-se a intensificação de procedimentos normativos e de medidas operacionais para viabilizar a vinculação constitucional dos recursos financeiros para a educação.

Essas vinculações foram claramente expressas, pelo governo brasileiro, por meio da determinação de percentuais estabelecidos em lei. Os recursos a serem aplicados são provenientes das receitas de impostos e das transferências realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Sendo assim, o financiamento da educação estará sujeito às ondas de flutuação desses recursos, uma vez que, como se sabe, a receita tributária aumenta em períodos de expansão econômica e diminui em épocas de recessão.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), efetivam-se mudanças na área da gestão e do financiamento da educação e das competências das três esferas de governo no que concerne à manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse contexto, a prioridade da política governamental volta-se para o Ensino Fundamental.

Nos anos 90 o Brasil assumiu compromissos com relação à universalização do ensino básico. Nesse momento a descentralização das ações governamentais passa a ser enfatizada como a estratégia política adequada para viabilizar esses compromissos. Essa perspectiva de descentralização vai ser expressa com mais ênfase no Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003¹.

A questão do financiamento, ora emergente, ante a sua vinculação direta com a melhoria da qualidade do ensino, vem sendo apresentada nos últimos anos como um dos principais objetivos das políticas educacionais, estabelecendo programas de descentralização.

Expectativas são geradas pela implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1996, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em janeiro de 1998.

As orientações de descentralização financeira foram incorporadas pelo Ministério de Educação (MEC), conforme se explicita no documento Desenvolvimento da Educação no Brasil – 1996, no item Políticas e Reformas Educacionais. Consolidando essa política de descentralização e autonomia da escola, atribui-se-lhe, dentre outras incumbências, a responsabilidade pela administração de seus recursos materiais e financeiros. Na verdade esse processo configura transformações econômicas, políticas e sociais que vêm ocorrendo no mundo atual, envolvendo, inclusive, mudanças no papel do Estado.

PRESCRIÇÕES NORMATIVAS SOBRE O FINANCIAMENTO

O direito de todos os cidadãos à educação e o dever do Estado em garantir-lhes esse direito, bem como o cumprimento da prescrição constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos, têm como requisito um adequado equacionamento das fontes de recursos para esse financiamento.

O financiamento da educação pública, no Brasil, ainda não foi resolvido satisfatoriamente, apesar do estabelecimento da vinculação de recursos constitucionais. Mesmo porque a vinculação de recursos nunca foi garantia de sua aplicação real na educação.

Existem três grandes questões sobre o financiamento da Educação que, no entendimento de Oliveira, permeiam seu debate nos últimos anos:

- a) as fontes de recursos para a educação, destacando-se entre estas a discussão do perfil da carga tributária nacional, e, como fontes específicas de recursos, a vinculação constitucional de recursos e o salário-educação; b) o repasse de verbas públicas para o ensino particular e as diversas modalidades de isenções e incentivos a essas escolas; e c) os custos diretos e indiretos do

processo de escolarização, situando-se entre estes os debates relativos ao ensino pago, que se desdobra em dois outros com características absolutamente distintas: a instituição ou não do ensino pago nas escolas públicas e o estabelecimento de parâmetros para a regulamentação do ensino particular, ou os limites da “liberdade de ensino” (1998, p. 123-124).

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

A referida política de vinculação de recursos da receita de impostos destinados à educação começou, em 1921, na Conferência Internacional do Ensino Primário, patrocinada pelo governo federal que lançou a proposta de 10% dos impostos para a educação. Em termos legais essa proposta veio a concretizar-se na Constituição de 1934, quando se determinou a vinculação de 10% da receita de impostos da União e dos municípios e de 20% dos Estados e Distrito Federal.

Depois de 1934 a vinculação de recursos aparece e desaparece, sistematicamente, nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional. Na Constituição de 1937 foi suprimida, sendo reintroduzida na de 1941, como consequência da Conferência Interstadual de Educação, que propôs a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e o Convênio Nacional de Ensino Primário. O primeiro foi instituído pelo Decreto-lei n. 4.958, de 14.11.1942, criando seus recursos. O Decreto-lei n. 6.785, de 11.08.1944, estabelecia um adicional de 5% sobre as taxas do imposto de consumo sobre bebidas, alterando o artigo 4º, § 2º do Decreto-lei n. 739, de 24.09.1938. Na Constituição de 1946, no artigo 169, são estabelecidas as alíquotas de arrecadação de 10% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e municípios. A LDB, Lei 4.024/61, ampliou para 12% a vinculação da União, o que foi suprimido na Constituição de 1967. A Emenda Constitucional n. 01, de 1969, devolveu essa arrecadação para os municípios, determinando a sua autonomia e a forma como seria assegurada, prevendo, inclusive, os casos em

que poderia ocorrer a intervenção nos municípios. Essa intervenção ocorreria se não houvesse aplicação, no ensino primário, em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal.

Na Lei de Ensino n. 5.692/71, em seu artigo 59, a vinculação dos recursos para os municípios é mantida com uma alíquota de 20% da receita tributária, cuja aplicação é vinculada ao Ensino de 1º Grau. O parágrafo único desse artigo acrescenta, também, a aplicação, no 1º Grau, de 20% das transferências, que cabem aos municípios, de recursos provenientes do Fundo de Participação (Oliveira, 1998, p. 125-126).

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

Essa vinculação tem funcionado como mecanismo protetor da educação contra as oscilações conjunturais das crises políticas e econômicas. Melchior (1993, p. 28) afirma que sua principal vantagem é *funcionar como princípio pedagógico que tende a agulhar as consciências dos governantes e servir de instrumento de pressão por parte dos organismos controladores da aplicação dos recursos públicos e da população de modo geral.*

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

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

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

Nos municípios, a Educação é financiada por 25%, no mínimo, dos recursos da receita própria de impostos municipais, inclusive o Imposto Predial e Territorial Urbano, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos; por 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pela União, entre eles os do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; por 25%, no mínimo, dos recursos transferidos pelo Estado; e por outros recursos provenientes da União ou dos Estados como cotas do salário-educação ou transferências.

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

Embora a política de crédito do Banco Mundial à educação se autodenomine cooperação ou assistência técnica, o co-financiamento constitui modelo de empréstimo do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarreta e também a rigidez das regras e as pre-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial. Assim, os créditos concedidos à educação são parte de projetos econômicos que integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados.

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

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

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

Desde a Reforma Tributária aprovada pela Constituição de 1988, a carga de impostos, medida como proporção do PIB, passou de 14%, em 1988, para 16,7% em 1995. Além disso, ocorreu ampliação da redistribuição de recursos de impostos a favor de Estados

e municípios, fazendo com que a participação dessas esferas de governo no total dos impostos disponíveis, como proporção do PIB, saltasse, no mesmo período, de 8,3% para 11,9% (1997a).

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

No Brasil, os impostos constituem a principal fonte de financiamento da receita pública para o ensino, sendo que, desde 1964, o salário-educação é o mais importante. Ele é definido como uma contribuição, um tributo extrafiscal para o Ensino Fundamental, recolhido pelo INSS na iniciativa privada (empresas), hoje calculado pela alíquota de 2,5%. Esses recursos são repassados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC. Conforme análise de Melchior (1993), a alíquota do salário-educação não correspondia ao custo real unitário do Ensino Fundamental que deveria, gradativamente, ser restabelecida. A reordenação dessa alíquota, todavia, não se concretizou até o momento.

Até 1995 o critério de repasse do salário-educação da cota federal era baseado na média proporcional da arrecadação, gerando distorções entre regiões, Estados e municípios. De acordo com o autor (ibid, p. 33), o critério mais aceitável seria o que leva em consideração *a necessidade de crianças a serem escolarizadas, o esforço que se faz no Ensino Fundamental e a inversão da renda “per capita”, isto é, quanto menor a renda “per capita” mais se deve receber do salário-educação*. Vale ressaltar que os recursos do salário-educação são utilizados no Ensino Fundamental, em menor escala pela União e em maior escala por Estados e municípios.

Verhine (1998, p. 80-81) esclarece que a receita proveniente do salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no Ensino Fundamental, sendo que dois terços (2/3) retornam ao Estado onde o impos-

to foi coletado e um terço (1/3) é retido pelo governo federal – a chamada cota federal – para distribuição entre os Estados e municípios, de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Em anos recentes, as cotas estadual e federal têm sido de aproximadamente US\$ 1 a US\$ 0,5 bilhão, respectivamente. Até a implementação da Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, as empresas que se enquadravam entre as que deviam contribuir poderiam reter os pagamentos devidos, a fim de manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas com educação fundamental de seus empregados ou com os dependentes destes. Esse reembolso era normalmente efetuado por meio de distribuição de bolsas, sendo que grande parte destinava-se às escolas particulares. O artigo 4º dessa Emenda Constitucional, no entanto, retirou das empresas a possibilidade de reter suas contribuições para o salário-educação e, como conseqüência, eliminou um dos principais mecanismos utilizados para a transferência de recursos públicos à esfera do ensino privado.

Os recursos do salário-educação da cota federal são usados para sustentar os programas do FNDE. Em princípio, o FNDE tem o objetivo de dar assistência às escolas que atendam a estudantes economicamente desfavorecidos. Ele fornece financiamento para uma variedade de atividades do Ensino Básico e, *em 1995, transferiu para o ensino fundamental, em torno de R\$ 418 milhões, sendo R\$ 248 milhões para os Estados e R\$ 170 milhões para os Municípios, ou seja, aproximadamente 10% do orçamento do Ministério* (MEC, Inep, 1997b, p. 12). A função do FNDE é servir como um banco repassador de recursos para Estados e municípios.

Com a implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Programa Dinheiro Direto na Escola) cabe ao FNDE o repasse, em parte, de recursos financeiros diretamente às escolas públicas com, pelo menos, 50 alunos matriculados. Tais recursos são destinados ao custeio e atividades de ensino, efetivando-se a distribuição em função do número de alunos matriculados nas escolas², e definindo-se o maior valor repassado para as regiões mais pobres (BRASIL, MEC, PDDE, 1997b). Além do Programa que repassa recursos às escolas, o FNDE financia, por meio de outros convênios, projetos municipais para a melhoria do Ensino Fundamental, Educação Infantil, Ensino Supletivo e Educação Especial, cujo objetivo vai das mais variadas atividades até a realização de treinamentos de professores.

O FUNDEF: política de financiamento ou redistribuição de responsabilidades na manutenção do Ensino Fundamental?

A Emenda Constitucional n. 14/96 (alterando a Constituição Federal, artigo 60, §§ 1º e 2º) criou o Fundef, constituído por uma “cesta” de recursos provenientes de algumas transferências de impostos, das quais a parcela de 15% já é separada no momento do repasse das respectivas transferências: a) do Estado, por intermédio do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-EXP, e b) do município, por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e quota do ICMS, quota do IPI-EXP. Incluem-se também 15% dos recursos repassados pela União para compensar as perdas financeiras das unidades federadas, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação.

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

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

Assim, existe um valor anual por aluno em cada Unidade Federada, resultante da divisão da totalidade dos recursos do respectivo Fundef pelo total das matrículas no Ensino Fundamental

público no Estado. Assim sendo, somados os alunos das redes estaduais e municipais de ensino, define-se um valor mínimo nacional. Dessa forma, verifica-se uma redistribuição de recursos no âmbito de cada Estado e, quando seu valor por aluno fica abaixo do mínimo fixado nacionalmente, a União complementa o Fundef daquele Estado, de forma a atingir o mínimo nacional, nos termos da Medida Provisória n. 1.861, de 15 de julho de 1999. Tal medida obteve aprovação do Congresso Nacional, por meio de Resolução do Senado Federal de 23.09.1999, destinada a compensar perdas de receitas decorrentes da implantação do Fundef, criado pela Lei n. 9.424/96. Portanto, a operação referida limita-se ao repasse de quantias de recursos para as Unidades Federadas.

A diferença do valor pago pelo governo federal a cada Unidade da Federação deveria ser abatida da dívida dessas unidades para com a União, conforme sugestão da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) do Estado de Minas Gerais, por ocasião do 55º Encontro de Prefeitos das Cidades-Pólo, realizada em Betim em 1999.

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

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

Os recursos do Fundef são destinados, exclusivamente, para o Ensino Fundamental público, não podendo ser aplicados em outros níveis de ensino (Educação Infantil, Ensino Médio e Educação Superior) nem em instituições privadas de ensino, mesmo que conveniadas com o poder público. Convém frisar que seus princípios estão coerentes com a política dos “mínimos”, identificados no Plano Decenal de Educação para Todos, que contempla uma proposta de descentralização de recursos para atender às necessidades

básicas do estudante da rede pública. Para o MEC, essa manutenção do ensino seria interpretada como um apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino para corrigir diferenças e garantir a prevalência do princípio da equidade no atendimento à escolaridade obrigatória. Seria o desenvolvimento de um novo padrão de gestão educacional para o Estado brasileiro.

A Lei que cria o Fundef e a que normatiza os sistemas de ensino estão interligadas, cabendo à LDB (Lei n. 9.394/96) a definição do que são despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, citando algumas constantes no artigo 70: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação (mínimo de 60%, conforme orientações constantes da Resolução n. 03, de 08.10.97, do Conselho Nacional de Educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, visando precisamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; d) realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas do ensino; e) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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

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

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

Com a determinação da criação dos Conselhos e com a intenção de Fundo de Ensino Fundamental com conta própria, ocorre um ganho administrativo para a educação, sempre alvo de interferência político-partidária na distribuição e gestão dos seus recursos (Machado, 2000). A filosofia do Fundef é transferir recursos da educação para os Estados mais pobres. De acordo com as diretrizes do Fundo, este tornará o financiamento do ensino público no Brasil mais transparente, facilitando o controle social e permitindo maior autonomia na aplicação de recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente ao Ensino Fundamental. Por outro lado, substituirá a manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição de recursos entre Estados e municípios, ao mesmo tempo em que implementará uma política nacional redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais. Além disso, garante recursos financeiros suficientes para alcançar, em todas as regiões do país, um dispêndio por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino (Brasil, MEC, FNDE, 1997b).

Embora o discurso dos defensores do Fundef seja o de que ele irá permitir maior equidade na distribuição dos recursos e, por conseguinte, um padrão mínimo de qualidade, na prática nada garante que tal ocorrerá. Isso porque as prefeituras ou governos estaduais que remuneram melhor seus profissionais ou investem mais nos recursos materiais e pedagógicos da escola tenderão a perder recursos em favor dos municípios cujo gasto hipotético (ou disponibilidade contábil) por matrícula seja inferior à média. Assim, explica Davies (1999), ao privilegiar exclusivamente o gasto hipotético por matrícula, o Fundo nega o princípio do padrão de qualidade mínima, que acaba reduzindo-se à disponibilidade contábil média por matrícula do Ensino Fundamental.

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

Estudos de vários autores, entre eles Davies (1999), Dourado (1999), Monlevade (1998), Neves (1999) e Verhine (1998) tecem sérias críticas à implementação do Fundef. A sua previsão de 1998 a 2006, com relação à valorização do magistério, deveria ser permanente, em face do Plano de Carreira dos Educadores que não pode ser elaborado com base numa fonte de receita provisória.

Outra questão abordada é que, embora a Lei 9.424/96 estabeleça um valor anual mínimo por matrícula, não define um piso salarial nacional para o magistério, reforçando assim a idéia de que o Fundef é frágil. Tal concepção abre espaços para inúmeros questionamentos sobre até que ponto esta iniciativa do governo resultará em mudanças por parte dos municípios e Estados quanto a seu comportamento financeiro em relação ao Ensino Fundamental.

Quanto ao impacto da implementação do Fundo, são apontadas algumas implicações que fluíram relacionadas com a sua estrutura, procedimentos e critérios de redistribuição, de uma forma geral: a) os procedimentos de distribuição acabam favorecendo os municípios mais ricos; b) o patamar de despesa aluno/ano é insuficiente; c) o Fundo só contempla o Ensino Fundamental normal, ocorrendo o enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino público como um todo; d) a utilização de critérios mais racionais e menos políticos sobre a qualidade do ensino – o caso da inclusão do Projeto Pedagógico das escolas; e) o incentivo à superlotação das salas de aula pelos governos, gerando recursos adicionais sem o devido gasto com professores e instalações; f) o valor anual mínimo de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) por matrícula em 1998-1999, quando o real seria superior a R\$ 400,00 (quatrocentos reais); g) o não-aumento dos recursos para a Educação Básica como um todo; h) a não-valorização de todos os integrantes do magistério no que se refere à questão salarial; i) a fiscalização pouco eficiente da aplicação dos recursos por alguns Conselhos, pelo fato de serem dominados pelos seus dirigentes; j) a complementação federal de recursos é inferior àquela prevista legalmente, vez que o governo, por meio do artigo 4º, Decreto Federal n. 2.264/97, inclui os recursos do salário-educação da cota federal em até 20% da complementação, o que se torna ilegal, pois o Fundef é constituído por impostos e não por contribuições sociais; l) a participação ínfima do governo federal no financiamento do Fundef e a diminuição de sua responsabilidade financeira constitucional com o Ensino Fundamental.

Pelo exposto, constata-se que a prioridade ao Ensino Fundamental alegada pelo governo federal é tão-somente retórica, já que a sua contribuição para o Fundef é mínima e o percentual de sua receita foi diminuído drasticamente pela Emenda Constitucional n. 14/96. Em consequência de sua política fiscal e econômica (Fundo de Estabilização Fiscal e Lei Kandir), o governo federal retirou mais de R\$ 2 bilhões da educação dos Estados e municípios, em 1997. Isso evidencia a fragilidade do discurso federal de valorização do Ensino Fundamental via Fundef e outras medidas de política educacional (Davies, 1999, p. 5).

A avaliação do impacto do Fundef nas regiões brasileiras, especificamente no Nordeste, pelas Undime, nacional e estaduais, confirma que, de maneira geral, foi positiva a sua implantação quanto ao financiamento do ensino municipal, embora muitos concordem que as expectativas criadas foram superiores aos efeitos práticos. Como exemplo cita-se a divulgação relativa ao salário do professor, cujo piso seria de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais). Foram, ainda, levantadas outras dificuldades, como a disparidade entre os salários praticados no Ensino Fundamental e demais graus de ensino; o atraso dos repasses das complementações do governo federal; a falta de injeção de novos recursos, considerando os cortes sofridos pelos Estados e municípios na sua arrecadação; a ambigüidade nas orientações e interpretações dos dispositivos legais por alguns tribunais de contas estaduais; e a falta de compromisso e autonomia pelos integrantes de vários Conselhos de Controle Social do Fundef.

Como se vê, em uma questão que pareceria eminentemente técnica, como a do financiamento, escondem-se e debatem-se visões políticas e ideológicas diferentes; ainda se disputa poder e interesses de classes e grupos. Ao se falar em autonomia de grupos de classes, no caso de Conselhos e valorização da autonomia financeira da escola, fala-se em gestão democrática das verbas. Com essa democracia supõe-se substituir o autoritarismo, o clientelismo e os desvios pela racionalização e planejamento no uso dos recursos vinculados à educação e pelo acompanhamento fiscal da sociedade: direto, no caso dos Fundos, em âmbito estadual e municipal, e indireto, para todo o dinheiro público, por meio de mecanismos de controle trimestral.

A perspectiva de análise da democracia aponta para o rompimento com o monopólio do poder, quer seja do Estado, quer seja de grupos privados e/ou políticos. *Entende-se que o exercício da democracia implica a multiplicidade de esferas através das quais o poder político pode se exercer pela autonomia da sociedade civil, em relação ao Estado* (Santos, 1997, p. 4-5).

A autonomia da sociedade civil – relativamente às instituições públicas – pode constituir um princípio democrático clássico, de tal sorte que, para diferentes tendências do pensamento político, segundo Weffort (1992, p. 90), *não há democracia onde não há autonomia da sociedade civil (e da sociedade política) em face do aparato do Estado*. Esse mesmo autor, todavia, esclarece que a autonomia, se considerada como condição necessária, não é suficiente para a democracia, com o que se está de pleno acordo.

Em sendo assim, democratização não é necessariamente decorrência da descentralização. Não obstante tais processos podem coincidir, conforme situações e circunstâncias históricas especiais. Nessa perspectiva, pode haver uma descentralização de caráter autoritário, que somente será revertida se estiver intrinsecamente colada à formalização e implementação da Reforma Política do Estado. No caso específico do Fundef, a descentralização está caracterizada na reforma do aparelho administrativo do Estado, desde 1996, pois partiu da esfera central, em que a participação da sociedade não tem representatividade como força democrática popular, mas é induzida a conceber os princípios norteadores da proposta do governo.

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: descentralizando recursos

De acordo com o MEC, o programa de transferência de recursos financeiros às escolas vem sendo desenvolvido em cumprimento aos dispositivos constitucionais que estabelecem a responsabilidade da União para com a organização e financiamento do sistema de Ensino Fundamental, procurando, dessa maneira, garantir a universalização da Educação Básica. O atendimento às escolas processa-se por meio de convênios com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Esse órgão, por meio do Progra-

ma de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE – denominado de Programa Dinheiro Direto na Escola, repassa¹² recursos para as escolas estaduais e municipais, no contexto da política de descentralização.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), vinculado ao Plano Aceleração da Aprendizagem, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), está contextualizado no quadro das políticas públicas de financiamento do Ensino Fundamental.

O Programa Dinheiro Direto na Escola é, também, um dos que compõem a base do Programa Brasil em Ação (Gestão Eficiente) e está inserido no contexto da política educacional brasileira, objetivando melhorar a qualidade do ensino, articular e coordenar ações junto as esferas políticas, reduzir as desigualdades locais e regionais, descentralizar ações, fortalecer a ação do profissional da educação, apoiar, incentivar e assegurar o acesso à escola (Moreira, 1999).

O referido Programa, dirigido às redes municipais e estaduais de Ensino Fundamental, tem um triplo objetivo: *descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares e, finalmente, contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas* (Brasil, MEC, Inep, 1998, p. 3).

Em atendimento a essa orientação gerencial e ao que prescreve a LDB, Lei n. 9.394/96, artigo 75, § 3º, o MEC institucionaliza o repasse de recursos diretamente às escolas, sem a intermediação dos Estados e dos municípios. Os recursos do salário-educação da cota federal são distribuídos por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que adota o princípio redistributivo, cujo critério é a proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das redes de ensino.

A descentralização de recursos é vinculada à conta do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE. O FNDE assegura um investimento mínimo por aluno/ano, fixado pelo governo federal, que fornecerá recursos adicionais, caso seus mecanismos não sejam suficientes. Ressalta-se que esse valor mínimo não está explícito nos documentos governamentais. E quanto ao custo mínimo de qualidade – considerando variações regionais e

as diversas modalidades de ensino –, previsto no artigo 74 e em seu parágrafo único da LDB, até o momento não foi calculado pela União, dando respaldo à interpretação de que, talvez, o governo não seja obrigado a cumprir o seu papel supletivo e redistributivo de garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino, também previsto no artigo 75. Já o quantitativo, proposto pelo Instituto Herbet Levy, em 1993, era, conforme estimativa, US\$ 300,00 (trezentos dólares) ao ano por aluno, sendo esse valor desconsiderado pela legislação atual, Lei n. 9.424/96, artigo 6º, § 4º. Foram considerados os valores citados anteriormente, estipulados para o Fundef com fins de cálculo da complementação federal, não informando, todavia, se obedeceu aos procedimentos previstos na própria Lei para esse cálculo.

No âmbito da Lei n. 9.424/96, os parâmetros curriculares e o financiamento deveriam ser viabilizados com recursos da própria sociedade, por meio do recolhimento de impostos da iniciativa privada pelas cotas federal e estadual do salário-educação. O MEC oficializou essa sistemática de repasse de recursos e o FNDE publicou a primeira legislação, Resolução n. 3, de março de 1997, estabelecendo os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do Ensino Fundamental. Definiu, além disso, as finalidades para a sua utilização, determinando, também, em seu artigo 3º, o quantitativo proporcional entre o número de alunos e os recursos de custeio e de capital, por regiões brasileiras. Os valores redistributivos dos recursos financeiros para o ano de 1997, conforme a Resolução n. 3/97 – FNDE/MEC, divulgada no documento do MEC, Dinheiro na Escola: procedimentos operacionais – 1997, são estipulados, em termos de um total mínimo de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para um número de 21 a 50 alunos e de um total máximo de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais) para a escola que tiver mais de 2.000 alunos matriculados. Esse quantitativo não foi alterado pela legislação atual.

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

As orientações para a criação das Unidades Executoras, como Caixa Escolar, Conselho, Associação de Pais, entre outros, pelas instituições de ensino, foram respaldadas em diretrizes do MEC para

que essas instituições pudessem receber os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Esses recursos podem ser usados para aquisição de material, desenvolvimento de projetos pedagógicos, melhoria das instalações e outras atividades escolares.

Os repasses são feitos por meio de conta bancária, em nome da Unidade Executora vinculada à escola, mas que integra o sistema educacional público. É um órgão criado na comunidade para administrar os recursos públicos destinados à educação.

O MEC incentiva o funcionamento de Caixas, Conselhos e/ou Associações, objetivando estimular a participação da comunidade na gestão escolar e permitir repasse direto de recursos, com controle social e transparência na aplicação. De acordo com o FNDE, essa fórmula do Programa vem alcançando pontos positivos em relação à antiga formulação centralizadora de repasse. Tratando sobre o tema, o então ministro da Educação, Paulo Renato Souza, na I Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed/97, faz o seguinte pronunciamento:

Hoje as verbas do governo federal chegam mais rapidamente às escolas, especialmente se elas tiverem uma associação de pais e mestres, caixa escolar ou conselho escolar. A experiência demonstra que, diretor, professores e a própria comunidade escolar são aqueles que melhor conhecem as reais necessidades de sua escola (APM, 1997, p. 3).

Deve-se interpretar o Programa Dinheiro Direto na Escola como uma proposta de descentralização no repasse de um dentre os diversos recursos financeiros destinados à conservação e manutenção das escolas de Ensino Fundamental. Draibe chama a atenção para o fato de que,

no segundo ano de operação do programa (1996), 83,5% das escolas do país já absorviam o PMDE, como forma de gestão autônoma de recursos por parte da unidade escolar. Para além do êxito do cumprimento do objetivo e das metas, observa-se a rapidez com que foi introduzida esta forte inovação nas redes educacionais públicas do Estado brasileiro, sabidamente carentes de tradição na execução autônoma de funções gerenciais (1999, p. 83).

Com relação ao referido Programa e à organização do sistema educacional, esse movimento aproxima-se da desconcentração, pois desloca a execução financeira para a escola, ao mesmo tempo que

mantém a subordinação entre periferia e centro na determinação das despesas. As relações estruturais permanecem verticalizadas. A desconcentração está presente ainda na autonomia relativa que a escola dispõe para realizar sua gestão financeira, pois a decisão de como aplicar a verba segue as determinações impostas pelo FNDE/MEC.

O financiamento da educação no Brasil, estruturado em meio a todo esse movimento de transferências, seja de recursos ou de responsabilidades, não tem sido capaz de promover a solução dos problemas básicos de acesso ao Ensino Fundamental e melhoria de sua qualidade. Isso se deve menos à incapacidade técnica dos formuladores das políticas do que às inadequadas práticas de alocação de recursos e dos interesses político-clientelísticos que se sobrepõem, não raras vezes, aos da população.

Na análise do Ministério da Educação, o Programa Dinheiro Direto na Escola, como parte da atual política do governo, vem obtendo sucesso porque promove a descentralização, objetivando a autonomia das unidades escolares.

A LDB traça suas diretrizes para uma escola com autonomia, em que haja possibilidade de realização do processo educativo, de acordo com um projeto construído coletivamente e que oriente a aplicação dos recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para sua execução.

A Lei n. 9.394/96, ao propor a descentralização do sistema, dando à escola progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, estabelece uma relação clara entre autonomia e proposta pedagógica e, conseqüentemente, delega à escola a responsabilidade de elaborar um planejamento, realizando a repartição mais igualitária do poder e dos recursos, que a leve a atingir esses graus de autonomia. Assim, a autonomia da escola não é, isoladamente, a autonomia dos gestores ou a dos professores ou a dos alunos ou a dos pais, é resultante da confluência de várias formas de pensamento e de interesses diversos a serem geridos, integrados e negociados.

A concessão de autonomia por parte dos sistemas de ensino à escola admite duas interpretações: por um lado, considera-se que a assunção dessa autonomia é uma forma de possibilitar à escola pres-

tar um serviço melhor à comunidade; por outro lado, vislumbra-se o risco de o Estado desobrigar-se cada vez mais desse encargo, deixando que a escola pública fique exposta à concorrência com o ensino particular, disputando com ele a participação no mercado educacional (Alonso, 1999). É preciso, pois, proceder de modo a encaixar-se na primeira hipótese, buscando aprimorar-se no trabalho escolar, tendo em vista a formação do cidadão e, nessa perspectiva, aumentar as competências gestonárias dos seus diretores, institucionalizando formas mais efetivas de participação dos pais e outros elementos da comunidade na gerência da escola (Barroso, 1996).

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

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: os meandros da política de vinculação de recursos

É antigo o desafio do cumprimento da legislação que vincula percentuais da receita dos impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – embora essa vinculação esteja prevista em lei. Todos os legisladores e estudiosos do assunto, dentre eles Oliveira (1998, p. 127-128) concordam que a percentagem de vinculação dos recursos é “arbitrária”. Não existem estudos nem procedimentos técnicos que subsidiem com exatidão a determinação da alíquota a ser vinculada em cada fase do desenvolvimento educacional. Depende de uma opção política. A defesa dessa vinculação para a educação é feita para dar-lhe o devido valor entre as diferentes políticas públicas.

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

Um desafio inerente ao que estabelece a Constituição Federal de 1988 é o de proporcionar a crianças em idade escolar o acesso ao Ensino Fundamental e gratuito e a permanência no sistema educacional, determinando, além disso, que a educação oferecida seja de boa qualidade. Entretanto uma análise das condições atuais do Ensino Fundamental oferece evidências de que se está longe do cumprimento desses preceitos constitucionais. Xavier e Marques (1994) apontam como principais evidências a baixa capacidade gerencial do sistema, agravada pela descontinuidade administrativa; a ausência de um projeto educacional nacional de longo prazo com prioridades claramente definidas no planejamento governamental e o clientelismo nas práticas de alocação de recursos. Esses fatores que dificultam a implementação dos preceitos constitucionais configuram um quadro cuja reversão vem sendo indicada na legislação implementada, a partir de 1996, por razões de ordem técnica e política. Essas deficiências, portanto, restringem a consecução de políticas mais consistentes para o setor, tornando o país não tão distante do que foi estabelecido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que reconhecia a educação como um direito fundamental de todos e propalava uma adequada educação básica, centrada na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, como fundamental na promoção do desenvolvimento autônomo das nações.

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

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

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

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

Outro problema no financiamento da educação brasileira reside na centralização dos recursos na maioria das fontes e nos critérios casuísticos das transferências intergovernamentais, que comprometem as exigências de qualidade, eficiência e equidade. Ademais, o inchaço das atividades-meio (o controle do planejamento estratégico) impede que grande parte dos recursos chegue à escola e a seu cliente, o aluno, devidamente igualitário e em tempo hábil. Assim, embora sendo difícil separar o financiamento da gestão, os dirigentes educacionais devem compreender os aspectos relacionados aos recursos públicos destinados à educação, não somente para melhor aplicá-los, mas também para saber o quanto lhes é devido nessa nova concepção descentralizada de responsabilidades e de regime de colaboração. Esse conhecimento lhes trará *a segurança necessária a uma gestão competente e comprometida com seu papel social* (Gracindo, 1998, p. 199).

Um aspecto importante a ser assimilado pelos municípios, em face da descentralização que se desencadeia, refere-se à quantidade de recursos anuais a serem aplicados na educação.

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

O financiamento da educação pública sofre bastante em um momento de recessão e ajustes fiscais, como o atual, resultando em menor arrecadação tributária e, portanto, menos recursos vinculados à Manutenção do Desenvolvimento do Ensino. A conjuntura

recessiva teria até levado autoridades federais a discutirem a diminuição do valor mínimo nacional por matrícula do Fundef (Davies, 1998).

O valor fixado para o teto aluno/ano em 1998 e 1999 foi em torno de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais). Em 2000 o valor estipulado foi de e R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais) para o I e II Ciclos do Ensino Fundamental e R\$ 349,00 (trezentos e quarenta e nove reais) para as séries de 5ª a 8ª do Ensino Fundamental. Para o ano de 2001 a previsão da receita do Fundef indica um valor mínimo de R\$ 581,71 (quinhentos e oitenta e um reais e setenta e um centavos), tendo o governo fixado esse mínimo em R\$ 363,00 (trezentos e sessenta e três reais). No ano de 2002 os valores são os seguintes: R\$ 418,00 (quatrocentos e dezoito reais) para o I e II Ciclos e R\$ 438,90 (quatrocentos e trinta e oito reais e noventa centavos) para as séries de 5ª e 8ª do Ensino Fundamental.

A definição desses valores interessa ao governo federal, porque quanto mais elevados os índices menor seria a sua complementação para os Estados e municípios.

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

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

É reiterado, entretanto, que essa medida é bastante conveniente no sentido de permitir a descentralização. Porém é preciso entender que descentralizar, no âmbito das esferas públicas, significa partilha e não somente delegação de poderes, que partem de esferas maiores para as menores. No caso específico do Fundef, por exemplo, tem-se uma medida descentralizadora, mas não com uma transferência total de responsabilidades, haja vista a transferência de recursos a serem geridos pelos Estados e municípios, numa subordinação de como gastar, conforme determina a legislação específica do Fundo.

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

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

O Fundef parte de uma política redistributiva de recursos financeiros para as contas das secretarias estaduais e municipais, objetivando garantir a manutenção e o desenvolvimento do Ensino

Fundamental e a valorização do magistério. Esses recursos, no entanto, não chegam diretamente à escola, principalmente na região Nordeste, onde o planejamento e a execução permanecem sob a responsabilidade dos órgãos centrais, configurando uma gestão financeira centralizada, clientelista e burocratizada.

A escola nordestina, por sua vez, continua descaracterizada da exigida autonomia financeira com esses recursos do Fundo, sendo, muitas vezes, penalizada em função de problemas educacionais seculares, como o fracasso escolar e o analfabetismo.

Os estudos indicam que nenhum recurso financeiro novo seria acrescido aos já existentes nos Estados e municípios, com o agravante de o governo federal usar a artimanha de reduzir o seu percentual de investimento obrigatório no Ensino Fundamental: de 50% para 30%, na própria proposta de Emenda Constitucional, ou seja, sua responsabilidade, apesar do discurso de concessão de prioridade nacional a esse nível de ensino, ficou reduzida em relação às responsabilidades das outras esferas públicas. Uma contradição inexplicável entre o discurso e a prática.

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

O governo atribui o caráter de prioridade absoluta aos encargos financeiros da dívida externa, inclusive por compromissos assumidos com o Fundo Monetário Internacional. Em decorrência, o ajuste do Orçamento vem sendo feito, ano após ano, com o corte de outras verbas, como vem ocorrendo com a área da educação. Esse desvio na gestão financeira do Estado tem-se refletido no processo de destinação de parcela cada vez menor de recursos disponíveis para o orçamento da educação e cultura.

NOTAS

- ¹ Plano elaborado em 1993, por recomendação da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jontiem, na Tailândia, promovida pela Unesco, Unicef e pelo Banco Mundial.
- ² Conforme Censo realizado pelo MEC, divulgado em 1999, o número de alunos do Ensino Fundamental, em 1997, totalizou 30.535.072 e, em 1998, 32.380.024.
- ³ Conforme esclarece a Lei 9.394/96, Cap. III, Do Direito à Educação e do Dever de Educar, artigo 4º item IX: padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Na interpretação deste item incluem-se necessariamente: recursos humanos qualificados, material didático-escolar, transporte, assistência à saúde e alimentação para os que deles necessitarem.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Myrtes. A Escola em busca de sua identidade: um desafio para a administração escolar. In: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: Unimep, 1999. p. 41-50.

APM. *Jornal*. SEE. Paraná, 1997, p. 3.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1996. p. 167-189.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1988.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos, 1993-2003*. Brasília: DF, 1993.

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

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

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

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

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

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

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

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

CHERMANN, Maurício. Ensino público, Ensino privado e financiamento das reformas. *IPEA*. Brasília: DF, maio 1999. Disponível em: <www.engenheiro2001.org.br/programas/chermann.htm>. Acesso em: 8 maio 1999.

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

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

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

DRAIBE, Sônia M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: SILVA, Rinalva C. (Org.). *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*. Piracicaba: Unimep, 1999.

GRACINDO, Regina V. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINNSKI, Iria. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1998.

MACHADO, Laêda B. FUNDEF: suas implicações no contexto da educação básica. *Revista de Administração Educacional*. Recife, v. 1, n. 5, jan./jun. 2000, p. 77-83.

MELCHIOR, José. C. de A. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação. *Ensaio*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, out./dez. 1993

MONLEVADE, João A. C. de. Financiamento da educação na Constituição Federal. In: BRZEZINNSKI, Iria. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1998.

MOREIRA, Ana de Albuquerque. *A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro na Escola*. Brasília, 1999. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1999. (Dissertação de Mestrado).

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

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

OLIVEIRA, João B. Araújo. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1998.

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

SANTOS, Terezinha F. A M. dos. A eficiência/ineficiência das políticas educacionais como estratégias de regulação social. In: PINTO, Fátima C. F. et al. (Org.). *Administração escolar e política da educação*. Piracicaba, SP: Unimep, 1997.

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

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

XAVIER, Antônio C. da R.; MARQUES, Antônio E. S. Um retrato das finanças da educação no Paraná. *IPEA*. Brasília: DF, jun.1994.