

Luciano Abrão Hizim

A desconcentração do financiamento da educação: o caso dos
conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia

Universidade Católica de Goiás
Mestrado em Educação
Goiânia – 2003

Luciano Abrão Hizim

**A desconcentração do financiamento da educação: o caso dos
conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do
Mestrado em Educação da Universidade Católica
de Goiás como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Educação, sob a
orientação da professora Dr^a. Marília Gouvea de
Miranda.

HIZIM, Luciano Abrão

A desconcentração do financiamento da educação: o caso dos conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia/ Luciano Abrão HIZIM. 2003. 193f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Goiás.

1. Financiamento da Educação. 2. Processo de desconcentração e reforma. 3. Rede Municipal de Educação de Goiânia 3. Conselhos Escolares

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Marília Gouvea de Miranda

Prof.^a Dr.^a Maria de Araújo Neponucemo

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado

Agradecimentos

À prof.^a Dr.^a Marília Gouvea de Miranda que como orientadora, me acompanhou desde o início ao fim deste trabalho, com estímulos constantes e sugestões seguras.

Aos componentes da banca examinadora os professores Dr. Luiz Fernandes Dourado e Dr^a Maria de Araújo Neponucemo pela atenciosa leitura e observações pertinentes, durante o exame de qualificação que permitiram correções e melhorias significativas na redação final

Aos professores do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Católica de Goiás pela assessoria e ajuda inestimáveis ao meu crescimento pessoal e profissional, em especial aos professores Dr. José Carlos Libâneo, Dr^a Maria Tereza Canesin Guimarães, Dr^a Elianda Figueiredo Arantes Tiballi e Dr^a Maria Esperança Fernandes Carneiro.

Aos meus colegas de mestrado pela convivência e as observações e críticas oportunas, à professora Maria Freire pela revisão criteriosa e a UCG, SME e a CAPES que me oportunizaram a elaboração deste trabalho, facilitando minha dedicação exclusiva na pesquisa e redação.

Aos colegas professores e funcionários da rede municipal de educação de Goiânia pelas mais variadas colaborações, principalmente pelo apoio e estímulo na coleta de dados.

Aos meus pais pelo incentivo e apoio, a todos amigos, ao colega professor Wellington Lima Cedro pelo apoio nos mais variados momentos e à minha namorada Marta R. Fernandes pela ajuda, tolerância e estímulo constantes.

À todos que contribuíram para a realização deste trabalho, meus agradecimentos.

Justicia, tierra y libertad

“Hermanos y hermanas de otras razas...
de otro color y un mismo corazón
rezas y rezas y nada enderezas
por eso hagamos la revolución [...]

Estamos exigiendo todo el respeto
respeto al indio y a su dignidad
ya lo dijo Villa, dijo Zapata

Justicia, tierra y libertad... Justicia, tierra y libertad

¿Cómo tendríamos libertad?
¿Cómo tendríamos dignidad?
Cómo desearía yo...

¿Cuándo tendremos la democracia?
Cuando tumbemos la burocracia
¿Cuánto desearía yo?
Menos demencia y más amor...

Justicia, tierra y libertad... Justicia, tierra y libertad”.

Resumo

O presente estudo aborda a atual política de desconcentração do financiamento da educação implementada no Brasil, mediante o repasse de recursos financeiros para as unidades de ensino fundamental e seus conselhos escolares, particularmente na rede municipal de ensino da cidade de Goiânia, a partir da década de 1990. Buscamos com este trabalho apreender os fundamentos e o processo de implantação do Plano Diretor de Reforma do Estado proposto no Governo Fernando Henrique Cardoso, nesse período. Para tanto, fizemos um estudo da reforma educacional, parte constitutiva do projeto de reforma do Estado, a qual considera que os problemas de falta de recursos para o financiamento da educação devem-se à ausência de uma gestão que garanta um gasto eficiente e controle de recursos públicos aplicados ao ensino. Dentro do estudo das políticas educacionais, abordamos os processos de financiamento do sistema público de ensino, a partir do ano de 1964 até a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (N.º 9394/96), com a implementação de uma política de constituição de fundos para o provimento da educação. Realizamos um balanço contábil do município de Goiânia, entre 1998 a 2001, fazendo o levantamento de todas as receitas de impostos e das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Comparamos os gastos centralizados na Secretaria Municipal de Educação e o montante repassado às escolas e aos conselhos escolares. Com a reconfiguração das funções dos conselhos escolares para atuarem como unidade executora, realizamos também o estudo sobre a sua formação e composição. Investigamos cinco escolas, com o intuito de verificar como se materializam a representação e a participação da comunidade escolar nos processos de gestão de recursos financeiros e nas decisões acerca do desenvolvimento dos projetos pedagógicos. O estudo nos revelou que o processo de desconcentração do financiamento com o repasse de recursos financeiros para as escolas tem colaborado para fazer prevalecer uma lógica de gestão gerencial para o ensino fundamental. Esse fato todavia, não representa autonomia para as escolas ao reforçar a centralização das decisões sobre os gastos públicos e seu rigoroso controle por parte do governo federal.

1 – Financiamento; 2 – Reforma; 3 – Desconcentração; 4 – Conselhos escolares.

Abstract

This study approaches the current policy of not concentrating the financing of education put into practice in Brazil, by means of distribution of financial resources to the elementary schools and their schools boards, especially in the municipal schools system in the city of Goiânia, beginning in 1990s. In this paper I try to understand the fundamentals and the process of implementation of the Director Plan for the Reorganization of the State proposed during Government of Fernando Henrique Cardoso at the time. In order to that, I made a study of the educational reorganization, which is the constitutive part of the project of the reorganization of the State, which considers that the problem of the lack of resources for financing education is due to the absence of an administration which guarantees an efficient spending and control of public resources applied to the education policies, I approach the financing processes of the public school system, from 1964 until the promulgation of the new Law of Directives and Bases of National Education (number 9394/96), with the implementation of policy of the composition of funds to provide for education. I carried out analysis of the financial records of the municipality of Goiânia from 1998 to 2001, making a survey of all revenue from taxes and the expenses with maintenance and development of education I compared the centralized of the Municipal Department of Education and the amount distributed to the school boards. With the restructuring of the functions schools boards to bring into action as an executive unit, I also carried out a study about its formation and composition, researching five schools, with the aim of verifying how this representation is made up, and the participation of the schools community in the process of administering the financial resources and the decisions about the development of pedagogical projects. The study showed us that the process of not concentrating the financing, with the distribution of financial resources to the schools has collaborated to the prevalence of a logic centralized management for elementary education, not representing autonomy for the schools of the decisions about public spending and its rigorous control by the federal government.

Lista de Siglas

ABE – Associação Brasileira de Educação
APMs – Associações de Pais e Mestres
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CEBS – Comunidades Eclesiais de Base
CEFPE – Centro de Formação dos Profissionais da Educação
CEMEI – Centros Municipais de Educação Infantil
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEs – Conselhos Escolares
CF – Constituição Federal
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMDATA – Companhia de Processamento de Dados do Município de Goiânia
COMOB – Companhia Municipal de Obras
COMURG – Companhia Municipal de Limpeza Urbana
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DAE – Departamento da Administração Escolar
DIEPE – Divisão de Estudos e Projetos
EAJA – Educação de Adolescentes, Jovens e Adultos
EC – Emenda Constitucional
EDURURAL – Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FMMDE – Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
IR – Imposto de Renda
IRRF Serv Est. – Imposto de Renda Servidores Estaduais
IRRF Serv. Mun. – Imposto de Renda Servidores Municipais
ISS – Imposto Sobre Serviços

ITCM – Imposto sobre Transmissão *Causa-Mortis*
ITI – Imposto de Transmissão de Imóveis
ITR – Imposto Territorial Rural
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM – Lei Orgânica do Município
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
ONGs – Organizações não-Governamentais
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento Escolar
PDS – Partido Democrático Social
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – PASEP – Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Plano de Melhoria Escolar
PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PPP – Projeto Político Pedagógico
PRODASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas
PRONASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido do Trabalhadores
RME – Rede Municipal de Educação
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SECFIN – Secretaria Municipal de Finanças
SECULT – Secretaria Municipal de Cultura
SEMEL – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SENAC – Serviço Nacional do Comércio
SENAI – Serviço Nacional da Indústria
SINTEGO – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
SME – Secretaria Municipal de Educação
SMO – Secretaria Municipal de Obras
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCMs – Tribunal de Contas dos Municípios
UEx – Unidade Executora
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
URE – Unidade Regional de Ensino

Lista de tabelas e quadros

Tabela 1 – Matrículas no ensino fundamental no município de Goiânia, por tipo de estabelecimento, com diferença quantitativa absoluta e percentual entre 1997 e 2001

Tabela 2 – Matrículas no Ensino Fundamental no Brasil, por tipo de estabelecimento, com diferença quantitativa absoluta e percentual entre 1997 e 2001

Tabela 3 – Receitas e despesas em MDE, e repasses de recursos diretamente as escolas, em reais, de 1998 –2001

Tabela 4 – Síntese com diferenças percentuais e diferença absoluta, em reais, entre as receitas que deveriam ser aplicadas em MDE e os recursos repassados para a SME de Goiânia, de 1998 – 2001

Tabela 5 – Percentual e média de recursos centralizados na SME e os recursos repassados diretamente para as escolas, no município de Goiânia, de 1998 – 2001

Tabela 6 - Recursos repassados às escolas da RME, em reais, no município de Goiânia, por programa e fonte, de 1998 – 2001

Tabela 7 – Média de recursos recebidos por estabelecimento de ensino fundamental da RME, em reais, por programa e fonte, de 1998 – 2001

Tabela 8 – Evolução da arrecadação de impostos municipais, de recursos devidos e efetivados em MDE, e repasses para as escolas de ensino fundamental, em reais, no município de Goiânia, de 1998 – 2001

Tabela 9 – Crescimento e decréscimo percentual, diferença absoluta em reais, da arrecadação de impostos municipais, de recursos aplicados em educação, com repasses para as escolas de ensino fundamental no município de Goiânia, de 1998 – 2001

Tabela 10 – Contribuição e repasses do FUNDEF em reais, apresentando *superávit* e *déficit*, mais a diferença percentual, de 1998 – 2001

Tabela 11 – Percentual das despesas com MDE na SMDE do município de Goiânia, de 1998 – 2000

Tabela 12 – Cálculo de *per capita*, em reais, sobre o total de alunos matriculados na RME, em relação a recursos devidos, aplicados e repassados às escolas da RME, em Goiânia, de 1998 – 2001.

Tabela 13 –Representação quantitativa e percentual da ocupação do cargo de presidente dos CEs na RME da cidade de Goiânia, mandato 2000 – 2002

Tabela 14 – Representação estudantil na RME, com organização de grêmios distribuído por Unidade de Apoio Pedagógico, em 2002

Tabela 15 – Receita tributária no Brasil por esfera de governo no ano de 2000, em milhões de Reais

Tabela 16 – Total da arrecadação tributária, absoluta e percentual, no Brasil por esfera de governo no ano de 2000, em milhões de Reais

Tabela 17 – Escolas contempladas com PDE e percentual em relação ao total de escolas da RME da cidade de Goiânia

Tabela 18 – Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 1998

Tabela 19 – Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 1999

Tabela 20 – Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 2000

Tabela 21 – Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 2001

Quadro 1 – Impostos vinculados ao financiamento da educação no Brasil

Quadro 2 – Definição do que é Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Brasil, segundo os Artigos 70 e 71 da LDBEN 9394/96

Quadro 3 – Valor *per capita* por aluno segundo cálculo do governo federal, para a complementação do valor mínimo por aluno e valor *per capita* legal, que deveria ser efetivado como valor mínimo, para o FUNDEF, de 1998-2002

Quadro 4 – Escolas em que foram realizadas entrevistas com presidentes de conselhos escolares e diretores

Quadro 5 – Forma de divulgação da prestação de contas dos CEs para as suas respectivas comunidades

Quadro 6 – Escolas com caixa escolar, na RME de Goiânia até o final de 2001

Sumário

Introdução	14
I. Reforma do Estado e Reforma educacional: estratégias políticas para a transformação da escola nos anos 90.....	29
1. A Reforma do Estado nos anos 90	30
2. As reformas na educação e as políticas para o ensino fundamental	48
2.1. Descentralização: democratização ou minimização do Estado?.....	55
II. O financiamento da educação no Brasil de 1964 a promulgação da LDB 9394/96	65
1. O financiamento da educação com a centralização estatal do regime militar à retomada da vinculação de recursos com a abertura política na nova república	70
2. Os anos de 1990: reestruturação do modo de produção capitalista e a promulgação da nova LDB	81
III. A constituição dos fundos para o financiamento da educação e a “municipalização” do ensino fundamental na década de 1990	96
1. O FNDE e o Programa Dinheiro Direto na Escola: o uso do salário Educação	106
2. O Fundescola e o Plano de Desenvolvimento Escolar	110
3. O financiamento da educação no município de Goiânia	113
IV. O financiamento da educação e os processos de desconcentração: o repasse de recursos financeiros para os conselhos escolares	130
1. A constituição dos Conselhos Escolares na RME do município de Goiânia	131
2. A representação política, eleições, alterações estatutárias e a ação pedagógica escolar nos Conselhos Escolares na RME	140

3. Aplicação e gestão dos recursos financeiros repassados aos Conselhos Escolares e diretores de escolas da RME	147
Considerações Finais	165
Referências e bibliografia	171
Anexos	181
Anexo I – Roteiro de entrevistas	182
Anexo II - Tabelas com a arrecadação tributária do Brasil em 2000, tabela com atendimento do PDE na RME de Goiânia e tabelas de balanço entre receitas e despesas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do Município de Goiânia efetivadas entre 1998-2001	186

Introdução

A educação, como política pública, tem passado por significativas transformações nos últimos anos. Essas transformações situam-se no contexto do processo de globalização da economia, que tem acarretado o aumento da competitividade e, conseqüentemente, determinado mudanças no papel do Estado e nas relações de trabalho, influenciando as concepções de gestão escolar, bem como o financiamento da educação básica.

A própria Constituição Federal (CF) de 1988 já continha em seu texto um ideal reformista descentralizador, com vistas a garantir direitos sociais e condições de construção de uma sociedade mais democrática em contraposição ao modelo autoritário e centralizador implantado durante a ditadura militar. O texto constitucional redefiniu o papel da união, dos estados e municípios, em relação à responsabilidade do Estado sobre a educação, sendo um dos pontos mais debatidos no período constituinte o da garantia de recursos para o financiamento da educação pública. A nova Constituição acabou também por determinar que os municípios deveriam atuar preferencialmente no sentido de oferecer o ensino fundamental.

O texto aprovado da CF de 1988 manteve a vinculação de percentuais de impostos arrecadados para o financiamento da educação, ampliando a participação da esfera federal¹, em que o Art. 212 estabelece que a união deve aplicar nunca menos de 18%, e os estados, o distrito federal e os municípios 25% da receita resultante dos impostos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96), aprovada após a CF de 1988, também trouxe um dispositivo pelo qual se estabeleceram percentuais mínimos para o investimento da união. As constituições estaduais ou leis orgânicas municipais no tocante à vinculação de recursos apresentam índices nunca inferiores aos

¹ Houve a ampliação dos percentuais em relação à Emenda Constitucional N.º 24/83, aprovada em 1983, de autoria do congressista João Calmon, mas só sancionada em 1985 durante a Nova República. Essa emenda retomou a obrigação do governo federal em vincular um percentual de 13% de sua receita anual de impostos arrecadados para o financiamento da educação. Para maiores detalhes consultar: MELCHIOR, José C. A. *O*

estipulados pela CF, sendo possível ter estados e municípios com percentuais de vinculação superior a 25% de seus impostos.

Nenhuma outra área social foi beneficiada com tal dispositivo de lei. Todavia, passados 15 anos da aprovação da CF de 1988, a educação pública brasileira não obteve melhores índices no que diz respeito à qualidade de ensino, caracterizando-se ainda um processo excludente. A grande conquista desse período, segundo o Ministério da Educação (MEC), foi a universalização do acesso às escolas de ensino fundamental com o aumento do número de vagas e matrículas (BRASIL, 2000, p. 8).

De acordo com o senso escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificou-se no Governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 2000 e 2001, o aumento do acesso ao ensino fundamental contabilizando um índice de frequência de 96%, das crianças entre 7 e 14 anos, em 1999² (BRASIL, 2000, p. 8).

Esses resultados quantitativos referentes ao acesso ao ensino fundamental não se fizeram acompanhar de melhoria dos índices qualitativos. Uma pesquisa do DIEESE para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) sobre o perfil da escola brasileira, realizada em 2001, revela, por exemplo, que a média salarial dos trabalhadores em educação do ensino básico no Brasil situava-se numa faixa de R\$ 500,00 a R\$ 700,00, o que, segundo a UNESCO, estaria abaixo da média dos salários de vários países com o mesmo perfil econômico no período (CNTE, 2001a, p. 3). Outros números levantados pela CNTE apontam a falta de estrutura das escolas públicas de ensino fundamental, que participaram da pesquisa, como fator de declínio da qualidade de ensino; apenas 11% delas possuíam laboratórios de informática e em 53,2% se pode constatar a falta de material pedagógico para as atividades diárias. Os dados também apontaram falta de recursos humanos, sendo que em 58,8% das escolas pesquisadas os entrevistados afirmaram ter carência de pessoal administrativo; em 55,4% faltava pessoal de apoio pedagógico; e em relação à presença do professor para o desenvolvimento das disciplinas, 55,7% das escolas denunciaram ausências constantes de profissionais em seu quadro, no decorrer do ano letivo. Por fim, quanto à questão do repasse de recursos financeiros para as escolas, a

financiamento da Educação no Brasil. São Paulo: EPU, 1987. Discutiremos a questão da vinculação de receitas de impostos para o financiamento da educação no decorrer deste texto.

² Esse índice, em 1994, era de 89% atingindo 97% em 2000 segundo o MEC/INEP (BRASIL, 2000, p. 8).

pesquisa mostra que 85,1% dos participantes consideram-os como insuficientes para a realização do ensino aprendizagem (CNTE, 2001)³.

Os dados levantados pela pesquisa da CNTE reforçam a idéia de que um dos problemas mais graves da educação brasileira diz respeito ao seu financiamento. A luta por um financiamento suficiente para garantir melhor qualidade para o ensino, em que considere, melhor remuneração dos profissionais da educação e estrutura de trabalho para o desenvolvimento das atividades docentes, entre outros fatores, constado das pautas de reivindicação dos trabalhadores em educação para a construção de uma escola pública com uma estrutura que garanta a sua qualidade.

Segundo Gentili (1998, p. 17) a interpretação dos seguidores do neoliberalismo para a crise de qualidade do ensino é a de que esta tem sido sacrificada nos países latino-americanos em favor do acesso de um número maior de pessoas às instituições de ensino. Assim, os sistemas educacionais, historicamente, cresceram quantitativamente sem, contudo, terem alcançado a qualidade desejada. Para os seguidores da corrente neoliberal,

o desafio da universalização, tendo sido cumprido, foi alcançado às custas de uma progressiva deteriorização da qualidade e dos índices de produtividade das instituições escolares. A América Latina estaria enfrentando, assim, uma profunda crise de gerenciamento, de *management* das políticas educacionais. Em suma uma profunda crise de qualidade (GENTILI, 1998, p. 17).

Diante desses problemas relativos à falta de recursos financeiros e à baixa qualidade da educação, a proposta de reforma educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso fundamentou-se na tese de que, para mudar essa situação, seriam necessários novos dispositivos em termos de gestão dos recursos, com vistas à melhoria das redes públicas de ensino, visto seu êxito na expansão de matrículas. A falta de recursos e a baixa qualidade da educação fundamental pública passaram a ser consideradas, política e administrativamente, um problema de má gestão e descontrole com os gastos públicos, pois os argumentos utilizados têm sido o de que não faltam recursos, mas se usa mal o dinheiro público.

³ Esses números foram retirados dos relatórios *Como estão nossas escolas e nossas crianças (as relações entre a escola, a vida e a qualidade de ensino)* e *Relatório de pesquisa sobre a situação dos trabalhadores (as) da educação básica*, realizados pela CNTE em 2001. Para ver todos os dados e resultados dessa pesquisa consultar: <http://www.cnte.org.br/>.

No interior da História recente do Brasil vem sendo construída a idéia de que o processo de descentralização seria capaz de dar maior autonomia para a gestão e aplicação dos recursos nos municípios, em contraposição ao Estado centralizador e autoritário constituído no regime militar, do período de 1964-1985. Estava assim aberto o caminho para se implantar uma política “descentralizadora” e de “municipalização da educação”, tornando-se, esses aspectos, na década de 1990, dois dos eixos centrais da proposta de reforma da educação que possibilitariam a melhoria da qualidade do ensino.

Para dar condições de implementar a “descentralização” na educação com a “autonomia” para as unidades escolares, no âmbito do ensino fundamental, o governo de Fernando Henrique Cardoso, junto aos parlamentares que lhe davam sustentação no Congresso Nacional, garantiu na LDB 9394/96 mudanças na organização política da educação, delegando às escolas públicas a incumbência de preparar e executar sua proposta pedagógica, administrar pessoal, recursos materiais e financeiros.

Uma das teses da social democracia, defendidas por Mello⁴ (1990, p.75-76), sustentava que a política educacional implantada na década de 1990, que garantiria a melhoria na qualidade da educação na América Latina, deveria partir de novas formas de organização do sistema, em que a descentralização seria o meio de iniciar as mudanças na gestão dos recursos para a educação, tornando as escolas responsáveis pelas decisões pedagógicas, e mesmo financeira,

[...] observando as diretrizes gerais de uma política educacional flexível, que reconheça a diversidade nos pontos de partida e assegure a equidade nos pontos de chegada. Descentralizar enfim significa, trocando em miúdos, delegar decisões e competência, garantir recursos e autonomia, cobrar responsabilidade avaliando resultados (MELLO, 1990, p.76).

Após a promulgação da nova LDB, são constituídos novos fundos nacionais de investimento na educação, como parte da reforma constitucional, dando a estes a base legal para sua implantação, originando-se de estipulações e subvenções dos percentuais de impostos e de contribuições sociais para a sua formação.

⁴ Em 1990 e 1991 Guiomar Namó de Mello foi consultora da preparação de projetos do Banco Mundial de investimento em educação na região Nordeste e no Estado de Minas Gerais. De 1992 a 1996 a autora viveu no exterior, o primeiro ano em Londres para seu Pós Doutorado e os seguintes em Washington, onde trabalhou como Especialista Sênior de Educação no Banco Mundial e no Banco Interamericano de

Segundo Arelaro (1999, p. 27-28), a política de fundos para a educação, como estratégia de financiamento para as áreas sociais, foi experimentada anteriormente na saúde e na assistência social. Os fundos para a saúde e assistência social foram constituídos sob a tese da necessidade de municipalização nessas áreas para melhor atender a população.

No caso da municipalização da educação no Brasil, Cleiton de Oliveira (1999, p. 16-17), refere-se a três possibilidades de organização dos sistemas escolares em que

[...] o município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construção escolar, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual.

Dentro dessas possibilidades, Cleiton de Oliveira (1999, p. 15-16) alerta para o fato de que a maneira como vem sendo implementada a “municipalização da educação”, conceituada de “descentralização”, tem caracterizado na verdade uma “desconcentração” de poder, em que o governo federal (poder central) tem determinado políticas de controle e distribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental nos âmbitos dos municípios e estados (poder local), com a criação de fundos para o financiamento do ensino público fundamental.

Por desconcentração entende-se a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente de um outorgante. Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar os sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação (OLIVEIRA, C., 1999, p. 16).

Um dos fundos criados após a promulgação da LDB 9394/96 foi o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) que tem abrangência nacional. Esse fundo foi criado sob o pretexto de melhorar o financiamento da educação, dada a sua “capacidade de promover efetiva descentralização dos recursos públicos, com a melhoria na qualidade de ensino, equidade no sistema, valorização do magistério e de democratização do sistema público de ensino” (BRASIL, 2001b).

O outro fundo criado foi o Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola) sendo que a sua atuação se restringe às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que historicamente apresentavam os mais baixos índices de matrículas e frequência escolar no país. A maior parte dos programas do Fundescola tem declarado como objetivo “a melhoria da infra-estrutura física e da qualidade de ensino das escolas na participação da comunidade pela autonomia gerencial a elas dada” (BRASIL, 2002a).

Houve também a reorientação das ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um fundo de atuação nacional, em programas para correção de desníveis sócio-educacionais. O FNDE junto com o Fundescola implantou um programa que vem efetuando o financiamento da educação por meio do repasse de recursos financeiros diretamente para as escolas, denominados de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Outro programa importante do ponto de vista do repasse de recursos para a escola é o Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE), ligado apenas ao Fundescola.

Para a implementação desses dois programas, o governo federal, por meio do FNDE, determinou que as unidades escolares de ensino fundamental criassem Unidades Executoras (UEX) para receberem os recursos federais e os de outras esferas que viessem a complementar a proposta de gestão e repasse de recursos financeiros para as escolas.

A proposta de implantar Unidades Executoras fez com que Conselhos Escolares (CEs), Associações de Pais e Mestres (APMs) e demais colegiados escolares de muitos estados e municípios incorporassem em seus estatutos a função de UEX, como meio de participar dos programas de repasse de recursos federais do PDDE. Ainda poderia ser criada uma segunda entidade independente para gestão dos recursos como, por exemplo, o caixa escolar. Em ambos os casos a UEX deveria constituir uma associação sem fins lucrativos, com registro em cartório e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), devendo ser composta de pessoas da comunidade, “interessadas em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica” (BRASIL, 2001).

Os repasses de recursos financeiros para a escola, segundo o Ministério da Educação (MEC), teriam como objetivo assegurar “autonomia às escolas, dando-lhes agilidade, eliminando entraves burocráticos e garantindo efetividade na execução de suas

decisões, favorecendo o exercício da cidadania, uma vez que mobiliza a comunidade e promove o seu envolvimento nas atividades escolares” (BRASIL, 2001).

Segundo o MEC, as novas formas de financiamento por meio dos fundos e a atuação das UEx seriam um avanço em relação ao financiamento e à gestão da escola pública, por possibilitarem a conquista da autonomia administrativa que viria a se aliar à autonomia pedagógica. Ao repassar o controle e aplicação de recursos diretamente às escolas, foram criadas normas e manuais de instruções pelo MEC/FNDE⁵, em que se delega à comunidade escolar a responsabilidade de utilizar recursos financeiros repassados pelo PDDE; ao mesmo tempo, tais instruções sugerem que se criem mecanismos para arrecadar novos recursos junto à comunidade e empresas visando suprir as necessidades da escola.

Com esta proposta de repasse de responsabilidades, não só da gestão de recursos financeiros mas também de arrecadação para as escolas, referente à efetivação dos fundos federais, citados, o MEC trabalha ideologicamente os problemas do financiamento da educação pública como uma questão a ser resolvida mediante a adoção de uma lógica gerencial na gestão escolar com a execução de uma política orientada. No entanto, alguns autores que têm trabalhado com o financiamento da educação demonstram que a não-aplicação dos percentuais mínimos estabelecido pelas Constituições Federais, Estaduais e pela Lei de Diretrizes e Bases da educação tem sido um dos fatores de perdas de recursos para o desenvolvimento do ensino. Também apontam a necessidade de aumento dos percentuais de impostos vinculados a MDE ante a necessidade de novos investimentos.

Melchior (1981), em um amplo estudo do processo de criação de taxas e vinculação de parte de impostos específicos para o financiamento da educação básica no Brasil, desde o período colonial, indica como um dos graves problemas que impediram a melhoria do financiamento da educação, a pouca descentralização do poder financeiro, com a reduzida participação da união, em que este descaso acaba por transferir maiores responsabilidades aos estados e municípios. Outro fator é o desequilíbrio da arrecadação, concentrada nos

⁵ Um dos materiais de instrução do MEC/FNDE é o *Manual de orientação para a construção de unidades executoras*, enviado às escolas e às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação. A criação da UEX pode se dar de forma oficial para toda uma rede, por meio de resolução interna, com modificações estatutárias no que diz respeito à organização, atribuições e representação da comunidade escolar, não sendo possível reorientá-la quanto ao uso dos recursos repassados pelo PDDE.

âmbitos federal e estaduais, sendo escassa no poder municipal, agravada ainda pelo problema da sonegação fiscal.

Ainda segundo Melchior (1981), a solução apontada para reverter esse quadro foi a vinculação de percentuais de todos os impostos arrecadados por âmbito de poder, com um papel supletivo e de coordenação dos sistemas por parte da união, em regime de colaboração com os estados e municípios. Esse ordenamento jurídico foi aprovado pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, após anos de luta de movimentos organizados como o da Associação Brasileira de Educação (ABE).

Essa política de vinculação de percentuais dos recursos de impostos alcançou, em alguns momentos, os índices estipulados e sugeriu a pressão de grupos organizados junto ao governo para que os mesmos fossem aumentados, o que ocorreu em 1961, com a promulgação da LDB 4.024/61 e no período da constituinte de 1988, com a expectativa de se ampliar o atendimento educacional. No entanto, após 1934, nos momentos em que se instalaram ditaduras políticas, com a instituição do Estado Novo (1937-1945) e do governo militar (1964-1985), há a desvinculação legal dos percentuais mínimos de responsabilidade do governo federal, sendo reduzida a sua participação no financiamento da educação, comprometendo o funcionamento da escola pública (MELCHOR, 1981).

Segundo Ronchi (2000)⁶ outro problema da vinculação de percentuais mínimos de impostos para a educação, refere-se ao fato de que, historicamente, estes têm sido cumpridos enquanto mínimos e poucas vezes ultrapassam o que é estabelecido por lei. A autora considera também como agravante, em sua pesquisa, a não aplicação dos recursos vinculados a receita de impostos para o financiamento da educação. O fato de a mesma não ter contribuído para a melhoria das condições salariais, da estrutura das escolas da rede estadual e de proporcionar melhorias na qualidade do ensino, em Goiás, deve-se à ausência da aplicação dos percentuais mínimos, devido a arranjos realizados pelas Secretaria de Fazenda e da Educação em seus balanços contábeis, aceitos pelo Tribunal de Contas do Estado, contaminados pelos períodos de economia inflacionária.

⁶ A pesquisa de Ronchi encontra-se em sua dissertação de mestrado, intitulada: *Os descaminhos do financiamento da educação básica pública*. Nela a autora faz uma análise da questão da vinculação de receitas para financiamento da educação no Estado de Goiás, estudando os percentuais aplicados na Secretaria Estadual de Educação do início da década de 1980 até o ano de 1996.

Outra questão relacionada à limitação da vinculação de recursos de impostos, identificadas por Melchior (1981, p. 44-48), refere-se ao financiamento, quando, a partir do começo da década de 1970, no período da ditadura militar, o processo de “municipalização” da educação caracterizou-se por repassar uma maior carga de responsabilidades para os municípios, com baixa capacidade de arrecadação tributária, enquanto a união centralizava o poder intervindo e determinando as políticas para a educação. A “municipalização” proposta nesse período contribuiu para a deteriorização das condições de funcionamento dos estabelecimentos públicos e dos salários dos profissionais da educação. Nesse período houve uma queda acentuada dos investimentos federais no financiamento da educação, alcançando índices muito baixos⁷.

Os estudos de Davies (1999), realizados ao final da década de 1990 sobre o financiamento da educação em 15 municípios do Estado do Rio de Janeiro após a implantação do FUNDEF, constatam que a não-aplicação dos percentuais estipulados pela Constituição Federal, LDB e Leis Orgânicas Municipais têm resultado em perdas significativas para a educação. Os trabalhos de Davies acabam por se contrapor à idéia de que os problemas de financiamento resultam apenas da má administração dos recursos financeiros. O autor aponta que a não-aplicação dos recursos na forma prevista pela lei, nesses 15 municípios, deve-se a interpretações equivocadas dos textos legais, com o desvio de recursos para financiar despesas que não podem ser consideradas manutenção e desenvolvimento de ensino.

Na perspectiva de examinar os novos processos de financiamento da educação que vêm sendo implantados desde 1998 e que tem repassado aos municípios do Brasil uma maior responsabilidade pelo ensino fundamental, com a desconcentração de recursos, optamos por realizar um estudo no sentido de investigar como estes tem se materializado em uma rede municipal de educação. Escolhemos o município de Goiânia por este ter aderido aos programas federais de repasse de recursos (PDE e PDDE), a partir do ano de 1998, e por adotar uma política de repasse de recursos municipais para as escolas, bem como por termos acesso a dados e informações dos balanços de receitas e despesa em educação. Tal aceso deve-se ao fato de pertencermos ao quadro docente da Secretaria Municipal de Educação deste município.

⁷ Segundo Melchior (1981, p.44), em 1970, o índice de aplicação dos recursos dos impostos federais em educação alcançou apenas 7,3%. Em 1974 teve o seu menor índice, ficando em apenas 6,25%, retomando o índice médio de 10% somente na década de 1980 com a aprovação da E.C.24/83 (RONCHI, 2000, p. 79).

Dentro da lógica da eficiência gerencial proposta pelo governo federal, com base na proposta de reforma do Estado que vem apostando na gestão como forma de superação dos problemas de aplicação de recursos financeiros em educação, e de conformidade com as novas condições de organização dos sistemas públicos de ensino, a presente pesquisa tomou como objeto central de estudo o processo de desconcentração do financiamento do ensino fundamental por intermédio do repasse de recursos financeiros para os conselhos escolares.

Para a apreensão do problema, procuramos discutir a adoção do modelo de gestão gerencial para a educação, partindo da análise do Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado em 1995 pelo governo federal. Assim sendo consideramos, além dos fatores econômicos, os aspectos políticos que determinaram a elaboração do projeto de reforma do Estado, levantando suas características principais, para compreender como se relaciona com a proposta de reforma educacional.

Estabelecemos também como um dos objetivos deste trabalho fazer um percurso teórico que nos apontasse como se tem construído a idéia de descentralização e de centralização, com a análise de ambas enquanto categorias distintas que ora se opõem ora se relacionam, determinando uma lógica de organização dos sistemas públicos de educação e de seu financiamento que melhor se caracterizam como um processo de “desconcentração”. Outros conceitos ainda permeiam a discussão, tais como autonomia, municipalização, terceirização e “desresponsabilização”.

Ao nos referimos às categorias mencionadas, procuramos a compreensão do seu significado político-histórico e a sua materialidade, relevantes para a compreensão do processo de reforma educacional, que tem originado novas relações de trabalho na escola, com a forte presença de contradições, lutas e conflitos no espaço escolar, ante as mudanças e conservação de forças e idéias. Julgamos ser necessário avaliar esse processo do ponto de vista das condições e contradições que o determinam e, assim, o explicam.

Em relação ao financiamento da educação, procuramos levantar como este tem se constituído no Brasil após o golpe militar de 1964, considerando as vinculações de taxas e contribuições até o ordenamento político constitucional que determinaram os percentuais das receitas de impostos para garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino público.

No decorrer da pesquisa, procuramos também abordar o processo de formação dos fundos federais para o financiamento da educação, analisando como estes vêm sendo utilizados para a desconcentração do financiamento da educação nos programas de repasse e redistribuição de recursos, diretamente às escolas e municípios. O período de estudo relativos aos fundos compreendeu os anos de 1998 até 2001, quando foram implantados os programas PDE e PDDE ligados ao Fundescola e FNDE, respectivamente, no município de Goiânia, quando ocorreu também à efetivação do FUNDEF em todo o Brasil.

Para o estudo do processo de financiamento da educação na RME de Goiânia, fizemos o levantamento de toda a receita de impostos municipais com base nos dados colhidos junto à Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria Municipal de Finanças (SECFIN), além de dados complementares no INEP e IBGE, referentes a matrículas no ensino fundamental e à regionalização das transações do setor público em 2000. Após a conclusão dessa etapa, realizamos a análise dos dados obtidos, aos quais procuramos dar um tratamento estatístico, montando quadros e tabelas representando receitas e despesas referentes ao ensino, como também os percentuais de representação dos fundos e o montante de repasses para as escolas de ensino fundamental da rede municipal de educação (RME) de Goiânia.

Em relação aos levantamentos financeiros, o ano de 2002 não constou na pesquisa pois, no período em que fizemos os levantamentos de dados e informações na SME e na SECFIN, outubro e novembro, não havia encerrado esse ano fiscal, não sendo assim possível contabilizá-lo na pesquisa.

No estudo sobre o repasse de recursos para os conselhos escolares das escolas da RME de Goiânia, analisamos textos, dados e informações contidos nos documentos disponibilizados pelo Departamento da Administração Escolar (DAE) da SME; pela Divisão de Estudos e Projetos (DIEPE) e pelo Centro de Formação dos Profissionais da Educação (CEFPE) ligados ao Departamento Pedagógico da SME. Também trabalhamos com dados e informações de materiais de instrução do MEC/FNDE para os programas de repasse de recursos diretamente para as escolas e com a análise de entrevistas que realizamos junto a presidentes de conselhos e diretores de escolas participantes da pesquisa.

A investigação do processo, através do qual se verifica o repasse para as escolas de recursos provenientes do PDDE e destinados ao município, recaiu sobre os conselhos escolares, instâncias que se tornaram responsáveis pela sua aplicação. Isso implicou estudar esses conselhos do ponto de vista de sua autonomia financeira, de sua representatividade, da participação dos membros da comunidade escolar em suas atividades e, ainda, de sua atuação no âmbito pedagógico.

O universo das escolas estudadas foi definido mediante o seguinte critério: escolas da RME de Goiânia que, no ano de 2001, atenderam ao ensino fundamental e turmas de pré-escola (Educação Infantil) que funcionaram em três turnos e participaram dos programas de descentralização financeira, recebendo recursos provenientes do Fundescola e FNDE. Chegamos a um universo de 15 escolas entre um total de 163 que atendiam a esses critérios.

Tais critérios não foram aleatórios. A escolha de escolas com esses dois fundos de financiamento para o repasse direto fez-se necessária por conter uma maior diversificação de recursos financeiros, possibilitando comparação entre eles. A inclusão do turno noturno teve por objetivo abranger escolas que tivessem alunos com mais de 14 anos, que deveriam estar representados nos conselhos escolares e que não fossem contemplados pelo PDDE e pelo financiamento do FUNDEF. Incluímos, ainda, escolas que, junto ao ensino fundamental, ofereciam educação infantil pelo fato de esta modalidade compreender o atendimento a alunos com faixa etária abaixo dos 7 anos de idade e que também não são beneficiados com os recursos provenientes do FUNDEF, Fundescola e FNDE.

Em seguida, definimos a amostra das escolas a serem diretamente pesquisadas tendo por base a média geral de recursos recebidos por todas as escolas da RME, provenientes do PDDE, PDE e dos repasses originários do tesouro municipal. Selecionamos cinco escolas, sendo: uma que apresentou o maior percentual de recursos, duas que apresentaram menor recebimento de recursos e duas que ficaram mais próximas da média geral calculada.

É interessante observar que, das 163 escolas, cerca de 11% delas receberam recursos bem acima da média, escolas que consideramos de grande porte, sendo representadas por uma escola. Em relação às escolas que consideramos de porte médio, contabilizamos 49% que estão próximas à média calculada, representadas por duas escolas

na citada amostra. Por fim as escolas de pequeno porte ficaram com 40% estando abaixo da média, o que nos levou também a representá-las com duas escolas. O critério de seleção das escolas pelo montante de recursos recebidos seguiu, portanto, uma tendência da totalidade das escolas da RME.

Em cada uma das cinco escolas entrevistamos seu diretor e o presidente do conselho escolar. Para tanto, elaboramos um roteiro⁸ de entrevistas que não ficou centrado apenas nas questões financeiras, pois, ao estudarmos o processo de constituição dos conselhos escolares na RME, surgiu a necessidade de vermos a sua atuação no âmbito pedagógico e entendermos como se dá a representação e a participação da comunidade no processo de gestão dos recursos públicos.

As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2002; coincidiram com o período de repasse da última cota de recursos do tesouro municipal para as escolas e o final de mandato para alguns diretores e reeleição para outros, pois o pleito para escolha de novos diretores na RME aconteceu em novembro desse mesmo ano. Como a posse dos novos diretores se dá no primeiro dia útil do ano, a escolha de uma nova diretoria para os conselhos escolares tem que ser realizada até 60 dias após essa data. Acreditamos que esses fatos influenciaram os entrevistados em final de mandato a um posicionamento crítico pela necessidade de realizarem os gastos e prestação de contas à SME, quanto aos recursos repassados em um intervalo menor de tempo que os demais períodos do ano⁹.

Agendamos as entrevistas por telefone sendo recebido em todas as escolas selecionadas na amostra. Em apenas uma delas tivemos alguma resistência por parte do diretor da escola. Acreditamos que esse fato ocorreu devido a sua compreensão equivocada acerca dos objetivos da pesquisa, como se esta estivesse preocupada em realizar levantamentos de prestação de contas das escolas. Havia a insistência no sentido que de encontraríamos as informações que solicitávamos na sede da SME. Foi necessário ligarmos várias vezes para o diretor dessa escola e explicar a motivação da pesquisa como contribuição para discussão sobre “autonomia escolar” e o financiamento da educação, e que, em nenhum momento, haveria a intenção de fiscalizar a forma de utilização dos recursos financeiros recebidos pela escola.

⁸ Ver anexo I.

⁹ Os diretores tinham até o dia 31/12/2002 para fecharem as suas prestações de contas a serem entregues na sede da SME.

Nas entrevistas procuramos apreender como a representação, a participação e a autonomia são concebidas e se materializam junto ao conselho escolar, visando analisar se há uma confrontação ao projeto de repasse de recursos do governo federal em sua lógica gerencial por uma concepção de gestão democrática, o que acabou por emergir no processo de pesquisa e fundamentação teórica como uma contraposição à primeira concepção.

No primeiro capítulo deste trabalho, procuramos discorrer como foram concebidas e estão sendo implementadas as propostas de reforma do Estado e da educação, com base na análise do Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995) e dos documentos, além de textos produzidos pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. Tínhamos como proposta fazer uma análise crítica de seus princípios que se baseiam nas recomendações de agências multilaterais como o Banco Mundial. Relacionamos a proposta de reforma do Estado com as políticas de ajuste econômico e fiscal, em consonância com a reestruturação do modo de produção capitalista. A educação foi trabalhada nessa análise como política pública e parte constitutiva do projeto de reforma do Estado.

Quando da abordagem da reforma educacional em curso, o processo de “descentralização” da educação proposto pelo Estado acabou por receber maior destaque. Buscamos confrontar a sua definição conceitual com a sua efetivação na política educacional brasileira, caracterizando também a centralização e desconcentração, como ações políticas e ideológicas que vêm sendo implementadas desde a década de 1990.

No capítulo II procuramos fazer um percurso histórico desde o golpe militar de 1964 até o final da década de 1990, verificando como foi construída a organização dos sistemas públicos educacionais em função do financiamento da educação, analisando nesse processo as políticas de descentralização, de centralização e municipalização na educação, presentes na Constituições Federais, na LDB 9394/96 e nos decretos-lei.

O estudo da constituição dos fundos para o financiamento da educação com a criação do FUNDEF, do Fundescola e da reformulação do FNDE, na constituição de programas de repasse de recursos diretamente para as escolas, encontra-se no terceiro capítulo. Em seu final fizemos uma análise da aplicação dos recursos financeiros em educação no município de Goiânia, verificando as despesas e receitas realizadas com MDE. Analisamos ainda a representatividade dos repasses de verbas para as escolas da RME, em relação ao seu orçamento global e ao crescimento da arrecadação municipal.

Também avaliamos o efeito do FUNDEF sobre as contas da SME no intervalo de 1998 até 2001.

No último capítulo abordamos a implantação dos conselhos escolares na RME, a partir de 1992, como cumprimento à Lei Orgânica do Município em seu Art. de N.º 253, de 1990, que propunha a criação dos mesmos como forma de assegurar a gestão democrática, até a sua reformulação, quando assumiram as funções de unidade executora, necessária para lidar com os repasses de recursos para as escolas com a efetivação do PDDE em 1998.

Capítulo I

Reforma do Estado e reforma educacional: estratégias políticas para a transformação da escola nos anos 90

Neste capítulo abordaremos as concepções presentes nas propostas de reforma do Estado que têm sido implementadas pelo governo federal nos últimos oito anos, discutiremos as estratégias utilizadas pelo discurso neoliberal, com o deslocamento e o uso de diversos termos, entre eles o da própria palavra reforma, para justificar as propostas de mudanças das políticas sociais e econômicas.

Segundo Silva (1996, p. 167-169), até há pouco tempo o sentido de reforma designava transformações sociais. Reformar significava trabalhar a favor da igualdade. Mas, no atual momento, esta toma sentido totalmente oposto, privilegiando grupos hegemônicos, alastrando a desigualdade na aplicação de ajustes econômicos nos países de terceiro mundo. Então se faz necessário entender o sentido atribuído às reformas, pelo fato de se revelarem como novas formas de atuação do Estado enquanto promotor de ações “conservadoras”, com a finalidade de constituí-lo como um mecanismo de obtenção de recursos condizente com uma economia de mercado globalizado.

As propostas de reforma do Estado na América Latina têm se apresentado de forma homogênea com poucas divergências nos discursos e ações de governos, em especial na área educacional, que tem sido marcada por projetos que visam implantar novas formas de gerenciamento no âmbito escolar, como solução para a falta da qualidade de ensino e de recursos (GENTILI, 1998, p.16 e 17).

Assim, como mencionado, trataremos na primeira parte deste capítulo das propostas de reforma do Estado para, em seguida, colocarmos como foco as propostas de reforma

educacional brasileira, lembrando que esta última é abordada no *Plano Diretor da Reforma do Estado* (BRASIL, 1995), elaborado pela Câmara de Reforma do Estado. Os programas de reforma política que passaram a ser implantados no Brasil, a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram elaborados por Luiz Carlos Bresser Pereira, baseados numa concepção gerencial, seguindo a tese de que a atual crise do Estado era resultado dos problemas fiscais, da sua forma de intervir na economia e no campo social, devido ao modelo de administração burocrática (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 9).

Em alguns momentos da primeira parte faremos referência à questão educacional, mas sempre relacionada com outras políticas públicas. Na segunda parte trabalharemos a reforma educacional relacionando-a à proposta de transformação do Estado, pois percebemos que estas têm como ponto comum a implementação de uma lógica de gestão gerencial, caracterizada pela centralização do controle pedagógico e desconcentração dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema.

1- A Reforma do Estado nos anos 90

Neste estudo, compreendemos o Estado como uma correlação de forças materiais e históricas, entre classes e grupos, dentro do próprio Estado, em que os interesses de um grupo ou classe dominante prevalecem sobre os demais. No caso do Estado capitalista, o grupo que detém a hegemonia é formado pela classe possuidora do capital, tendo influência direta sobre as estruturas governamentais, quer seja mediante a ocupação direta dos espaços de poder ou mediante a ação de intelectuais que defendem os seus interesses.

Segundo Gramsci, esses intelectuais são

[...] os ‘comissários’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia e do governo político, isto é: 1) do consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativamente nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na

previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 1978, p. 11).

Gramsci distingue, assim, dois grandes planos superestruturais:

O que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de privados) e o de ‘sociedade política ou Estado’, que corresponde à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 1978, p. 10).

A sociedade política é formada pelos aparelhos governamentais, tendo como função adequar as massas ao modo de produção capitalista, a uma economia baseada no mercado. Assim a sociedade política tem um papel coercitivo ou, nas palavras de Gramsci, este é um “‘Estado-coerção’ formado por um conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e violência, sob o controle de burocracias executivas e policial-militar” (COUTINHO, 1999, p. 127).

Já a sociedade civil é constituída pelos grupos sociais que exercem e lutam pelo poder sobre a sociedade nacional, por meio de organizações privadas como os partidos políticos, os sindicatos, as igrejas, as entidades classistas, organismos de ação cultural, etc. Segundo Coutinho (1999, p. 127), esses grupos e organizações são responsáveis pela elaboração e a difusão das ideologias.

A compreensão ampliada de Estado formulada por Gramsci permite criticar o uso equivocado e acrítico do conceito de sociedade civil, visto como elemento despolitizado, para classificar o que hoje se denomina de “terceiro setor”, o que muitas vezes é falsamente situado para além do Estado e do mercado¹⁰. Um dos fatores que possivelmente acabaram por contribuir para esse equívoco conceitual, segundo Coutinho, encontra-se no fato de que a luta política que se travou contra a ditadura militar, no Brasil, contribuiu para que o termo civil significasse simplesmente o contrário de militar: “tudo o que provinha da ‘sociedade civil’ era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo” (2002, p. 2).

¹⁰ Gentili (1998, p. 99) denuncia que a ênfase do governo de Fernando Henrique Cardoso quanto ao papel da sociedade civil na participação da efetivação de políticas educacionais compreende, na verdade, a participação de entidades empresariais no setor educacional.

Do período de transição do regime ditatorial ao atual contexto com a reconfiguração do modo de produção capitalista dentro da lógica neoliberal, Bresser Pereira (1997, p.16) aponta que foi possível estabelecer um consenso político de grupos que denominou de “centro direita”, defensores de um liberalismo com alguma intervenção do Estado na economia, com os “sociais democratas¹¹”, denominados de nova esquerda, para se efetivarem reformas necessárias ao Estado.

Essa união em defesa das reformas não se justifica apenas pelo argumento da superação da dicotomia entre direita e esquerda, com o *fim da história*, marcada pela queda do Muro de Berlim¹². Assim o liberalismo seria o último estágio do modo de produção econômico, não sendo possível ser superado. Porém, segundo Bresser Pereira (1997, p. 17), esses grupos adquiriram o consenso de que para superar a crise econômica seriam necessárias mudanças nas formas de atuação do Estado.

No contexto atual, os liberais têm defendido uma política de Estado a favor da liberalização comercial, privatizações e desregulamentação da economia. Apresentam como modelo de Estado uma política de não-intervenção na economia e de redução da sua atuação no âmbito social, defendendo a volta de princípios liberais do século XIX, apoiando-se nas idéias de Friedrik Hayek e Milton Friedman, que criticam duramente a intervenção do Estado na economia pelo modo de produção socialista e a social democracia, que se caracterizam por uma ação de desperdício de recursos públicos com políticas de proteção social.

Nas últimas décadas, o keynesianismo passou a ser apontado como foco de uma era de desperdícios, de altos impostos, inibidores de investimentos, de desestímulo ao trabalho e outras mazelas. Índicios recessivos e crise fiscal dos Estados provocada – entre outros fatores – pelo seu caráter previdenciário e pela ampliação da cobertura insistiram em

¹¹ Bresser Pereira (1997, p. 15-17) faz uma categorização de quatro grupos políticos distintos para analisar as atuações dos partidos políticos a favor do projeto de reforma do Estado no Brasil, em consonância com o neoliberalismo. São eles: esquerda tradicional (denominada em alguns momentos por ele de velha esquerda), a centro esquerda pragmática, social-democrática ou social-liberal (nova esquerda), centro direita pragmática e a direita neoliberal ou conservadora. No entanto não há um consenso teórico a respeito dessa classificação dada por Bresser Pereira. Sendo assim nos parece que esta foi construída segundo a conveniência de justificar os acordos políticos em torno dos projetos de reforma do Estado.

¹² A análise do bloco de poder formado pelos países do leste europeu junto com a antiga URSS é complexa, sendo necessária a reflexão no sentido de entender se realmente o socialismo foi efetivado plenamente como modo de produção, principalmente no começo do período de Guerra Fria até a queda do muro de Berlim. Denominar de socialismo o centralismo e a intervenção estatal nesses países limita a sua compreensão enquanto modo de produção econômica e de organização política do Estado. O termo *fim da história* é questionável, pois não percebemos o fim da divisão das classes sociais, sendo tal situação passível de transformações por meio da luta dos movimentos sociais.

mostrar a fragilidade do controle anticíclico e em indicar um modelo econômico-social que distancie dos ideais socialistas e mesmo social-democratas (PAIVA e WARDE 1994, p.12).

Mesmo em se considerando as críticas ao modelo keynesiano, quando analisarmos o neoliberalismo há de se tomar cuidado com as especificidades dos países em desenvolvimento, pois, na maioria deles, não houve a implantação de um estado de bem-estar social. No Brasil, segundo Peroni (1999, p.75), a efetividade dos direitos sociais é residual, portanto, não há gorduras nos gastos sociais de um país que apresenta indicadores sociais com índices tão baixos de desenvolvimento.

Uma ampla abertura de mercado, com a globalização das relações de comércio e de aplicações financeiras sem barreiras fiscais e protecionistas das economias nacionais, adotadas como única política regularizadora das ações sociais dentro dos estados nacionais, encontra a sua inconsistência quando se supõe ser possível, por meio da adoção desse tipo de medida, acomodarem-se as demandas sociais existentes e as novas necessidades de atendimento público que surgem com o tempo. A concepção de estado moderno que atue exclusivamente para o mercado tem provocado crises¹³ e problemas internos difíceis de serem superados sem a adoção de um planejamento estratégico mais centralizado pelos governos.

Mediante as crises econômicas financeiras que alguns países em desenvolvimento vem passando, Bresser Pereira (1997, p.16) justifica a adoção pelos “sociais-democratas” brasileiros das propostas da “centro direita pragmática” por esta obedecer a “...fundamentos macroeconômicos – ou seja, políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal com políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas, porém moderadas, e taxas de câmbio realista – e a realização de reformas orientadas para o mercado”.

Dentro do pragmatismo apregoado e de racionalização das ações do Estado, no que diz respeito à diminuição de gastos públicos, com a otimização da produtividade das ações estatais, não há diferenças ideológicas no campo econômico entre esses grupos, segundo Bresser Pereira (1997, p.15-17). Para a superação dos problemas fiscais do Estado, esse

¹³ Um exemplo disso foram às crises que ocorreram em alguns países na década de 1990 (México em 1996, países do sudeste e nordeste asiático 1997 e Rússia 1998), geradas por ataques especulativos, por terem uma economia desprotegida, ou seja, demasiadamente aberta à especulação financeira e tendo o Estado constituído o mercado como elemento principal de regulação da economia.

autor tem recomendado mudanças no modo de intervenção do Estado em que a forma burocrática de administrá-lo é um dos elementos causadores da atual crise. Além desses dois elementos citados

[...] o Ministro argumenta que, enquanto a abordagem neoliberal atribui à crise apenas a problemas domésticos, a interpretação baseada na crise do Estado enfatiza também o papel desempenhado pela crise da dívida externa; enquanto uma afirma que a causa básica é o excessivo fortalecimento de um Estado que cresceu demasiadamente, a outra diz que a causa básica da crise é o enfraquecimento de um Estado que cresceu de forma distorcida e foi à falência (PERONI, 1999, p. 76).

Apesar de citar os problemas causados ao país pela dívida externa, Bresser Pereira não faz uma discussão sobre o modo de contornar as implicações do endividamento do Brasil, para a economia e para as políticas sociais, com o pagamento de juros anuais da dívida externa e interna, comprometendo o pagamento das despesas em geral do Estado.

Segundo Bresser Pereira, para a reformulação do Estado atender as demandas de mercado e as novas condições da economia mundial é necessária a implantação de um modelo de gestão para o Estado, denominado de Nova Administração Pública (BRASIL, 1995).

Na análise da proposta de Nova Administração Pública, Andrews e Kouzmin (2002, p.4-6) apontam para o fato de que um de seus mais graves problemas tem a ver com os documentos referentes à reforma do Estado; para justificar a sua adoção, faz-se uma separação entre teoria e prática, transparecendo que a sua fundamentação teórica baseia-se em teorias de forte cunho conservador como, por exemplo, a teoria da *Escolha Pública*¹⁴, apontando que as ações dos políticos na busca de maximizar os votos para a sua eleição, correspondem a ação dos burocratas na tentativa de maximizar o orçamento para seus *bureaux*.

Segundo Andrews e Kouzmin (2002, p. 6), este último argumento da teoria da *Escolha Pública* é utilizado por Bresser Pereira para justificar a suplantação da administração burocrática pela administração gerencial no serviço público. Pretende-se

¹⁴ Para maior esclarecimento sobre esta questão consultar o texto de ANDREWS e KOUZMIN (2002) em que os autores fazem uma crítica à cooptação de algumas idéias da *Escolha Pública* por Bresser Pereira, ao mesmo tempo em que oculta seus autores, Leivesley e Korac-Kakabadse, ao não citá-los nos documentos do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), ficando restrito aos seus escritos pessoais anteriores a 1996 por considerá-los conservadores.

implantar uma administração voltada para a produtividade, baseada na economia de mercado, como uma das soluções para o desequilíbrio fiscal com os gastos públicos, com a diminuição de gastos nas áreas sociais, uma característica “clássica”¹⁵ das prescrições da teoria da *Escolha Pública* e da agenda de propostas de reforma de agências multilaterais, como o Banco Mundial – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – (BIRD).

O Banco Mundial é uma agência internacional financiadora, que concede empréstimos ao Brasil e a outros países em desenvolvimento, e que tem atuado por meio de indução de políticas econômicas e políticas sociais a serem implantadas como forma de garantir o bom uso de recursos emprestados. O Banco Mundial têm demonstrado grande influência sobre a adoção, por parte dos países em desenvolvimento, de um receituário para fazer ajustes econômicos, tendo como política central um controle rígido das contas internas, com um ajuste fiscal.

Junto ao BIRD, as outras agências acerca das quais iremos nos referir ao longo deste texto são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). A atuação política, econômica e institucional dessas três agências não podem ser consideradas homogêneas e indutoras de preceitos comuns. Elas apresentam pontos similares e outros antagônicos em seus documentos e na sua atuação junto aos países em desenvolvimento.

O Banco Mundial tem como uma de suas principais políticas para efetivar o ajuste fiscal e a estabilização das economias dos países em desenvolvimento, com vistas à superação da crise, a aplicação de um programa com dez reformas a serem implementadas. Essas propostas ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”, que recomenda: adoção de uma disciplina fiscal; redefinição dos gastos públicos; reforma tributária; taxas de juros positivas, determinadas pelo mercado; desregulamentação da economia; atração das aplicações de capital estrangeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; desenvolvimento de políticas comerciais liberais, com maior abertura ao investimento estrangeiro; privatização e proteção à propriedade privada (incluindo os direitos autorais) e aos contratos (GENTILI, 1997, p. 14).

¹⁵ Grifo dos autores.

Os países em desenvolvimento não são pressionados apenas pela condição de dívida externa e da necessidade de novos empréstimos a serem contraídos junto aos países desenvolvidos com o aval do Banco Mundial para implementar políticas reformadoras. Há também a adesão dos governos e de elites locais ao Consenso de Washington, na formulação das reformas internas, como expressa Gentili, ao afirmar que os “princípios e propostas que definem o ajuste neoliberal não só encontram base de apoio nas elites econômicas latino-americanas, mas que elas são, em si mesmas, parte constitutiva e indissolúvel na construção dessa nova hegemonia” (1997, p.32).

No caso específico do Brasil, não reconhecemos, que a adesão à proposta do Consenso de Washington se dê apenas como imposição. Na proposta de reforma do Estado, elaborada por Bresser Pereira, é possível constatar que há muitos pontos em comum entre as duas propostas, e a das reformas efetivadas durante o governo de FHC. A principal justificativa para a adoção dos princípios do Consenso de Washington se dá pela interpretação de que a atual crise dos Estados é causada pelo seu inchaço, na sua disposição errônea de assumir compromissos sociais com os desfavorecidos que não conseguem fazer parte do sistema produtivo.

Em contrapartida às políticas de proteção social, propõe-se uma profunda mudança na lógica de atuação do Estado, em que a este compete garantir primordialmente a coordenação do sistema econômico, pois o mercado passa a ser considerado como um ente capaz de acomodar, ou melhor, regular as demandas sociais. Nesses termos, a política social para o Banco Mundial tem conotação compensatória, uma vez que estabelece que os serviços sociais devem ser realizados pela iniciativa privada, com subordinação das políticas sociais à política econômica (SIMIONATTO e NOGUEIRA, 2002, p. 3-5).

Assim a agenda proposta para as reformas do Estado, a partir do final da década de 1970, com inspiração neoliberal, nos programas de ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento, apresenta três eixos principais, que são: a focalização, a privatização e a descentralização (FARAH, 2002, p. 3 e 4). Segundo a autora, a focalização nada mais é que a diminuição do Estado nas ações ligadas a programas sociais, restringindo a sua atuação direta no provimento de educação, saúde, desenvolvimento científico e tecnológico, políticas para habitação, assistência social e programas culturais.

No Brasil, as reformas para a maior liberalização da economia vêm se efetivando desde o final da década de 1970 com a criação de uma agência para a privatização de empresas estatais, denominada de Secretaria Especial de Empresas Públicas que, posteriormente, foi substituída em 1981 pela Comissão Especial de Privatizações, durante o Governo do General Figueiredo. Mas foi apenas no governo Fernando Collor de Mello que o programa de venda de empresas estatais tomou grande conotação, levando para a *batida de martelo* empresas lucrativas, complementando esta fase com uma abertura mais ampla do mercado para o comércio de produtos importados, caracterizando-se pela desregulamentação das atividades econômicas.

Dando continuidade às reformas liberalizantes na década de 1990, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), pertencente a um partido social democrático, o PSDB, realiza uma aliança política com partidos de direita, como o PFL, influenciando a opinião pública quanto à necessidade de criação de novas leis para realizar a reforma do Estado, para que tivesse condições de “governança”.

Nesse sentido, o conceito de governabilidade, utilizado por Bresser Pereira na justificativa das reformas do Estado, é a capacidade política de se governar, que deriva da relação de legitimidade do Estado e de seu governo junto à sociedade. Então, segundo Bresser Pereira, “governança é a capacidade financeira e administrativa de uma organização para implementar seu projeto político” (1997, p.45).

Sob a tese de se fazer governança no governo de FHC, forma-se uma aliança no congresso nacional entre os parlamentares governistas e seus aliados, constituindo assim um bloco suprapartidário de direita que, junto ao PSDB e PFL, consegue aprovar a maioria dos projetos¹⁶ de reforma propostos. Essa união acaba por lembrar a atuação de outro grupo *suprapartidário de direita* constituído praticamente pelos mesmos partidos, e em muitos casos pelos mesmos parlamentares, que se formou durante os trabalhos Constituintes de 1988 que, na época, foi denominado de *centrão*¹⁷ (VIERA, 2000, p.62). Assim se buscou de todas as formas realizar as reformas que dariam condições ao governo de FHC para a governabilidade do país. Estas foram pautadas pelas mudanças nas áreas administrativas, bem como em questões de âmbito econômico e financeiro, buscando-se o

¹⁶ Essa reforma constitucional na área da administração pública foi promulgada em abril de 1998 (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 13).

¹⁷ Para melhor compreensão da atuação desse grupo consultar: VIERA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

ajuste fiscal e cambial para contornar a crise, definindo-se o papel que a economia de mercado desempenharia no Estado.

Segundo o próprio presidente FHC, no texto de apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) à sociedade brasileira, “a atual crise que passa o Brasil é uma crise do Estado”. Sua argumentação para dar sustentação às reformas é a de que o Estado assuma a função de regulador da economia no quadro de uma economia de mercado. Nesse sentido, essa argumentação não leva em conta que a atual crise que os países enfrentam é inerente ao próprio modo de produção capitalista. Justificar que a atual crise dos Estados é causada apenas pela crise fiscal, pela dívida externa, ou por problemas de cunho administrativo esconde que essa crise teve origem não apenas nas limitações da social-democracia, ao superestimar as demandas sociais, mas em fatores como a racionalização da produção, por meio da mecanização e da automação industrial, causando expansão e, ao mesmo tempo, limitação do consumo com o desemprego estrutural. A crise do Petróleo na década de 1970 também é um dos elementos que compõem o quadro da crise dos estados nacionais. A ampliação do contingente de capital financeiro (para Marx capital dinheiro) da década de 1970 para a de 1990 também colaborou para o acirramento da crise quando do seu desequilíbrio em relação ao capital produtivo e ao capital comercial¹⁸.

Peroni, ao citar Chesnais, lembra que é na produção que a riqueza é criada, mas é na esfera dos mercados financeiros que se comanda a economia dos anos de 1990 (apud PERONI, 1999, p. 38). Outro problema é o capital fictício formado por meio da inflação de valores ativos e das transferências de títulos de dívida pública para o mercado especulativo.

Nos casos em que a crise fiscal é colocada como a causadora da crise dos Estados, tem sido feita a defesa de que há a necessidade de se implantar uma administração pública baseada na eficiência e produtividade, em uma administração gerencial voltada para o controle dos resultados, em que o cidadão deve ser encarado como “um *cliente privilegiado*¹⁹ dos serviços prestados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p.1-2). Portanto, a crise do Estado serviu como argumentação para justificar a reforma administrativa cujo objetivo é implantar o modelo de Administração Gerencial em várias áreas de atuação do

¹⁸ Para se ter uma idéia da movimentação financeira, segundo Harvey (apud PERONI, 2000, p. 38), em 1973, esta era em torno de 50 bilhões de dólares chegando a 2 trilhões em 1987.

¹⁹ Grifo nosso.

Estado²⁰. Os princípios da Administração Gerencial são transpor para a administração pública os métodos e a lógica da administração empresarial, cuja base é o mercado. Assim a intenção é dotar o serviço público de maior eficiência, produtividade e competitividade, “descentralizando” (desconcentrando) ações, nas atividades definidas no Plano Diretor de Reforma do Estado como atividades exclusivas e atividades não-exclusivas do Estado.

Ainda segundo Bresser Pereira (1997, p.23) as atividades exclusivas são aquelas que cabem apenas ao Estado Social-Liberal²¹, que são: definir as leis do país, manter o poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, defender o país e representá-lo no exterior, de policiar, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas e fiscalizar o cumprimento das leis.

As atividades exclusivas são divididas em dois grupos. O primeiro grupo é denominado de núcleo estratégico, pois é formado por órgãos ligados a áreas estratégicas que formulam as políticas públicas e elaboram os contratos de gestão, que incluem o congresso, tribunais superiores, presidência e cúpula dos ministérios que devem ser administrados num *mix* entre administração burocrática e administração gerencial. O segundo grupo é formado por unidades que devem atuar de forma descentralizada, que incluem a polícia, órgãos de arrecadação, de regulamentação, de fiscalização, de fomento à área social e científica e a seguridade social, todas elas seguindo exclusivamente o modelo de administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 102-105).

O MARE definiu como atividades não-exclusivas do Estado, as áreas de sua atuação ligada às políticas públicas, abrangendo: saúde (os hospitais, ambulatórios e centros de saúde), a educação (as creches, as escolas e universidades), a habitação (os órgãos de fomento e construção de casas populares), as atividades culturais (teatros, museus, centros culturais, orquestras, televisão e rádios educativas), a pesquisa científica-tecnológica (ligadas a centro de pesquisas e principalmente à universidade pública estatal), a assistência social (auxílio a menores e idosos carentes) e previdência social²² (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 102-105).

²⁰ Para maior aprofundamento do assunto, consultar: KOUZMIN e ANDREWS 2002, FADUL 2002, FARAH 2002, BRESSER PEREIRA 1997, 1998 e PINHO 2002.

²¹ Esta é mais uma definição própria de BRESSER PEREIRA(1997) acerca da qual não encontramos fundamentação ou base teórica em outras abordagens sobre o Estado moderno e a organização política partidária.

²² No caso, o que acabou ocorrendo desse período para o presente foi a convivência entre fundos de previdência privada com a previdência pública, como solução para uma parte dos problemas de arrecadação e

De acordo com Bresser Pereira (1988, p. 103), a exceção seria a área de segurança pública, que deve continuar totalmente sob a orientação do Estado. Isso porque a área de segurança, enquanto política pública, é considerada atividade exclusiva, visto que o papel da polícia dentro do Estado capitalista é, em parte, a repressão aos movimentos de contestação da ordem econômica, em que se reduz, na maioria das vezes, a sua atuação para a tutela das classes possuidoras de bens que precisam de defesa (BOBBIO, MATTEUCI e PASQUINO, 1994, p. 944-949).²³

Nos objetivos do Plano Diretor de Reforma do Estado, no tocante à atuação do Estado nas áreas definidas como atividades não-exclusivas, o governo de FHC propôs que estas devem ser transferidas ao setor público não-estatal, por meio de programas de “publicização”. Também propõe a transformação de fundações públicas e outros órgãos públicos de ação não-exclusiva em agências reguladoras para acompanhamento dos trabalhos das organizações sociais²⁴, constituídas como entidades privadas sem fins lucrativos, com especificidade jurídica, para que possam celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária (BRASIL, 1998).

Outra estratégia anunciada na reforma por Bresser Pereira é a terceirização. Segundo ele, este seria o processo em que se transfere para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio, enxugando a atuação do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997, p.10). Assim o Estado continua a financiar os serviços públicos, mas os recursos são repassados também para entidades não-governamentais ou de constituição jurídica privada que atendem a população. Consta ainda nos cadernos do MARE que a *sociedade civil* poderá participar do financiamento dessas entidades pela doação ou pela aquisição de serviços (BRASIL, 1998, p.7-9).

Nos objetivos do Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995), coloca-se a necessidade de dar maior autonomia para os dirigentes dessas entidades que serão responsáveis pela prestação dos serviços públicos. A idéia é a de que o controle e a avaliação da atuação dessas entidades se darão pela *sociedade civil*, por meio de conselhos

pagamentos de aposentadorias dos trabalhadores do setor privado. O caso da previdência é bem complexo e merece uma análise mais detalhada de pessoas da área. Devido a nossa limitação de tempo e da temática da pesquisa, não tivemos como aprofundar em estudos sobre a problemática da previdência social no Brasil.

²³ Contraditoriamente, o que se tem visto, nos últimos anos, é uma expansão da guarda privada complementando o papel da segurança pública estatal, principalmente para setores da classe alta.

²⁴ Essas organizações são também conhecidas como Organizações Não Governamentais (ONGs) ou empresas do terceiro setor. Para maiores detalhes de sua forma de atuação consultar: Bresser Pereira, 1997.

de administração, sob orientação e supervisão do Estado. O objetivo final do Plano Diretor da Reforma do Estado é dotar de eficiência e qualidade os serviços públicos para melhor atender ao *cidadão–cliente* a um custo menor (BRASIL, 1995, p. 1-2).

Conforme Bresser Pereira (1998, p.111–112), o *cidadão-cliente* é aquele que paga pelos serviços sociais recebidos, diferenciando-se do cidadão-usuário, presente em propostas de governos social-democratas. O autor faz uma clara distinção entre esses cidadãos em sua argumentação para dar maior clareza às propostas de se cobrar por um serviço oferecido pelo Estado como, por exemplo, o ensino básico. Para Bresser Pereira “é uma tolice se supor que o cidadão deva ser sempre usuário, jamais pagando pelos serviços prestados pelo Estado” (1998, p. 111). Nesse sentido, o cidadão foi transformado em consumidor, conforme a proposta do Plano Diretor de Reforma do Estado, e os serviços públicos em produto. A idéia de *cidadão-cliente* nada mais é que a mercantilização dos serviços do Estado, que precisa mudar a sua forma de atuação, de acordo com essa nova maneira conceber a *coisa pública*.

Ante ao exposto fica bem clara a restrição da atuação estatal nos planos do governo FHC em relação às políticas públicas. Ao invés de se falar em privatização dos serviços públicos, usa-se o termo publicização que, segundo Bresser Pereira (1998, p. 99), nada mais é que a transferência de atividades sociais para o setor privado.

Esta privatização contrasta com a das grandes empresas estatais realizadas no Brasil, enquanto venda do patrimônio público, com participação do capital internacional dentro das bolsas de valores, quando faz o repasse de responsabilidades sobre serviços públicos, doa terrenos e prédios públicos, disponibiliza recursos financeiros e humanos para o setor privado, que passam a atender a população em suas necessidades por atendimentos sociais.

A reforma nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim requer cidadãos mais maduros politicamente (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 53).

Por estas características, as empresas do tipo públicas não-estatais, ou organizações sociais, com suas atuações previstas no Plano Diretor de Reforma do Estado, no atendimento das políticas públicas, nada mais são que empresas privadas.

Segundo Gentili (1997, p. 74), a privatização do setor público pode ocorrer de forma pouco evidente, quando se faz a delegação do atendimento para uma empresa privada, com a combinação de duas dimensões que diferenciam o público do privado em diversos tipos de atividades, que são a forma de *financiamento* e o modo de *oferecer* um determinado serviço.

Em suma, a privatização envolve uma dinâmica onde se combinam três modalidades institucionais complementares: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) Fornecimento privado com financiamento privado (privatização total) (GENTILI, 1998, p. 75).

A primeira modalidade, no âmbito educacional, revela-nos que o dito *cidadão-cliente* ou as empresas devem financiar a escola pública, por meio de pagamento de contribuições, taxas e mensalidades. Já a segunda remete à idéia de instituições privadas que recebem recursos públicos para custear o serviço educacional, transformado em produto.

O último caso, que é a privatização total, tem como origem o empreendimento de setores privados na área educacional como investimento passível de lucro ou de gerar excedentes financeiros com base em fundação e/ou criação de escolas. A ausência do Estado em oferecer atendimento educacional em determinado nível de ensino ou sua dificuldade em garantir ensino de qualidade podem contribuir decisivamente para a incorporação dessa terceira modalidade de privatização.

O objetivo do processo de privatização no projeto de reforma é fazer com que o Estado limite a sua atuação à formulação de políticas para as áreas sociais e de regulamentação dos setores públicos repassados ou deixados a cargo da iniciativa privada.

Segundo Dourado (2000, p.290), esse é um novo cenário que se constitui a partir da década de 1990 e que expressa “novas tipologias de privatização do público, no âmbito da gestão e administração dos recursos, articulados a novos processos de transferências para o setor privado”²⁵.

²⁵ Gentili (1998) faz uma análise mais profunda a respeito da questão da privatização do ensino em nível superior. Para se ter um aprofundamento da questão da expansão do ensino superior privado por meio de fundações, consultar também DOURADO, Luiz Fernandes. *A Interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia-GO: CEGRAF-UFG, 2001.

As reformas educacionais em curso nos anos 90 indicam a transfiguração da atuação estatal no sentido de manutenção da égide privatista do Estado brasileiro, por meio do incremento de novas facetas de intermediação entre esferas pública e privada, fazendo emergir organizações com natureza e caráter ambíguos, como as fundações e organizações sociais constitutivas das reformas do Estado em curso, para a realidade brasileira, além de outras modalidades de interpretação entre essas esferas, em sintonia com os organismos multilaterais, destacando-se o Banco Mundial (DOURADO, 2000, p. 292).

Com a privatização, seguindo-se uma lógica de gestão gerencial, a proposta do MARE e do Plano Diretor da Reforma do Estado é de abandonar o modelo de “administração burocrática”²⁶ em todas as atividades não exclusivas do Estado e as que não pertençam ao núcleo estratégico. Uma das justificativas para se suplantar o modelo de administração burocrática, ao longo do tempo, está na sua incapacidade de suplantar o “patrimonialismo” do Estado brasileiro e pela sua rigidez na gestão dos órgãos públicos.

Há uma contínua crítica à administração burocrática em favor da adoção do modelo de administração gerencial nos serviços públicos. No entanto, é preciso compreender que a reforma administrativa que implantou a administração burocrática no Brasil teve início apenas na década de 1930, enquanto na Europa esta ocorreu no séc. XIX e nos Estados Unidos no início do séc. XX.

A reforma burocrática da década de 1930 tinha o intuito de reformular a gestão do Estado brasileiro para poder realizar a industrialização do país, capacitando órgãos e funcionários para uma nova administração, adequando o serviço público estatal a um novo modelo econômico baseado numa economia mais urbana. Isso se justificava porque grupos que participaram do movimento revolucionário de 1930 não queriam a continuidade de um Estado patrimonialista oligárquico, ligado apenas a uma economia agrária.

No entanto, segundo Pinho (2002, p. 4-5), ao analisar o processo de implantação de uma burocracia mais científica, a partir da década de 1930 até a o final do Regime Militar, a administração pública

²⁶Aqui nos parece uma crítica direta ao governo de Getulio Vargas e aos pactos populistas do pós-guerra promovidos pelos trabalhistas brasileiros. A primeira reforma na Administração pública brasileira, segundo Marcelino (1989, p.106) se inicia em 1937, em que as premissas principais dessa reforma tinham como objetivos “a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal. Nesse período foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – a grande agência da modernização do primeiro processo planejado da Reforma Administrativa”.

[...] não foi suficientemente weberianizada para resultar numa estrutura burocrática, tida como um avanço em relação à administração patrimonialista e, assim, não dava conta da tarefa de aprofundamento do capitalismo [...] a tradição autoritária brasileira conduzia a busca de caminhos alternativos fora das estruturas burocráticas assentadas, caminhos esses mais desimpedidos para decisões e ações.

Esse mesmo autor coloca outros fatores como decisivos para a não-superação da administração patrimonialista por meio de uma administração burocrática. Ele cita que Weber colocou na sua teoria de “Estado Burocrático” a necessidade de existir um poder legislativo atuante e aberto, com representatividade de segmentos diversos e o de partidos políticos fortes. Segundo Pinho, seria necessário reforçar os mecanismos que controlam a estrutura burocrática, entre eles o parlamento e a sociedade civil organizada (2002, p. 7-8).

Nesse contexto, o sentido de sociedade civil, utilizado por Pinho, aproxima-se mais do conceito de sociedade civil em Gramsci, do que a idéia de terceirização da responsabilidade de fiscalizar e prover os serviços públicos por entidades privadas do terceiro setor.

Assim, Bresser Pereira (1997, p.12-13) faz a defesa da administração gerencial, que deveria assumir o papel de combater o nepotismo e a corrupção no Estado brasileiro, pois, acredita que os valores patrimonialistas não são mais predominantes visto que “já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios públicos com o privado”.

A questão a ser colocada ante essa afirmativa é: basta o sentimento de rejeição para suplantar o patrimonialismo do Estado no Brasil? Pinho assim se expressa:

aqui parece residir o pressuposto equivocado do argumento que pode comprometer a proposta. Com toda a carga patrimonialista ainda presente na sociedade brasileira fica difícil aceitar essa “rejeição universal” aos valores patrimonialistas. Mesmo que exista rejeição em amplos setores da sociedade, precisaria extirpar esses valores retrógrados e anti-sociais do patrimonialismo, diga-se dos “patrimonialistas”. Ora, essa é uma tarefa política e não administrativa ou resultado de ato governamental (PINHO, 2002, p. 10).

Um exemplo desta contradição é a própria atuação política do governo FHC, junto ao congresso, aos partidos da base aliada a quem se ofereceram, nas negociações para a reforma do Estado, cargos públicos, repasses de verbas e renegociação de dívidas para os estados federados e municípios onde se encontravam as bases eleitorais dos parlamentares

“aliados”. Houve a manutenção no governo FHC dos partidos e de grupos patrimonialistas que trabalharam junto aos governos militares, de José Sarney e de Fernando Collor de Mello.

Outra questão colocada por Pinho (2002, p. 13) a respeito da reforma para a construção da administração gerencial reside na falácia de divulgá-la como novidade na administração pública brasileira. Na verdade, a administração gerencial já tinha sido trilhada antes da década de 1990, como alternativa à administração burocrática, sendo estabelecida no regime militar pelo Decreto-Lei de N.º 200/67, que designava o gerenciamento das empresas estatais seguindo padrões das empresas privadas, de forma descentralizada. No entanto, esse decreto-lei tinha como diferencial a ação de criar agências executivas para as atividades do setor privado, pois a própria iniciativa privada não possuía, até a sua promulgação, no final da década de 1960, capacidade para gerir e investir em empresas de grande porte como as que estavam sendo constituídas pelo Estado e que exigiam grandes investimentos.

Em 1968, o regime autoritário implementou uma reforma administrativa que introduziu em diversos órgãos governamentais o modelo gerencial já adotado nas empresas privadas. Contrariamente ao que argumenta Bresser Pereira (1997), foi a generalização do modelo gerencial para os demais órgãos do setor público que foi mal sucedido. Entre as razões para este fracasso foram mencionadas a autonomia excessiva das autarquias públicas [...] o fracasso do modelo gerencial pode estar ligado à falta de controle social nas organizações públicas, uma vez que o ano de 1968 inaugurou o período mais repressivo do regime autoritário, o que impediu o debate público de assuntos políticos, entre estes, a reforma administrativa (ANDREWS & KOUZMIN, 2002, p. 6 e 7).

Assim, o modelo de administração gerencial defendido no governo FHC não é a primeira iniciativa de dotar a administração pública com a lógica da administração privada. Na década de 1970, durante o regime militar, foi necessário reformar o próprio Decreto 200/67, para o estabelecimento de uma aliança entre as agências descentralizadas e grupos do setor privado, para melhor eficiência do funcionamento das empresas estatais (ANDREWS & KOUZMIN, 2002, p.7).

Ao longo dos últimos 70 anos, a administração burocrática não foi capaz de acabar com a administração “patrimonialista”, elas caminharam uma ao lado da outra, mesmo a partir do Decreto 200/67, que tinha por objetivo dotar a administração pública de uma dinâmica de mercado para administração das empresas estatais. Não há garantia de que o

modelo de administração gerencial seja capaz de suplantar o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Mesmo a reforma do Decreto 200/67 não conseguiu evitar a continuidade do “patrimonialismo”.

Com a proposta de reforma gerencial, o Estado continua apresentando características administrativas diversas sem, contudo, alterar significativamente a administração pública para a implementação de políticas sociais democratizadoras, diante do fato de ser o Estado financiado com os impostos e taxas de todos os contribuintes.

Não por acaso Rezende (1988, p. 314) aponta que, na história do Brasil, sempre se fez uma associação injusta entre a forma de contribuir e o direito de acesso aos possíveis benefícios gerados pelos impostos cobrados, “ignorando o fato de que este financiamento é repartido, por toda a população”.

Em relação ao financiamento, o que também preocupa é a sua privatização. Na efetivação dos serviços públicos propõe-se que a “sociedade civil” deva participar do financiamento de políticas públicas através de doações ou pela compra de serviços junto a instituições públicas e privadas que prestam atendimento às áreas públicas.

Os discursos da técnica e da agilidade administrativa não são novidade nos anos de 1990; somente foram recontextualizados à luz da implantação de uma economia mais voltada para o mercado. O mesmo vem ocorrendo na educação, em que estas ações têm se dado ao longo dessa década, tendo uma orientação centralizada no MEC. Os conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência, anteriormente colocados, estão sendo importados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas (OLIVEIRA, A., 2000, p. 95-96).

Na educação, especialmente na Administração Escolar, verifica-se a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos para a escola como uma atitude freqüente. Em alguns momentos tais transferências tiveram por objetivo eliminar a luta política no interior das escolas, insistindo no caráter neutro da técnica e a necessária assepsia política da educação. Embora o debate crítico em torno dessas questões tenha sido demasiado exaustivo, em décadas passadas, não foi capaz de evitar que as tendências mais recentes em administração educacional, e mesmo as direções tomadas em políticas públicas para a gestão da educação, resgatassem as teorias administrativas como teorias políticas (OLIVEIRA A., 2000, p. 96).

O modelo de Administração Gerencial defendido por Bresser Pereira colabora para uma prática de gerenciamento para a gestão escolar à qual tem se imposto concepções teóricas e ideológicas “acabadas”, o que leva à não-discussão política e ao predomínio do econômico sobre a ética e valores mais humanos. Tal tendência estaria na direção oposta à valorização das pessoas, não como indivíduos iguais, mas considerados potencialmente capazes de sobressaírem-se num mundo competitivo.

O dissidente político norte-americano Noan Chomsky, analisando o contexto brasileiro, em 1996, alertava para a proposta político-econômica neoliberal que vem sendo implantada e que tem tornado o espaço público algo cada vez mais restrito, sendo a liberdade do indivíduo “transformada em algo cada vez mais formal”. Assim, segundo Chomsky (1996, p.6), é necessário que, no caso do Brasil, abram-se duas frentes de luta: uma contra a ditadura política que pode ser implantada a qualquer momento, o que limitaria ainda mais a vida do cidadão, e a outra contra a ditadura econômica, pois

[...] a ideologia oficial do neoliberalismo é minimizar o Estado, o que significa minimizar a democracia, porque o Estado é o espaço público. Então, se a democracia surge justamente com o aumento do poder privado e a eliminação das opções públicas, ela perde rapidamente sentido. Por outro lado, os programas neoliberais pioram os problemas: a desigualdade aumenta, a educação piora e os lucros são mais altos enquanto os salários são mais baixos (1996, p. 6).

As limitações impostas pelos programas de ajuste econômico aos bens públicos colaboram para minimizar o direito dos cidadãos, e os direitos políticos acabam por se reduzir diante da precariedade das suas condições de existência. Com isso não é de se estranhar que muitas pessoas não estejam interessadas na política. A ausência das discussões e a adoção de uma aparente “neutralidade” são justamente alguns dos objetivos do neoliberalismo. Ao alijar a população do processo de decisões e pôr tudo nas mãos do setor privado, escancara-se ainda mais o poder de decisão do mercado sobre a vida das pessoas.

A esta tendência associa-se a imposição de uma nova espécie de totalitarismo, um totalitarismo do mercado, e este tende a estar acima das políticas sociais quando da adoção de um modelo neoliberal. Assim as decisões políticas estarão cada vez mais dependentes dos grupos e corporações privadas, bem como das agências multilaterais restringindo-se a

participação das pessoas à tomada de decisões, em que se naturaliza a perda de interesse por questões políticas e pela discussão do papel do Estado numa sociedade democrática.

2- As reformas na educação e as políticas para o ensino fundamental

Do início da década de 1970 para a de 1980, no Brasil, houve uma ampliação das oportunidades de Ensino Básico e do número de anos de escolarização obrigatória. Isto se deu com a lei 5692/71 que determinou o aumento do ensino de 1º grau de quatro para oito anos. Também houve o aumento do número de matrículas no ensino médio e a ampliação dos cursos superiores. No entanto, nesta última década a demanda por qualificação continua focalizada no ensino fundamental como “o centro das atenções, porque a capacidade de aprender e os instrumentos básicos se adquirem nesse nível” (PAIVA e WARDE, 1994, p. 24).

Assim, as reformas educacionais, que têm sido postas em prática na América Latina, onde se deu a ampliação das redes públicas de ensino, não ocorrem apenas por influências do campo político, mas também pela influência do campo econômico com o qual se relacionam. A educação básica passou a constituir, ao longo dos últimos 3 séculos, uma das estratégias para o aumento da produtividade e eficiência do modo de produção capitalista, necessitando hoje, de uma nova realidade de produção, em que não basta uma qualificação específica para operar uma técnica ou uma máquina.

Hoje a inovação começa na administração e não na fábrica, exigindo-se qualificação nova e mais elevada: de um lado a automação demanda outras habilidades e linguagens, ao mesmo tempo em que as atividades de planejamento e controle exigem maiores conhecimentos em níveis mais elevados e qualidades que facilitem o trabalho cooperativo (PAIVA e WARDE, 1994, p. 24).

Essa concepção tem afetado tanto as instituições formadoras de professores, e de modo geral as universidades, como os sistemas de ensino básico e toda a rede de assistência social. A implantação da reforma nos Estados nacionais e na educação não se dá ao acaso, é resultado de um movimento organizado por agências multilaterais para a

adequação e ajuste da economia e das políticas sociais nos países em desenvolvimento, adotados como forma de responder às crises dos últimos 30 anos.

No caso específico da educação, os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) objetivam a adoção de uma transformação produtiva com equidade e segurança social para ampliar a produtividade da força de trabalho, modificando os sistemas educacionais a favor do desenvolvimento social e humano. Assim a CEPAL propõe uma articulação entre política social e política econômica, desenvolvendo um papel estratégico de se fazerem políticas sociais com a intenção de aumentar a produtividade.

A concepção de política social da CEPAL é traçada, portanto, visando uma determinada atuação do Estado, ou seja uma atuação compensatória e redistributiva por. Segundo a CEPAL, a função do Estado é intervir para o fortalecimento da competitividade e da busca da equidade, com a articulação de grupos organizados da sociedade civil e do mercado (SIMIONATTO e NOGUEIRA, 2002, p. 3-5).

A CEPAL, na década de 1990, apresenta o documento *Transformação produtiva com equidade*²⁷ que, segundo Paiva e Warde, foi festejado como uma expressão alternativa ao “neoliberalismo não-contextualizado”²⁸. Este, parte de uma idéia central de que “a incorporação e a difusão deliberada e sistemática do progresso técnico constituem o pivô da transformação produtiva e de sua compatibilização com a democracia política e com uma crescente equidade social” (1994, p. 15).

Segundo Corragio (1996, p. 92-93), a concepção da CEPAL apresentada no documento *Transformação produtiva com equidade*, é a de formar “recursos humanos” mais do que a de “capital humano”²⁹. A formação de recursos humanos seria essencial para uma transformação produtiva orientada para a modernização tecnológica.

Por isso mesmo, a conexão programática entre sistema educativo e sistema econômico exigia determinar como se estabeleceriam os vínculos entre ambos os sistemas. Em outros termos, especificar para que organização econômica devem ser formados esses recursos humanos. O documento aponta para uma modernização produtiva que se concretiza

²⁷ Transformación productiva com equidad. Santiago. CEPAL, 1990.

²⁸ Grifo do autor.

²⁹ Grifo do autor.

mediante a extensão da forma empresarial: deve se formar empresários, revalorizando a função empresarial (CORRAGIO, 1996, p.93).

O BID propõe que a reestruturação econômica na América Latina tenha como objetivo a adoção de uma racionalidade redistributiva dentro do sistema, incorporando todos os segmentos da sociedade ao crescimento econômico. O excedente econômico deve viabilizar a ampliação dos programas sociais. A equidade do sistema sócio-econômico regula indiretamente a eficiência econômica. Assim como a CEPAL, para o BID a política social deve ser compensatória e redistributiva. Para o BID as funções do Estado devem ser reduzidas ao âmbito das políticas sociais (SIMIONATTO e NOGUEIRA, 2002, p. 3-5).

O Banco Mundial tem difundido que, no campo educacional, há a necessidade da participação do setor privado e da “sociedade civil” na educação, em especial no gerenciamento das escolas públicas. O enfoque dado pelo Banco à educação parte do princípio de se considerar a escola pública como uma empresa, seguindo preceitos de mercado, em que os elementos educativos devem ser encarados como insumo, e a eficiência, os resultados alcançados, como critério de qualidade e tomada de novas decisões (CORRAGIO, 2003, p.98).

Devido a esse enfoque, Corragio tem chamado a atenção para o caráter economicista que o Banco Mundial tem assumido em relação às políticas educacionais. Esse autor (2003, p. 102), ao analisar a questão educacional abordada pelo Banco, alerta para o fato de que não se deve considerar as análises de suas políticas para educação como uma questão econômica, por envolver custos do sistema de ensino. Também não se deve limitar a análise à investigação ou levantamento das necessidades de novas demandas para a formação de recursos humanos. O que imprime um caráter economicista nas propostas do Banco é o fato de se considerar que as questões do âmbito da política educacional devem ser respondidas usando-se “...uma mesma teoria e metodologia com as quais tenta se dar conta de uma economia de mercado”.

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade escolar (CORRAGIO, 2003, p. 103).

O Banco tem também como meta a “descentralização” da educação com o financiamento direto às escolas dando-lhes autonomia para gerenciamento dos recursos, com a participação da comunidade; em que espera-se, no entanto, a redução da articulação dos sindicatos para influir nas decisões quanto às políticas educacionais. A avaliação é concebida como meio eficiente de controle da produtividade dos setores educacionais, e os seus custos devem ser calculados pelo quantitativo de alunos diplomados. Essa concepção acaba por gerar o princípio de financiamento *per capita*, entre número de matrículas e quantitativo de recursos (CORRAGIO, 2003, p.99-101).

A prioridade de atendimento deveria ser dada ao ensino fundamental para as crianças, com idade entre 7 e 14 anos, que ingressam nos sistemas públicos de ensino e, se preciso, “realocar recursos da educação superior e técnica para a educação básica. Com essa medida, o Banco Mundial espera reduzir a pobreza, pois a educação fundamental tem menores custos que outros níveis, podendo ser massificada nos países em desenvolvimento e que não dispõem de grandes volumes financeiros. Tal medida possibilitaria que as camadas mais pobres tenham “maior capacidade de trabalho, que aumenta com a educação” (CORRAGIO, 2003, p.99-101).

Assim, não foi ao acaso que o ensino fundamental no Brasil recebeu grande atenção na década de 1990. A reforma educacional brasileira tem, nesse nível de ensino, implantado projetos para mudanças na gestão da escola e para o seu desenvolvimento pedagógico. A lógica imprimida para esta gestão é colocada como meio de as unidades escolares alcançarem eficiência na aplicação dos recursos.

Ao lado das vantagens econômicas, a cooperação técnica do BIRD suscitava o interesse do setor educacional, enquanto possibilidade de efeito estrutural no funcionamento do sistema de ensino[...] Por último, esperava-se que a cooperação contribuísse para a eficiência da administração educacional, por meio do aproveitamento da experiência acumulada pelo BIRD na área do desenvolvimento institucional. Assim, a racionalidade instrumental adotada no desenvolvimento dos projetos seria repassada ao conjunto do sistema educacional, como modelo de gerência moderna e eficiente (FONSECA, 1998, p. 91).

Um dos problemas é o de que em grande parte os discursos presentes nos documentos que determinam a ação destas agências – CEPAL, BID e BIRD – ressalvadas as distinções entre elas, dão a idéia de incorporação das reivindicações da sociedade, tendo como pontos comuns antigas propostas de políticas educacionais, as quais temos defendido

enquanto educadores³⁰. No entanto, via de regra, ocorre uma apropriação ou o uso da retórica para a construção de um consenso favorável às reformas, em contraposição as reivindicações de sistemas educacionais mais democráticos.

Sacristán (1996, p. 56-57) observa que as reformas educacionais podem ser caracterizadas por dois tipos de mudanças: as externas e as internas. As mudanças externas têm conotação mais política que dependem de uma orientação num plano governamental mais amplo. Buscam estabelecer relações de igualdade de oportunidades entre grupos diferentes ou a adequação a novas formas de produção, à economia e ao mundo do trabalho, pois estas visam valorar principalmente a equidade, ou seja, “a adequação do sistema educacional a um novo paradigma produtivo”.

Nesse âmbito político, os projetos de reforma têm proposto ações para a construção de uma nova sociedade que surge diante das mudanças tecnológicas, da crise de paradigma, do trabalho e emprego incertos. Consideram-se as exigências de novas soluções, novas práticas, flexibilidade, novos padrões de produção, de consumo e conseqüentemente de um novo perfil de professor (MIRANDA, 2000, p. 1).

As mudanças internas referem-se aos métodos pedagógicos utilizados nas escolas, aos currículos, à formação continuada de professores e de técnicos, à alteração (rodízios) nos postos de trabalho, à gestão interna. Enfim, são medidas para a mudança no funcionamento e estruturação das escolas ditadas por um poder central. Para Sacristán, a distinção entre mudanças externas e internas

[...] serve para analisar as sensibilidades políticas para explicar os fracassos nas funções externas, fracassos devidos ao funcionamento interno [...] Os programas políticos de reforma costumam ser uma mistura nem sempre explicitada de intenções e de práticas pertencentes a essas duas orientações, sem que se distingam muito bem as medidas, os tempos, as resistências, os meios e as estratégias muito diferentes que são exigidas num caso e no outro (SACRISTÁN, 1996, p. 56).

Com isso tem sido repassada às escolas uma carga maior de responsabilidade, que envolve não apenas o repasse de recursos diretamente para as unidades educacionais e a ação de captação de novos insumos junto à comunidade e às empresas, mas também aponta

³⁰ Entre as reivindicações estariam: independência na elaboração do projeto pedagógico de cada escola, à luz do contexto em que ela foi estabelecida e a “descentralização” dos sistemas escolares com maior independência da gestão pela distribuição de poder.

para o desenvolvimento de projetos ou planos pedagógicos que sigam parâmetros curriculares e metas pré-estabelecidas pelo órgão central, o Ministério da Educação.

Entretanto para se efetivar a reforma educacional, é necessário existir o consenso na sociedade a favor das mudanças. Assim há a necessidade de ser trabalhada a idéia de que é preciso reformar os sistemas educacionais para alcançar equidade e maior qualidade, diante da necessidade de se adotar um novo paradigma de conhecimento, além de descentralizar as ações pedagógicas e da gestão escolar, sob o discurso de maior eficiência nos sistemas públicos de ensino. Temos, portanto quatro eixos, elementos, ou temas, estruturadores da reforma educacional, que são: equidade, qualidade, centralidade do conhecimento e descentralização (MIRANDA 1997, p. 40), em que este último será tratado no item 2.1 deste capítulo.

É importante verificar que o termo e a noção de igualdade foram subtraídos dos documentos referentes à reforma da educação e substituídos pela palavra e o sentido de equidade. Um exemplo disso é a proposta Cepalina para a década de 1990, cujos lemas são: cidadania, competitividade e equidade. O princípio básico é a equidade, “entendida como a igualdade de oportunidade de acesso, de tratamento e de resultados” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p. 62-64).

Gentili (1996, p.43-44) argumenta que isto não vem ocorrendo ao acaso, pois o princípio de igualdade se contrapõe à noção de equidade defendida por Milton Friedman, ante a necessidade de se respeitarem e promoverem as diferenças entre as pessoas. A igualdade para Friedman é algo autoritário, pois, em um sistema justo, as diferenças devem ser respeitadas e mesmo exacerbadas, como fator de motivação para os indivíduos se sobressaírem ante os desafios e a competitividade. Há, desse modo, a defesa da competição entre os indivíduos, escolas e entidades como fator promotor da qualidade do ensino.

Equidade e igualdade contrapõem-se, sendo a primeira uma noção que promove as diferenças produtivas entre os indivíduos, enquanto a segunda tende a reproduzir um critério homogeneizador de caráter artificial, a serviço de aparentes interesses coletivos que negam as diferenças mencionadas e, conseqüentemente, a própria individualidade das pessoas (GENTILI, 1996, p. 44).

Tal entendimento, no entanto, não significa que não deva existir equidade, para superar a proposta neoliberal. É necessária a oportunidade de acesso igual para todos os

indivíduos aos serviços públicos de responsabilidade do Estado. O problema é a retórica utilizada sobre o princípio de equidade que, colocado por pensadores neoliberais como Friedman, não garante condições iguais para o desenvolvimento do indivíduo numa mesma rede de ensino, dado o caráter competitivo que estas devem assumir na proposta neoliberal.

Trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores [...] Longe de ser um direito do qual gozam os indivíduos, dada sua condição de cidadãos, deve ser transparentemente estabelecida como uma oportunidade que se apresenta aos indivíduos empreendedores, aos consumidores ‘responsáveis’, na esfera de um mercado flexível e dinâmico (o mercado educacional) (GENTILI, 1997, p. 19).

Em relação ao princípio de se fazer uma educação de qualidade, também há a presença da retórica neoliberal; esta qualidade no contexto dos documentos relacionados à reforma tem mais a ver com questões relacionadas ao mercado, à eficiência para a produção ou, como coloca Frigotto (1999, p. 211), “uma questão de produtividade”.

Segundo Silva (1996, p.169-171), a retórica da qualidade remete a uma perspectiva empresarial ou como expusemos na primeira parte deste capítulo, a uma lógica de gestão gerencial, que atende também pelo nome de Gerência da Qualidade Total (GQT).

Na lógica da qualidade total os sistemas públicos de educação deveriam trabalhar, sobretudo, com o “saber fazer”, para superar a sua ineficiência, ineficácia e inprodutividade (GENTILI 1996, p.39).

Em relação à questão dos novos paradigmas do conhecimento, ou da centralidade do conhecimento, Miranda (1997, p. 42) aponta para uma mudança da concepção de conhecimento em que os discursos convergem para um mesmo objetivo, com base na difundida idéia de sociedade da informação, frente às novas tecnologias da comunicação e informação: “impõe um novo padrão de conhecimento; menos discursivo, mais operativo; menos particularizado, mais interativo, comunicativo; menos intelectual, mais pragmático; menos setorizado, mais global; não apenas fortemente cognitivo, mas também valorativo” (MIRANDA, 1997, p. 41).

Essa concepção de conhecimento valoriza a ação ou, como a autora acima citada coloca, um conhecimento que resolva os problemas relacionados à ausência de

instrumentalização do indivíduo para o emprego, em que o mercado de trabalho não pode mais oferecer uma estabilidade interna ou externa em relação à posição ocupada na linha de produção ou na operacionalização do serviço a ser gerado. Os processos de aprendizagem passam a se basear não apenas em novas tecnologias, mas no fato de que os conhecimentos devem ser compreendidos e adquiridos mediante a ação (saber fazer), a sua utilização (saber usar) e a interação (saber comunicar) (MIRANDA, 1997, p. 42).

O novo paradigma de conhecimento proposto leva-nos a refletir sobre a sua lógica, que faz da escola uma nova técnica social para formar recursos humanos, como afirma Frigotto. Essa técnica passa a ser responsável por produzir o que “se denomina de capital humano”, o que é “uma maneira inversa de apresentar a relação entre o mundo do trabalho, da produção e o mundo da escola, da qualificação”, deixando de lado a sua função social, que deveria ser a sua característica básica (FRIGOTTO, 1999, p. 218).

2.1- Descentralização: democratização ou minimização do Estado?

Para uma análise das propostas de descentralização presentes no programa de Reforma do extinto MARE, e nas ações políticas do Ministério da Educação que foram efetivadas a partir da década de 1990, é necessário que se estabeleça a relação entre a educação e os propósitos da reforma do Estado, presentes no *Plano Diretor da Reforma do Estado* (Brasil, 1995), a que já nos referimos e nos projetos implantados visando à descentralização das redes públicas de educação.

Os programas de reforma e de ajuste fiscal que se encontram em desdobramento nos países em desenvolvimento buscam revisar o papel desempenhado pelo Estado no sentido de que a ele cabe assumir o papel de indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais (SOUZA e CARVALHO, 2000, p.187).

A análise das propostas de “descentralização” dos sistemas educacionais, colocadas nos últimos anos como estratégia política do governo federal, assim como de outros sistemas de atendimento público como, por exemplo, os da saúde, podem, em princípio, passar a idéia de que essa ação representa a democratização do Estado e a melhoria dos serviços públicos. Isto se deve ao fato de que tais políticas devem ser compreendidas à luz

de um projeto de inserção da economia dos países em desenvolvimento no mercado mundial. A estreita conexão entre descentralização e democracia ocorre pelo fato de que a primeira constituiu uma luta pela autonomia de grupos locais com o fim de atingir a última, a democracia.

Os debates a respeito da descentralização e da centralização provocaram, desde o século XIX, principalmente na Europa, polarizações nos discursos dos intelectuais progressistas contra os intelectuais liberais e absolutistas. A descentralização representou, em princípio, a possibilidade de contrapor as forças do Estado autoritário (Estado-pessoa) à construção da nação (Estado-comunidade), favorável à liberdade dos indivíduos. Assim a centralização que teve fundamento no Estado absolutista passa a conotação de uma forma de gestão autoritária e conservadora. Por isso não é de se estranhar que ainda se relacione livremente a idéia de descentralização com democratização e liberdade (BOBBIO, MATTEUCI e PASQUINO, 1994, p. 332).

No caso da América Latina, ocorre algo semelhante ao final de vários regimes ditatoriais, na década de 1980, em que há a defesa da descentralização como oposição aos desmazelos de governos autoritários e centralizadores. Descentralização e centralização passaram a ser também interpretadas como distribuição ou negação de poder a uma comunidade, ante a constituição de células de poder local, pluralizando-se as decisões acerca dos rumos que o Estado deve seguir.

Na década de 1990, a “descentralização” proposta no Brasil pelo Plano Diretor de Reforma do Estado e pelas políticas do MEC têm se configurado como uma “desconcentração” administrativa de poder, mantendo no governo federal a elaboração das políticas educacionais e passando aos poderes locais, principalmente às municipalidades, a responsabilidade de executá-las, sem poder de interferência sobre elas.

[...] a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central, ao mesmo tempo que o outro, a descentralização, é um processo que tende assegurar a eficácia do poder local [...] Segundo esta perspectiva, com algumas exceções, no seu início, praticamente todos os processos de descentralização educacional na América Latina foram processos de desconcentração (CASASSUS, 1995, p. 84).

O processo de desconcentração administrativa teve, em alguns estados da federação, como Minas Gerais, na década de 1990, as condições necessárias para ser

implementado. Recebendo apoio do Banco Mundial, tornou-se parâmetro de uma nova qualidade educacional proposta para as diversas redes de ensino público do país.

A reforma proposta no projeto “Minas mostra o caminho”, teve início em 1991. Ela teria como meta aumentar a qualidade e a eficiência da rede estadual de educação, realizando mudanças em aspectos físicos e organizacionais de suas escolas.

Segundo Oliveira A., (1999, p. 83), os motivos que levaram o governo de Minas Gerais a realizar a desconcentração na rede estadual de educação ocorreram num período de mudança de duas ordens. A primeira seria por força das novas demandas de trabalho para se adequar às necessidades do capital internacional e globalizado. Este estava tomando maiores dimensões a partir de 1990, exigindo-se um novo tipo de formação para atrair novos investimentos ao estado. A segunda seria a de que as reformas propostas surgiram como respostas às reivindicações de movimentos organizados da sociedade, Movimento de Defesa da Escola Pública, por proporcionar a participação da comunidade na gestão das escolas por meio de colegiados³¹.

Um dos pilares da reforma mineira foi o de proporcionar a “autonomia financeira” para as escolas públicas estaduais e filantrópicas, conveniadas com a Secretaria Estadual de Educação, por meio do repasse de recursos financeiros. Com o repasse do dinheiro para as escolas tornou-se necessária a apresentação de um plano de aplicação financeira elaborado pelo diretor da unidade educacional. Esse plano deveria ser apresentado para o conselho escolar da escola para aprovação das contas, com encaminhamento posterior diretamente ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) de Minas Gerais.

Também foi instituída uma “autonomia administrativa”, com os técnicos da Secretaria de Educação atuando diretamente nas escolas. Com essa “autonomia administrativa” e “autonomia financeira”, verifica-se no estado de Minas Gerais

[...] que as escolas passam a contar com maiores possibilidades de decidir e resolver suas questões cotidianas com mais agilidade. Essa abertura vem estimulando-as a buscarem complementação orçamentária por sua própria conta junto à iniciativa privada e outras formas de contribuição da população. A maior flexibilização com que passam a contar, fruto da descentralização administrativa, possibilita também que, diante de uma realidade

³¹ Os colegiados dentro da proposta da reforma foram denominados de Conselhos Escolares, contando com a participação de membros da comunidade escolar, nos processos financeiro e administrativo das escolas públicas estaduais.

de poucos recursos, a escola pública estatal passe a buscar fora do Estado meios para garantir sua sobrevivência (OLIVEIRA A., 1999, p. 79).

Uma das prioridades da reforma mineira na década de 1990 era a integração dos municípios, consistindo na articulação entre suas diversas cidades. No entanto, o que se observou foi a “municipalização das escolas” que atendiam ao ensino fundamental da rede estadual de Minas Gerais. Assim houve um aumento significativo do atendimento nas redes municipais. Esse repasse de matrículas das redes estaduais para os municípios foi denominado em Minas Gerais de “municipalização da educação”. No entanto, caracteriza-se por uma desconcentração da rede de ensino, quando passam aos municípios a responsabilidade de gerir e financiar escolas que pertenciam ao âmbito administrativo estadual, sem a garantia imediata de novos recursos.

Ao conjunto da política educacional mineira somam-se ainda mais dois projetos. São eles o Programa de Qualidade Total e o projeto Pró-Qualidade, ambos financiados pelo Banco Mundial [...] O Programa de Qualidade Total ou Gerência da Qualidade Total implica, conforme o entendimento dos dirigentes educacionais mineiros, em um poderoso instrumento gerencial (BASSI, 1996, p. 84).

A lógica gerencial proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995) tem em Minas Gerais, assim como outros estados como o Paraná, modelos de eficiência que dão ao Ministério da Educação as bases para implementar, a partir de 1998, em todo o Brasil, novos padrões de gestão e de financiamento da educação por meio de fundos, concentradas no ensino fundamental e ao atendimento das crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos de idade.

Assim no Plano Diretor de Reforma do Estado há toda uma preocupação com a educação e em especial com a sua “descentralização” e adequação às novas demandas do mercado como fator de regulação das políticas públicas (BRASIL, 1995). Quando nos referimos à proposta de descentralização da reforma educacional temos que observar as formas de financiamento dos sistemas de ensino, principalmente quando se propõe autonomia administrativa e financeira. Essa autonomia, para ser efetivada de fato, deveria disponibilizar recursos para suprir as necessidades de uma estrutura político-administrativa e proporcionar independência na tomada de decisões sobre uma ótica democrática e da participação dos sujeitos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem.

Na reforma que tem sido implantada, o financiamento continua sendo considerado como uma atividade exclusiva do Estado, dentro da proposta do Plano Diretor de Reforma do Estado, porém os recursos devem ser repassados tanto para entidades públicas, quanto para entidades privadas que prestam serviços públicos (BRASIL, 1995).

A educação na proposta neoliberal é concebida como uma atividade competitiva, devendo ser controlada não apenas pela administração pública gerencial, mas também pelos grupos sociais e “pela constituição de quase mercados” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 98).

O processo de ampliação do setor público não estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades desta natureza; de outro lado, a partir do Estado que, nos processos de reforma deste último quartel de século vinte, se engaja em processo de publicização de seus serviços sociais e científicos (BRESSER PEREIRA, 1996, p.28).

A “descentralização” proposta por Bresser Pereira caracteriza-se pela desconcentração administrativa sendo implementada para contemplar novas formas de gestão de recursos públicos, com base em uma administração gerencial das verbas públicas, repassadas diretamente para as escolas, o que tem sido denominado pelo MEC de “autonomia escolar”.

Essa “autonomia escolar” é determinada por políticas de ajuste e adequação da educação a um novo padrão de qualidade que vem sendo apontado pelo Banco Mundial como um dos fatores de avanço do processo educacional; portanto, as escolas devem administrar as verbas repassadas pelo Estado e as doações da comunidade (PERONI, 1999, p.112).

Conforme orientações do Banco (Mundial), o que deve guiar as decisões descentralizadas é o investimento no ensino fundamental, e, apenas quando o país apresentar justificativa econômica, aplicar-se-á no nível secundário. O objetivo é desenvolverem-se as habilidades básicas de aprendizagem, para que os trabalhadores possam satisfazer a demanda imposta pela acumulação flexível (PERONI, 1999, p.111).

Desse modo, o governo federal, os estados e municípios estão efetivando essa proposta com o repasse de dinheiro para a escola, pelo FNDE com o PDDE e do Fundescola com o projeto do PDE³².

Nenhum destes projetos ou programas prevê a participação da comunidade escolar na elaboração ou permite condições para críticas e alterações. A autonomia fica por conta das adaptações à realidade de cada escola, desde que preservados os princípios. Os professores são meros executores e a comunidade escolar assume a condição de convidada especial (MELO, 2000, p. 248)

Os projetos são apresentados às redes públicas e suas escolas como pacotes fechados que devem ser implementados. As escolas públicas são estimuladas a buscarem contribuições financeiras para o provimento de suas necessidades não cobertas por estes programas.

Nesse sentido, essa “autonomia” tem sido contestada por dirigentes escolares que encontram nas propostas de programas como o PDE e o PDDE a forte presença de conceitos e práticas de gestão empresarial para a administração da educação, em uma lógica privada. Propor esse modelo não garante qualidade no processo de institucionalização de igualdade de atendimento a toda população, com padrões de qualidade social, pois a lógica da qualidade educacional passa a ser a mesma da qualidade total, baseada no mercado em que as relações de disputa, que têm por modelo a concorrência entre as empresas, seria fator de garantia da qualidade de ensino.

Não se trata aqui de afirmar que o Estado abre, ou abrirá, mão do controle sobre a educação, mas sim que busca adquirir flexibilidade administrativa adotando um tipo de gestão que mescla aspectos de descentralização e centralização. Descentraliza decisões operacionais específicas e a responsabilidade pela eficiência da escola, contudo acirra o controle sobre as decisões estratégicas – avaliação, currículo, programa de livro didático, formação de professores, autorização de cursos e escolha de dirigentes (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p.118).

No tocante às reformas da década de 1990, não se propõe a extinção do Estado. Longe disso, apenas querem a sua diminuição em relação ao atendimento a questões sociais e a dedicação total deste em dar condições de desenvolvimento ao mercado, com a

³² Trabalharemos a questão do financiamento pelos fundos no capítulo 3, com base em dados recolhidos no Município de Goiânia.

livre concorrência, e a proteção da propriedade e dos contratos. Segundo Frigotto (1996, p.85), o que se pretende é construir um Estado articulador e financiador da reestruturação produtiva na lógica do ajustamento do mercado. Sem Estado, podemos caminhar para uma sociedade dominada pela barbárie, que não é a proposta dos neoliberais.

Sob a perspectiva neoliberal, a descentralização, segundo Gentili (1996, p. 26-27), é conceituada como um movimento caracterizado por repassar às instituições escolares da jurisdição federal para a esfera estadual e da estadual para a municipal. Ou seja: descentralização para os neoliberais é “municipalizar” os sistemas, em que se passa a responsabilidade da gestão e financiamento para esta esfera de poder.

É impossível [...] entender a proposta de Reforma Gerencial sem nela incluir a dimensão da descentralização no sentido político, e não somente administrativo do termo – ou seja, a transferência de recursos fiscais, autoridades e responsabilidade do poder central para as unidades subnacionais: para os estados e municípios ou entidades locais (BRESSER PEREIRA, 1997, 104).

Nessa lógica a escola pública passa a ser considerada local privilegiado para tornar realidade as pretendidas mudanças na educação. Em contrapartida centralizam-se os currículos pela elaboração de parâmetros nacionais³³, por meio de avaliações nacionais dos sistemas públicos e privados de ensino³⁴, pela formação de professores e programas de informatização, com acesso às novas tecnologias³⁵. Essa proposta de descentralização do MEC constitui um movimento de “descentralização-centralizante” e “centralização-descentralizante”, que se complementam dentro de objetivos bem demarcados pelo poder central (GENTILI, 1996, p. 26-27).

Um exemplo disso foi o que ocorreu com as avaliações e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). A princípio, a proposta do Governo Federal era a de que a elaboração dos PCNs e das avaliações deveriam ser centralizadas junto ao MEC. Todavia

³³ No Brasil esse movimento se concretizou com a elaboração, divulgação e distribuição dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o Ensino Fundamental e Médio, junto a uma política de capacitação para o seu uso pelos professores.

³⁴ Estas também se efetivaram com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB – no ensino Fundamental, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – para o ensino médio e o “Provão” para ensino superior em nível de graduação.

³⁵ Programa TV Escola tem o duplo papel, formação de professores a distância e apropriação de uso de tecnologias da comunicação, junto ao PROINFO. Sobre a formação, os programas também apontam para convênios com grandes Universidades e fundamentalmente para atender professores considerados leigos. Um exemplo desses programas é o Pro-Formação, para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e os cursos Parcelados.

ocorreu uma contradição, quando se optou pela “terceirização” de uma parte do processo de avaliação, por meio de fundações e entidades não-estatais e na elaboração dos PCNs, com a contratação de pessoas físicas para a consultoria ao MEC, sem uma participação efetiva e o controle social dos setores organizados e representativos da área educacional (PERONI, 2002, p.8).

Nesse contexto a “terceirização” proposta é o repasse de um serviço eminentemente de interesse público para a iniciativa privada. E assim não há o controle social das ações, principalmente quando esse serviço diz respeito a uma atividade de interesse da população em que nem sempre a opção pela iniciativa privada representa a melhor delas, porque também não há garantias da participação dos melhores especialistas nas áreas em questão. Assim sendo, esse trabalho tende a referendar ou executar algo que já estava determinado pelo poder central.

Esse modelo de “descentralização”, que se caracteriza pela desconcentração administrativa com repasse de responsabilidades às municipalidades, tem sido proposto e implementado em outros países do mundo, principalmente os de origem anglo-saxônica, nas duas últimas décadas. São anunciados como vantagens o fato de se realizar uma administração direta dos recursos pelas escolas, a elaboração de projetos pedagógicos e a independência na gestão interna, com o propósito de fortalecer a participação das comunidades nas decisões, pelo seu envolvimento direto, com o intuito de melhorar a qualidade do ensino oferecido (TEIXEIRA, 1999, p. 177).

Economistas que vêem eficiência nessa fórmula querem transportá-la para os sistemas educacionais brasileiros³⁶. Nessa perspectiva, Peixoto (1999, p. 101-102) alerta para o fato de que, nos períodos que sofrem influências de regimes ditatoriais, ao invés de a descentralização levar a uma maior participação da população, pela aproximação desta com o poder, a mesma pode ser usada politicamente com o objetivo de reforçar a subordinação da população a grupos locais, clientelistas.

Quanto à centralização administrativa, pode-se ter ações de organização administrativa do Estado e esta representar melhoria nas condições educacionais, quando proporciona à organização de sistemas de ensino condições mais unitárias e em padrões que respeitem as diferenças locais e regionais frente às necessidades reais de cada uma

³⁶ Para compreensão de tal transposição de modelos ver Souza (2002, p. 16-20).

delas. Se a centralização de uma ação proporciona melhoras nas condições de trabalho dos professores e de ensino para os alunos, não se pode julgá-la, como autoritária por partir de uma ação do poder central.

Peixoto (1999, p. 101-102) aponta um exemplo desta condição de sistemas educacionais centralizados nacionalmente e que, historicamente, tem atendido bem à população, com qualidade e compromisso social. Tais sistemas podem ser encontrados na França e Itália. Na América Latina, a autora afirma que o mesmo tem ocorrido em Cuba. Nesses três países, além da qualidade, há relatos de participação direta da população em decisões sobre as questões educacionais.

O neoliberalismo tem a descentralização, em estado puro, como horizonte; o totalitarismo tem a centralização, no mesmo estado, como finalidade absoluta. Já o socialismo enxerga as organizações de base tanto como célula de produção da vida material e das relações imediatas de produção quanto microorganismo de poder que devem se articular para a conquista do poder central [...] Não há como confundir, portanto, a descentralização defendida pelo Socialismo com aquela sobre a qual fazem apologia os neoliberais (ROMÃO, 2000, p. 192).

Um exemplo dessas distorções na defesa da “descentralização” como mecanismo de melhoria das condições locais de ensino ocorreu no Estado de Minas Gerais. Em uma pesquisa sobre as reformas implantadas nesse estado, com o projeto “Minas mostra o caminho”, Veiga, Costa e Fortes (1999, p. 33) constataram que as grandes diferenças regionais internas existentes não se extinguíram com a descentralização financeira e administrativa proposta. Esta constituiu uma desconcentração administrativa do estado de Minas Gerais para com os seus municípios, quando repassou a estes suas escolas, contribuindo para o aumento das desigualdades.

Veiga, Costa e Fortes (1999, p. 34-35) colocam a necessidade de maior coordenação de ações dos níveis mais centrais do estado de Minas Gerais, para a correção de distorções causadas por desigualdades sociais e econômicas das diferentes regiões. Mesmo considerando a aparente melhoria do desempenho institucional dentro da desconcentração, que foi usada como elemento motivador das reformas, contraditoriamente esta tem colaborado para o aprofundamento das desigualdades regionais dentro de uma mesma rede de educação.

[...] o par centralização/descentralização está constituído por categorias instrumentais cujo conteúdo progressista ou conservador não é intrínseco a elas, mas vêm dados as circunstâncias históricas que rodeiam sua implantação [...] ambos esquemas tem suas virtudes e limitações (CASASSUS, 1995, p. 83-84).

Assim percebemos que há a minimização da atuação do Estado na área educacional, não somente com o aumento da participação de empresas fornecedoras de serviços educacionais, mas, sobretudo, quando se faz incorporar na escola pública uma lógica gerencial. Nesse início de século XXI, as políticas reformadoras têm levado à constituição de um Estado que vêm se tornando mínimo para a educação, quando repassa ou deixa à iniciativa privada o fornecimento de serviços educacionais para a população, ou diminui os investimentos públicos para o ensino e propõe uma gestão gerencial. O Estado tem se tornado máximo para o capital quando vem favorecendo os setores privados e a lógica da economia de mercado para as políticas educacionais.

As políticas de financiamento da educação articuladas as propostas de descentralização e centralização no campo educacional interfere na lógica de organização dos sistemas educacionais no Brasil. No próximo capítulo, trabalharemos as políticas de financiamento da educação fazendo ainda referências à descentralização, à centralização e à desconcentração da educação, dentro de um contexto histórico em que estas foram se constituindo no Brasil, desde o golpe de Estado de 1964 até a promulgação da nova LDB na década de 1990.

Capítulo II

O financiamento da educação no Brasil de 1964 à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases N.º 9394/96

Nos primeiros 50 anos de colonização do Brasil, a educação escolar praticamente não existiu. Com a criação das capitanias hereditárias e os primeiros vínculos à terra, com a formação de latifúndios canavieiros e ampliação do domínio territorial era necessário realizar uma educação escolar.

Assim a coroa portuguesa, em 1549, delegou o processo de construção de colégios e de efetivação do ensino no Brasil à Companhia de Jesus. A coroa deu à Companhia o primeiro dote para a implantação dos colégios e terras com a faculdade de nelas investirem em seu proveito. Em pouco tempo a Companhia de Jesus tornara-se muito próspera e dona de uma grande fortuna, possuindo navios não só para transportar padres e irmãos de um colégio para outro, mas também todos os produtos vendáveis que extraía das terras que a coroa havia lhe dado (NASCIMENTO, 2002, p. 1).

Diante da grande prosperidade da Companhia de Jesus em fins do século XVI, a coroa portuguesa deixou de financiá-la para realizar as tarefas escolares junto aos índios e colonos, pois, segundo Melchior (1981, p. 9), esta se transformara em uma forte organização agro-comercial, sem que o fim de seus subsídios e dotes afetassem o funcionamento dos colégios que continuaram a crescer.

Esse modelo de financiamento da educação perdurou até metade do séc. XVIII, quando, em 1758, o Marquês de Pombal expulsou os jesuítas do Brasil e assim a educação deixou de ser responsabilidade da Companhia de Jesus. O sistema educacional foi desmontado e as escolas passaram a ser responsabilidade das províncias. Com isso foi necessário criar o subsídio literário para o sustento das escolas e o pagamento dos

professores. As câmaras municipais ficaram encarregadas de cobrar a taxa para financiar o subsídio literário, com base no recolhimento de percentuais da venda dos açougues e de aguardente.

Nesse período há uma desconcentração para o custeio das escolas, passando a responsabilidade de manter o sistema para as províncias, mas a forma de fazer a educação sob o modelo de aulas régias foi determinada pela coroa portuguesa, que era o poder central na época do Brasil colônia. Na maioria das províncias o ensino era feito com dificuldade pela insuficiência do subsídio literário para custear a educação.

A corte portuguesa que veio para o Brasil em 1808, fugindo do bloqueio continental francês, trouxe em sua comitiva um grande número de professores e mestres. No entanto esse investimento da coroa foi para a criação de faculdades, mantidas e administradas diretamente pelos seus cofres, proporcionando ensino às elites. O financiamento da educação superior era feito com o quinto da coroa, imposto esse arrecadado sobre a extração do ouro das minas da região Centro-Sul³⁷ (MELCHIOR, 1981, p. 25).

Para a educação primária, permaneceram as aulas régias sob responsabilidade das províncias e com o financiamento do subsídio literário, o que não proporcionou o acesso das camadas populares à educação escolar, por ser insuficiente para abrir novas unidades escolares e custear as que já existiam (GOMES, 1995, p. 10).

No período imperial o problema da insuficiência de recursos do subsídio literário continuou. As províncias tinham que lançar mão dos recursos da receita geral dos impostos para cobrir as despesas com a educação. Uma das fontes utilizadas para a arrecadação de novos recursos para a educação foram as loterias. Outras fontes de arrecadação para financiar a educação foram estabelecidas como, por exemplo, o recebimento de doações em troca de títulos e comendas (MELCHIOR, 1981, p.32).

Melchior (1981. p 32) destaca outras iniciativas que ajudaram a incrementar as fontes de financiamento para a educação, a partir de 1851, com a reforma que disciplinou o funcionamento das escolas particulares, foi a criação de multas utilizadas como punição ao não-cumprimento dos regulamentos da instrução primária e secundária, aos pais, alunos e

³⁷ Esse imposto recolhia a quinta parte de todo ouro extraído das minas e lavras. O Brasil foi o maior extrator de ouro nesse período. No entanto o contrabando de ouro e a sonegação de impostos causava perda desta receita. Essa situação se agravou ainda mais com o esgotamento das minas de ouro.

professores. No entanto, essas fontes de recursos citadas por Melchior eram insuficientes para custear a educação e garantir o seu acesso a população.

O esforço por obter recursos para o financiamento da educação pública no Brasil prosseguia e, em 1879, para custear a proposta de gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, o Ministro Leôncio de Carvalho propôs a criação de um fundo escolar, financiado, de acordo com o modelo francês, por caixas escolares, taxas e impostos vinculados à educação nas províncias. Porém não houveram grandes avanços, “já que, a par das falhas no processo regulamentar, existam-nas no processo coercitivo, impedindo a cobrança dos recalcitrantes” (MELCHIOR, 1981, p.35).

Ao final do período imperial, a idéia de se criarem fundos específicos para o financiamento da educação foi algo que tomou contornos mais sólidos mobilizando, a seu favor parlamentares como Rui Barbosa, Rodolfo Dantas e Almeida Oliveira (MELCHIOR, 1981, p. 36).

Também na Primeira República, o governo federal não se preocupou em elaborar uma política nacional de educação ou formular diretrizes gerais para serem seguidas pelos estados. Em relação ao financiamento da educação, não houve grandes mudanças em relação ao modelo adotado no período imperial, persistindo a arrecadação de taxas e vinculação de percentuais de alguns impostos específicos para custeá-la. A obrigação de financiar as escolas públicas foi passada aos estados federados, com a desobrigação por parte do governo federal em manter o ensino.

Na maioria dos estados, continuaram as dificuldades financeiras para custear a educação, como no período imperial, em que o baixo desenvolvimento econômico refletia as contas públicas, impedindo a criação de um sistema público de ensino que atendesse a toda população.

Para se ter uma idéia do que foi a atuação governamental, em âmbito federal, na Primeira República, em relação à educação, Nagle (p. 291-292) faz uma síntese apontando que, nesse período, constatou-se a

[...] inexistência de dispositivos constitucionais que configurasse um projeto amplo e sistemático para a educação nacional; a ausência de órgãos administrativos superiores – Ministérios e Secretarias – para tratarem exclusivamente dos serviços da educação nas

esferas federal e estadual; a falta de um plano nacional de educação; a permanência de um sistema escolar sem disciplinamento interno para integrar graus e ramos.

Na década de 1920, alguns dos sistemas estaduais de educação começaram a ser reformados, de modo independente da ação da união, buscando ampliar o atendimento do ensino primário e do ensino normal, o que contribuiu para determinar mudanças na CF de 1934 em relação à distribuição de obrigações e redefinindo o papel da união, estados e municípios (FÁVERO, 1999, p. 107).

Na expectativa de vingar o ideário de modernização do Estado brasileiro, necessário a uma economia mais voltada para a produção industrial, com o movimento revolucionário de 1930, a aprovação da carta constitucional de 1934 contribuiu para a garantia da vinculação de recursos orçamentários para a educação, determinando que “a união e os municípios deveriam aplicar nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (FÁVERO, 1999, p. 107)

A partir desse período, o financiamento da educação no Brasil passou a contar com dois tipos de vinculação de recursos: um deles com base na aplicação de percentuais da receita geral de impostos arrecadados ao ensino e outro referente a tributos específicos.

A velha idéia de fundos para a educação foi finalmente adotada [...] Previu-se a constituição de Fundos para a educação, com recursos da União, dos Estados e do Distrito Federal, mediante a reserva de ‘uma parte de seus patrimônios territoriais’ e das ‘sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre a venda de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros...’ Foram previstos ainda recursos para o ensino rural e para alunos necessitados (MELCHIOR, 1981, p. 40).

No entanto, com o Golpe de Vargas em 1937 que implantou o Estado Novo, a vinculação de dez por cento da receita de impostos federais para serem aplicados ao ensino é suprimida, permanecendo apenas a que estipulava percentuais de impostos aos estados e municípios.

Na CF de 1946 os debates sobre a educação e seu financiamento foram marcados pela disputa entre dois grupos: um deles defendendo a obrigatoriedade de o Estado oferecer e financiar educação pública e gratuita para todos os cidadãos e o outro formado pelos congressistas representantes do setor privado, o chamado grupo dos *particularistas*

com a participação da igreja católica, que defendiam o ensino privado financiado pelo Estado.

Notadamente esta foi uma constituição liberal, em que foram retomadas as vinculações de verbas para a educação sobre a arrecadação de impostos pela união conforme a CF de 1934. Também ficou definida a obrigatoriedade de se ter um Plano Nacional de Educação e da constituição de uma lei de diretrizes e bases específica à educação (FÁVERO, 1999, p. 109).

Diante do espírito privatista e conservador da constituição de 1946, em relação à Educação, as discussões que sucederam a aprovação da LDB duraram cerca de 13 anos. A primeira LDB do Brasil foi promulgada em 1961 e acabou por beneficiar os grupos privatistas, permanecendo o financiamento pelo Estado de entidades privadas – em sua maioria, instituições ligadas à igreja católica. Numa ação conciliadora estabeleceu-se a convivência entre redes públicas e particulares de ensino. O meio utilizado para uso de recursos públicos financiar as redes privadas foi o da concessão de bolsas de estudos em estabelecimentos de ensino particulares (SAVIANI, 1997, p.20-21).

Em relação à vinculação de recursos, o percentual designado para a união pela CF de 1946 sofre alteração com esta LDB, sendo elevado o índice para 12%. A LDB 4024/61 também exigiu a constituição de planos estaduais de educação, elaborados segundo instruções do Ministério da Educação, para a utilização dos recursos vinculados (FÁVERO 2000, p. 109-110).

Três anos após a promulgação da LDBEN ocorre um outro golpe de Estado no Brasil, sendo efetuado por militares, que contaram com apoio do capital internacional, em que foram propostas mudanças na legislação educacional e em específico a respeito da vinculação de recursos para o seu financiamento.

1- O financiamento da educação com a centralização estatal do regime militar à retomada da vinculação de recursos com a abertura política na nova república

Diante da necessidade de reformular as políticas para conservar a sua condição de poder, após o golpe de Estado em 1964, o governo do presidente Marechal Castelo Branco preparou uma nova Constituição Federal, promulgada em 1967, adaptando a legislação às exigências do novo modelo de Estado militar-tecnocrático que se constituía. A CF de 1967 tinha como preocupação deixar ao sucessor de Castelo Branco melhores condições de governabilidade (HORTA, 2001, p. 201-202).

Até 1968, as forças agrárias, mercantis, financeiras e industriais que apoiaram o golpe de 1964 deram sustentação política ao governo militar. Nesse ínterim garantiram um processo de hegemonia econômica a favor do grande capital. A partir de 1968 houve o reforço da aliança do governo militar com a burguesia monopolista ligada à indústria, em que se dá um novo ciclo de expansão industrial, como jamais se vira anteriormente na história do país.

Como resposta às novas demandas de industrialização e a necessidade de recursos públicos para financiá-las, o governo reage burocratizando e centralizando cada vez mais as decisões acerca das políticas do Estado no poder executivo. No que tange ao financiamento e vinculação de recursos para a educação ante o compromisso com o grande capital, o Ministério do Planejamento proíbe qualquer vinculação de receitas de impostos a serem repassados aos estados federados, devido à nova sistemática orçamentária que foi introduzida com a CF de 1967. Esta centralizava a ação do Estado para o desenvolvimento nacional, com intervenção no mercado, na constituição de empresas estatais.

Pela constituição de 1967, voltou-se à política de supressão da vinculação de parte da receita geral de impostos a fins educacionais, nas três esferas administrativas, posto que ela consagrou um dispositivo estabelecendo que ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa (MELCHIOR, 1981, p. 41).

Com relação a esse centralismo, Germano (2000, p. 205) denuncia que, no regime militar, os recursos arrecadados pelo Estado contribuíram para a corrupção, com desvios de

recursos para elites políticas e para grupos empresariais, que poderiam, ou melhor, deveriam ter sido destinados à educação. A burocratização do Estado, o clientelismo e a excessiva centralização administrativa acabaram por retirar recursos das escolas.

Junto com a volta da supressão da vinculação de receitas para o financiamento da educação, a partir de 1964, incrementa-se a política de tributos específicos para a manutenção e fortalecimento de fundos para o ensino. Com a Lei 4.440 de 27 de outubro de 1964, é criado o salário-educação. Esse tributo deveria ser recolhido junto às empresas para cumprir o dispositivo constitucional que as obrigava a manter o ensino primário gratuito dos seus empregados e filhos de empregados, com idade entre 7 e 14 anos, tendo parte de seus recursos captados para o FNDE (MELCHIOR, 1981, p. 49-50).

Além do salário-educação, houve a criação de leis que incorporaram recursos de atividades de que a união era concessionária. Instituiu-se o percentual de 2,5% cobrado sobre a exploração de óleo ou gás natural da plataforma continental, a título de *Royalties* que as empresas subsidiárias deveriam pagar para poder explorar tais recursos.

Os impostos arrecadados das loterias federais tornaram-se também importantes instrumentos de obtenção de recursos para o financiamento da educação. Inicialmente houve uma vinculação de uma alíquota de vinte por cento das receitas do Fundo Especial de Loterias Federais, em 1969. Também destinou-se 30% da arrecadação líquida da Loteria Esportiva Federal para o financiamento de programas de alfabetização³⁸ (MELCHIOR, 1981, p. 49-50).

Houve ainda incentivos fiscais para pessoa jurídica que financiasse o MOBRAL, oferecendo uma alíquota de até 2% de desconto. Outros projetos específicos para a educação também ofereciam à pessoa jurídica descontos de até 1% na alíquota de seus impostos de renda (MELCHIOR, 1981, p 49-50).

A Constituição de 1967, no art. 167, favoreceu a privatização da educação quando estipulou que o poder público deveria substituir gradativamente o regime de gratuidade no ensino médio e no superior por um regime de concessão de bolsas de estudos. Essa medida no regime militar estimulou a privatização da educação, quando se assegurou o ensino à

³⁸ O programa Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) foi beneficiado com os recursos da loteria esportiva federal.

livre iniciativa popular, recebendo amparo financeiro da maior parte dos recursos do salário educação, para garantir o pagamento das bolsas de estudos.

A legislação permitia que as empresas optassem entre recolher a contribuição do Salário Educação aos cofres públicos ou ainda aplicar o percentual correspondente – 2,5% de sua folha de pagamento – diretamente na manutenção de escolas próprias, bem como conceder bolsas de estudos ou restituir despesas com educação efetuadas pelos seus empregados. Isso se constitui, na verdade, num poderoso veículo de transferência de recursos para a rede particular (GERMANO, 2000, p.202).

Uma das metas do regime militar foi a de ampliar as oportunidades educacionais, diante da sua crescente desobrigação de financiar o ensino público ao longo de sua existência. Mas como se deu essa ampliação? Essa talvez tenha sido uma das mudanças mais fortes em relação à educação quando, da aprovação da Lei 5.692/71, houve um movimento de “municipalização da educação”, ampliando a obrigatoriedade do ensino de quatro para oito anos, no 1º grau, que passara a ser responsabilidade também dos municípios. No nordeste o modelo de “municipalização” se deu de forma mais contundente, com a criação de programas de incentivo a este tipo de formulação administrativa, para atendimento do ensino de 1º Grau.

Em decorrência, justamente, da ampliação do direito à educação, referido na Lei 5692/71, assiste-se no Brasil, na década de 1970 e início da década de 1980, a um redimensionamento jamais visto da rede física de ensino público. O crescimento súbito da estrutura educacional no país se deu de maneira desordenada, pouco planejada e com todos os atropelos característicos das contradições do próprio regime autoritário, combinando elementos de descentralização administrativa previstos na reforma do Estado de 1967 através do decreto Lei 200/67, com o planejamento centralizado (OLIVEIRA, 1999, p. 72).

Assim, acabou por se repassar aos municípios que tinham, no período, menor capacidade financeira que os estados e a união a responsabilidade em promover o ensino fundamental. Um dos programas de “municipalização da educação” no Brasil no período do regime militar para o Nordeste foi o Promunicípio que visava articular, através de convênios, ações administrativas entre estados e municípios. Não houve de fato uma descentralização nesse movimento de municipalização, pois este acabou constituindo uma ação desconcentradora em que a forma de distribuição dos recursos financeiros garantia o controle da união sobre estados e municípios (PEIXOTO, 1999, p. 102).

Nesse período outros projetos de desenvolvimento do ensino fundamental estavam sendo desconcentrados, enquanto programas de “municipalização do ensino”, tais como o PRODASEC, para as periferias das cidades, mais o PRONASEC e o EDURURAL³⁹ para o meio rural. Os convênios eram firmados sob um regime de colaboração com os municípios. No entanto, durante a sua existência, parte de seus recursos acabavam se perdendo no trâmite entre órgãos das administrações federal e estadual, não chegando o total das verbas para esses programas nos municípios.

A municipalização do ensino interessava ao governo ditatorial, por manter o controle centralizado das fontes de financiamento enquanto “efetivava uma descentralização fatalmente clientelista na alocação dos recursos. Ao fim e ao cabo, cabia ao executivo federal decidir quando e o que descentralizar” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p.42).

A “municipalização da educação” proposta não passou de uma desconcentração administrativa, em que o governo federal se desresponsabilizou de financiar os municípios, passado a esses a execução de tarefas e em nenhum momento houve redistribuição de poder ou a constituição de autonomia político-financeira para essa esfera administrativa. Assim esta “municipalização da educação” não encontrou, na maioria dos municípios, condições de se efetivar, devido às condições econômicas desfavoráveis. Era impossível, portanto, que o município absorvesse as escolas das redes estaduais mantendo a sua qualidade, visto que estas tinham um provimento melhor de recursos no âmbito estadual (GERMANO, 2000, p. 239).

Na esfera administrativa estadual, em relação ao financiamento da educação, as reformas do regime militar criam duas linhas distintas de atuação. A primeira foi a de também seguir os preceitos da Constituição de 1967, que desobrigava a união de vincular receitas a determinados órgão e despesas. Outra, fundamentada num princípio de autonomia, no entanto contraditória devido ao fato de os governadores serem vinculados ao poder central e ao modelo político de nomeação pela união, foi a da continuidade da vinculação dos vinte por cento de impostos arrecadados, para o financiamento do ensino (MELCHIOR, 1981, p. 42).

³⁹ Esse convênio foi firmado pelo MEC e Banco Mundial, contando com recursos deste último. A cooperação técnica financeira do Banco Mundial para a educação iniciou-se na primeira metade da década de 1970, tendo como entendimento a educação como fator de crescimento econômico. Para maior aprofundamento ver: PEIXOTO, 1999 e FONSCECA, 1998, 2003.

A política de supressão da vinculação da receita tem um sentido no nível administrativo puramente técnico: permite aos governantes maior liberdade na alocação de recursos para os setores mais convenientes, tornando mais flexível a elaboração do orçamento. No entanto, quando consideramos o aspecto político da tomada de decisão, ainda que tenha a subsidiá-la todos os dados técnicos, devemos ter em mente que, na prática, muitas distorções poderão ocorrer (MELCHIOR, 1981, p. 47).

Outra marca das mudanças no financiamento da educação, nesse período, foi a passagem de maior responsabilidade para os municípios, aumentando os seus encargos e serviços educacionais, especialmente o 1º Grau. Em 1967, no âmbito municipal também houve a supressão da política de vinculação de recursos para a educação. No entanto, “a emenda N.º1 de 1969 restabeleceu-a, dispondo que os Estados podem intervir nos Municípios, quando estes deixarem de aplicar no ensino primário, em cada ano, vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal” (MELCHIOR, 1981, p. 42).

Evidentemente, com a Lei 5.692/71 e as mudanças na estrutura do ensino, ampliaram-se as obrigações dos municípios para com a educação, passando a cobrir todo o 1º Grau. Assim, as receitas proveniente das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) também foram incorporadas para o financiamento da educação, num percentual de, no mínimo 20% para custeio do ensino. Como esfera administrativa de menor capacidade tributária e devido ao baixo potencial econômico, os municípios tiveram dificuldades de implementar uma reforma que desse ao ensino a qualidade necessária para o desenvolvimento de ações que garantissem a universalização e o atendimento daqueles que não tiveram à oportunidade a educação na infância e adolescência. Os desníveis regionais também colaboraram para a pouca efetividade da reforma educacional proposta pela Lei 5.692/71 para garantir uma escola pública de qualidade. Acrescidas a esse fato a retirada da vinculação obrigatória das receitas de impostos para a educação, em âmbito federal, acarretou a retração de investimentos em educação ao final dos anos de 1960 e, praticamente, em toda a década de 1970.

Fora as transferências do FPM, outros repasses eram negociados com o poder central e dependiam da representatividade política que o chefe do poder executivo municipal tinha ou de suas relações com pessoas influentes no governo federal. Ao lado de uma burocracia estatal e da implantação de uma tecnocracia profissional, observa-se a continuidade de políticas “patrimonialistas”, negociadas com *cacifes* políticos locais junto com o repasse de responsabilidades para os municípios. Como coloca Romão (2000,

p.189), nesse período “a desconcentração não é senão um arranjo tecnocrático para a centralização”.

Durante o regime militar as ações de centralização acabaram tornando-se sinônimo de concentração de poder e de decisões. Neste aspecto centralização,

[...] significa o poder decisório concentrado no núcleo básico de uma organização, a partir do qual se estabelece uma estrutura piramidal, de cima para baixo, e nela as demais instâncias colocam-se como meras executoras das políticas e decisões tomadas por esse núcleo (ROMÃO, 2000, p.192).

Se existiu uma pequena “autonomia” dos sistemas educacionais, conquistada após a constituição de 1946 e com a promulgação da LDB 4.024/61, esta foi retirada por causa dos interesses de controle sobre os estados e municípios brasileiros, que se tornam novamente subalternos ao poder central formando sistemas dependentes da normatização do MEC e do Conselho Federal de Educação.

Peixoto (1999, p. 104-105) revela que a “descentralização” da forma que foi proposta pelos governos da ditadura militar acabou tendo um efeito desagregador sobre as redes municipais de ensino, não sendo possível desenvolvê-las no sentido de expansão de atendimento e nem mesmo de qualidade. A política de “descentralização” realizada favoreceu a concentração de recursos e de poder na união, nunca oportunizando de fato uma democratização e melhores condições de ensino. O que houve nesse período foi uma desconcentração, em que o governo federal simplesmente repassou responsabilidades aos municípios e estados, determinando a sua forma de atuação.

Essa ação desconcentradora muitas vezes é denominada erroneamente de descentralização, pois na verdade não se distribui poder ou se oportuniza a participação, mas apenas delega-se a execução de uma tarefa ou de uma função para os representantes do poder local ou a comunidade pré-determinada pelo órgão central (TORRES, 1999, p. 149). Portanto, o que houve no regime militar foi um forte controle sobre a organização administrativa e curricular das redes públicas de educação dos estados e municípios que executavam as tarefas colocadas pelo MEC.

Ao final dos anos de 1970, a ditadura militar enfrentou a sua maior oposição, ante a movimentos grevistas, a contestações sobre a forma violenta e repressora de o regime manter o controle sobre o Estado. Juntamente à crise mundial econômica dos anos de 1970,

houve um enfraquecimento das antigas alianças do regime com grupos que não ocupavam diretamente posições no poder.

A máscara desenvolvimentista não conseguia cobrir as mazelas e a repressão desencadeada contra os opositores do regime. O regime também não conseguiu resolver a crise econômica que foi gerada pelo aumento da dívida externa devido à alta dos juros internacionais causada pela crise do petróleo, que resultara no aumento da inflação e perda do poder de compras da classe média. Eram necessárias mudanças. Mas como efetuar-las garantindo os privilégios dos grupos que realizaram o Golpe?

Florestan Fernandes (1986, p. 63-64) responde tal questionamento, ‘sob inspiração *gramsciniana*’⁴⁰, afirmando que a abertura política se realizou com uma “transição pelo alto”, com acordos negociados entre grupos que tinham interesses na continuidade do modo de acumulação de capital criado pelo regime. Então as elites políticas e as elites econômicas acabaram por fazer uma transição pacífica, numa “conciliação pelo alto”⁴¹, para não comprometerem os seus interesses de poder. Assim esta foi gradual, para a garantia de paz social.

Com a volta das eleições para governador, que ocorreram em 1982, acontece também eleição para a Câmara dos Deputados, Senado e Assembleias Legislativas. A oposição acaba vencendo a disputa pelos governos nos estados federados mais ricos e importantes, devido ao descontentamento com o regime militar.

Nesses Estados, deram-se os primeiros movimentos de mudanças nas políticas educacionais em busca de uma maior autonomia para as redes de ensino. As contradições na relação centralizadora do governo federal, ainda militar e ditatorial, nos estados e municípios foram aumentando, quando buscavam realizar uma política de descentralização com a definição de políticas locais para atender as particularidades de cada região.

Nesse período a crise internacional, iniciada nos anos de 1970, levou a maioria dos municípios brasileiros a uma grande crise, perdurando, em muitos deles, até os anos de 1990. As dificuldades dos municípios se apresentavam como um dos grandes obstáculos ao seu desenvolvimento pela baixa arrecadação e dependência de transferências de recursos dos estados e governo federal. O modelo centralizador e repressor na organização da

⁴⁰ Grifo nosso

⁴¹ Grifo do autor.

educação utilizado “gerou um raciocínio de oposição que, no limite, confundia descentralização com democracia...” (ROMÃO, 2000, p. 189).

No período de abertura do regime, há a volta da vinculação de percentuais dos impostos federais para o financiamento da Educação. A emenda João Calmon, de 1983⁴², reintroduziu no texto constitucional a obrigatoriedade do poder público federal de aplicar no mínimo 13% da receita dos impostos arrecadados em educação. Os estados e municípios passaram a ter obrigatoriedade de aplicarem no mínimo 25% da receita dos impostos na educação e dos repasses realizados pelo governo federal⁴³.

O MEC em levantamentos e avaliação do impacto da Lei Calmon sobre o ensino, concluiu, antes de sua promulgação, que tal aumento nos percentuais de aplicação de recursos vinculados aos impostos estaduais e municipais não seriam suficientes para aumentar significativamente os recursos para a educação. Dessa forma, a maior conquista em relação ao financiamento do ensino, advindo da promulgação da Lei Calmon, foi o fim da supressão de recursos financeiros por parte do âmbito federal, com a volta da vinculação de parte das suas receitas de impostos (MELCHIOR, 1987, p. 102).

O quadro de crise econômica no início da década de 1980 também colaborou para que a educação perdesse recursos, visto que um dos impostos mais importantes que compunham a arrecadação tributária, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estava ligado diretamente ao setor produtivo, que sofria as consequências da queda do consumo interno.

A abertura política também não conseguiu reverter o quadro de crise econômica, que se aprofundava e que refletia com maior força nas classes populares.

Em princípios dos anos 80, configurava-se claramente a existência de uma profunda crise econômica. Os programas educacionais para as denominadas populações carentes do meio rural e das periferias urbanas (PRONASEC/PRODASEC) [...] faziam veementes apelos em favor de uma melhor distribuição da renda quando, na realidade, ocorria o contrário [...] dados da CEPAL demonstram que o percentual de pobres e indigentes, no conjunto da

⁴² Emenda Constitucional (EC) N.º24/83.

⁴³ Aprovada em 1983, a Emenda Calmon só entrou em vigor em 1985 no governo Sarney. Com a Emenda Calmon sendo regulamentada separaram-se as despesas entre cultura e a educação. Foi criado o Ministério da Cultura, tendo outros recursos para o seu financiamento, ficando para o Ministério da Educação somente as despesas com ensino.

população brasileira, aumentaram de 56% para 58% entre 1980 e 1985, apresentando uma média superior à existente na América Latina (GERMANO, 2000, p. 268).

A respeito da organização da educação no governo Sarney, Vieira (2000, p.22) caracteriza o como de indefinição de rumos, em que a política educacional sem um planejamento definido. Em meio a este contexto, a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e os técnicos ligados ao MEC, que naquele momento era comandado pelo PFL⁴⁴, defendiam o processo de “municipalização do ensino”, com ampliação de investimentos nesse âmbito de poder.

No entanto a “municipalização da educação” proposta pelos membros do PFL foi uma estratégia usada por este partido para conter o avanço do PMDB que, com o sucesso inicial do Plano Cruzado, no Governo Sarney, elegeu praticamente todos os governadores dos estados, em 1986. Em alguns momentos a aproximação entre UNDIME e MEC dava mostra de que poderia ser constituída uma aliança a favor de mudanças e de melhorias nas condições de ensino nas redes municipais, mas, em outros, os conflitos se estabeleciam em meio a interesses antagônicos.

Mesmo diante desta “municipalização da educação” como meio de avançar o domínio político-partidário sobre uma região ou localidade, a proposta de descentralização se faz presente nos movimentos de defesa da escola pública liderados por sindicatos e associações de trabalhadores em educação. Aliados ao movimento estudantil reivindicavam a alocação de mais recursos para a educação, como meio de garantir a autonomia dos sistemas públicos de ensino, no período de elaboração na CF de 1988.

Nesse sentido, não por acaso, nas universidades públicas, enquanto espaço político e social, que sofreram interferência do poder centralizador e autoritário do Estado, durante a ditadura militar, com forte repressão aos movimentos estudantis e sindicais, formaram-se espaços de discussão acerca da nova CF que seria elaborada no Congresso Nacional na legislatura de 1987-1990. Os representantes de educadores reivindicaram políticas descentralizadoras para a educação por ocasião dos debates constituintes, no sentido de dar

⁴⁴ O PFL tinha perdido espaço para o PMDB, que ganhou as eleições em quase todos os estados brasileiros, depois do sucesso do primeiro ano do plano cruzado em 1987. Assim, alguns autores como Fávero colocam que a descentralização, enquanto municipalização era uma maneira de o PFL retomar sua força, primeiro nos municípios, para tentar voltar ao poder nestes estados.

à população maior controle social e autonomia pedagógica para as escolas, favorecendo uma gestão democrática e participativa.

O princípio que norteava a descentralização defendida por estes grupos também era o de se constituir uma escola unitária em que as desigualdades regionais fossem superadas, seguindo um projeto nacional. As reivindicações dos trabalhadores da educação e estudantes abrangiam uma política de efetiva valorização do magistério. E em relação ao federalismo se propunha uma melhor delimitação das competências das três esferas de poder público, assim como, uma reforma tributária, com distribuição de receitas, criando-se as condições para se efetivarem melhores condições de trabalho e estrutura das secretarias estaduais e municipais de educação (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2002, p.45).

Com a CF de 1988 houve a consagração da educação como “direito público subjetivo”, com o Art. 208, tendo a gestão democrática do ensino público um de seus princípios, conforme o Art. 206. Após a promulgação da Constituição de 1988, iniciaram-se discussões sobre uma nova LDBEN, que foi promulgada em 1996. O caráter privatista ainda prevaleceu na CF de 1988, sob influência do PFL, dos grupos de empresários da educação aliados a igreja católica, pois

enquanto as forças progressistas diziam ser a educação direito de todos e *dever do Estado* [...], o ministro da educação dizia ser ela “de plena responsabilidade da sociedade”. Apontava para a concepção privatista, na versão da igreja católica, que desloca do Estado para a família o papel de principal agente da educação, cabendo àquele o provimento de recursos para que ela pudesse exercer sua função educativa (CUNHA, 1991, p.272).

O dever da família acima do Estado no provimento da educação acaba prevalecendo na Constituição de 1988. O que aparentemente representou avanços foi o favorecimento de uma descentralização do poder em que os estados e municípios passaram a ser reconhecidos como entidades relativamente autônomas, reivindicando não serem meros entes constitutivos e recebedores de tarefas repassadas pela união. Em meio a pequenas melhorias, como a obrigatoriedade do ensino fundamental, o ensino médio e superior acabaram por ficar de fora da proposta de educação pública, gratuita e universal, na CF de 1988.

Na CF de 1988 os defensores do ensino privado mais uma vez atuaram para garantir a sua convivência com as redes públicas, pois o Art. 213 da Constituição ainda manteve o financiamento do setor privado com recursos públicos, possibilitando também que as empresas continuassem a deduzir do salário educação as despesas realizadas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes. A oferta de bolsas de estudos para alunos carentes nas escolas privadas de ensino médio e fundamental foi mais uma vez o mecanismo utilizado para assegurar recursos à iniciativa privada.

A vinculação de recursos para o ensino na CF de 1988, em relação à união, teve um novo aumento subindo para um índice de 18% das receitas de impostos. Os Estados e Municípios ficaram incumbidos de aplicar no mínimo 25% da receita de impostos arrecadados, conforme a Lei Calmon de 1983. Porém, a manutenção e o aumento dos percentuais de receita de impostos para o financiamento da educação não garantiram a melhoria da educação pública.

Um fator que pode ter prejudicado a melhoria da educação, em função do montante de recursos aplicados, após a promulgação da CF de 1988, foram as dificuldades de acompanhamento das vinculações de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa dificuldade era anterior à aprovação da Constituição de 1988, devido às altas taxas de inflação e aos modelos contábeis adotados pelo governo desde a década de 1970, para a instrução dos órgãos responsáveis pela administração dos recursos. Poucos eram capazes de compreender e acompanhar a aplicação de recursos financeiros para a educação em que, geralmente, não se consideravam as correções e desvalorizações monetárias.

Depois de promulgada a CF de 1988, as Assembléias Legislativas promulgaram as Constituições Estaduais. No que diz respeito ao financiamento da educação e à vinculação de receitas dos impostos, em todos eles foram incorporados esse dispositivo, sendo que em alguns estados foram elevados os percentuais mínimos⁴⁵ da receita a ser investida.

Diante de dificuldades em conter a inflação e uma crise econômica que se arrastava há anos, o Governo de José Sarney encaminhava-se para o seu final, de forma quase melancólica, alvo de críticas severas, com um quadro de hiperinflação e uma economia

⁴⁵ O Estado de Goiás elevou para 30% a vinculação da receita de impostos e restringiu o repasse de recursos para o setor privado, incluindo as escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas, na Constituição Estadual. Consultar Ronchi (2000, p. 103).

precária, afetando todo o Estado brasileiro⁴⁶. Assim, logo após a Constituição de 1988, foi eleito um novo governo, tendo à frente o presidente Fernando Collor de Mello, que toma posse em 1990.

Na década de 1980 as reivindicações políticas para a melhoria do ensino tinham como eixo principal a democratização do Estado, pela via da universalização do acesso à educação escolar, com qualidade, e da gestão democrática na formação do cidadão. A partir do governo Collor, a política educacional passa a enfatizar a qualidade centrada na produtividade, na eficiência e eficácia por meio de uma “autonomia da escola” baseadas numa gestão gerencial, sob um controle das ações educacionais pelo poder central, via avaliação institucional, com o repasse de responsabilidades para esferas regionais e locais (PERONI, 1999, 84).

De um modo geral a transição política na Nova República, com o primeiro governo civil após o Golpe de 1964, não foi capaz de responder aos anseios da sociedade por uma educação pública e de qualidade frente ao empobrecimento da população. A década de 1980, denominada de a “década perdida”, não cumpriu a expectativa de melhoria das condições de vida da população mais pobre, devido à adoção de uma política conservadora, como resultado de uma transição realizada pelo alto, num processo conduzido para operar com segurança a institucionalização de um governo civil que garantisse os interesses do grande capital.

2 – Os anos de 1990: reestruturação do modo de produção capitalista e a promulgação da nova LDB

A partir da década de 1990, com o governo de Fernando Collor tem início uma nova reestruturação do Estado brasileiro, de acordo com um modelo político-econômico que propõe o mercado como o parâmetro de qualidade para realizarem-se as reformas necessárias ao desenvolvimento econômico, para a superação da crise econômica. O

⁴⁶ Sobre a hiperinflação desse período é interessante consultar Anderson (1995). O autor afirma que esta não aconteceu por acaso, mas foi um dos fatores essenciais para justificar a implementação das políticas de ajuste econômico na década de 1990.

modelo político econômico neoliberal já vinha encontrando as condições políticas favoráveis para se instalar, desde a década de 1980, devido a seu “sucesso” em reduzir o déficit fiscal e em aumentar a arrecadação em países como Inglaterra e Chile, mas que levaram a deteriorização do atendimento das políticas públicas à população.

A reforma do governo de Pinochet, no Chile, implementa uma política econômica a favor da abertura e instituição do mercado como instância de obtenção de novos recursos, tendo o modelo de desenvolvimento baseado na livre concorrência e em uma profunda redução da atuação do Estado nas políticas públicas e na economia, com a venda de empresas estatais à iniciativa privada.

As transformações políticas na América Latina, na década de 1990, exigiram a reformulação da legislação como forma de garantir a atuação do Estado na manutenção de uma economia de mercado. Mas como proceder a reformas no Brasil se a Constituição de 1988 dava garantias a diversos direitos que não condiziam com esta lógica de mercado? Frigotto (1996, p.82) denuncia que o governo Fernando Collor buscou realizar uma reforma constitucional, desconsiderando a sua aprovação às vésperas de sua posse, enquanto governa “por medidas provisórias revogando, sobretudo, os direitos sociais em nome da queda do muro de Berlin, da globalização e reestruturação produtiva”.

Uma outra característica das reformas é a reconfiguração do modo de produção capitalista. O projeto de modernização do Estado brasileiro defendido pelo governo Collor desencadeou o processo de mudanças nas regras econômicas, que submeteu a economia brasileira ao mercado internacional, com abertura a exportações, contando com a colaboração de dirigentes no executivo que serviram aos governos militares, no período 1964-1985, que procederam

[...] à desmontagem dos mecanismos de proteção dos empresários, instituídos desde os anos 40, pondo fim ao modelo de substituição de importações, em proveito da mais completa integração econômica com os países capitalistas centrais, especialmente os Estados Unidos da América (CUNHA, 1991, p. 31).

O governo Collor não durou muito e acaba sofrendo *impeachment* pelo Congresso Nacional, no final do ano de 1992, não continuando o seu governo. No entanto, o processo de mudanças na econômica continua com a abertura da economia e a privatização de empresas estatais continuou, assim também como o processo de ajuste econômico e de

globalização da economia, nos governos seguintes de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso.

Em 1993 ainda tramitava no Congresso Nacional o projeto de lei da nova LDB, tendo na época como relator o senador Cid Sabóia, que incorporou ao seu texto o projeto de Florestan Fernandez e o substitutivo do senador Darcy Ribeiro que fora elaborado com o apoio do MEC no ano de 1992. Assim, foi reorganizado o texto do projeto de lei, tendo a participação de diversas entidades ligadas à educação, sendo aprovado pela Comissão de Educação Cultura e Desportos da Câmara em dezembro de 1994.

Com eleições presidenciais em 1994, o candidato do governo, o ex-ministro da economia do Governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, é eleito em primeiro turno contando com mais de cinquenta por cento dos votos válidos. Tal eficiência se deve ao sucesso da estabilidade econômica produzida pelo Plano Real no final do primeiro semestre de 1994. Com a eleição do novo presidente são eleitos novos membros do poder legislativo federal.

O Plano Real tem evidentes motivações eleitoreiras. Seu cronograma de implementação obedeceu, sobretudo, ao calendário eleitoral. [...] A terceira fase do plano, a introdução do Real, só teve sua implantação final efetivada em julho, três meses antes das eleições, tempo suficiente para que se manifestassem apenas os efeitos de desinflação do Plano, mas insuficiente para permitir a manifestação de algumas de suas conseqüências perversas – a permanência e mesmo aumento da recessão e do desemprego como resultado dos juros elevados e a não de todo descartada possibilidade de retomada da inflação, pela fragilidade de seus pressupostos (equilíbrio orçamentário), pelo aumento de tensões inflacionárias, pelo recrudescimento da luta distributiva que ele engendra (PAULA, 1994, p. 2).

Sob a influência do novo governo e legislatura, o projeto da LDB passa por novas alterações. Dentre as ações iniciais na área da educação no governo de FHC estava a de interferir no projeto de LDB em função da necessidade de realizar a reforma do Estado e da educação. Em 1995 foi escolhido pela base governista de FHC como novo relator para o projeto de LDB, o senador Darcy Ribeiro.

Porém o projeto deveria sofrer grandes modificações na sua tramitação no Senado que permitisse ao MEC dispor de novas bases e novas diretrizes para a nova concepção da relação educação/estado/sociedade e economia vigente no atual governo. Estas modificações permitiriam a adequação e articulação da lei com as políticas em formulação no MEC (PINO, 1998, p. 31).

O projeto de LDB acabou sendo deslocado do legislativo para o executivo. Contando com a maioria no Congresso, devido à articulação entre PFL e PSDB para eleger e formar o governo, contando ainda como o apoio do PMDB e PTB, para a formulação e aprovação de nova LDB sob o N.º 9.394/96.

Não por acaso a lei assume um caráter genérico e flexível, excluindo matérias que acabam sendo objeto de leis específicas ou portarias ministeriais e ainda medidas provisórias.

O nível de generalização da LDB é de tal envergadura que o torna menos importante como lei maior da educação nacional, isto é, as diretrizes e bases da educação nacional que reordenam de fato a educação caminham por fora da LDB: nas medidas provisórias, emendas constitucionais, projetos de lei encaminhados pontualmente ao Congresso pelo Executivo e nas resoluções e portarias do MEC (PINO, 1998, p. 32-33).

O contexto político em que foi elaborada a LDB 9.394/96 é de reconfiguração do modo de produção capitalista com a exacerbação das políticas neoliberais; o mercado e a sua lógica transformam-se em eixos estruturadores das relações sociais, quando se restringem os recursos para as políticas sociais em favor da economia de mercado e as mudanças na linha de produção industrial, devido ao desenvolvimento de novas tecnologias.

Em suma, as transformações no âmbito econômico, ancoradas na revolução micro-eletrônica, foram acompanhadas no plano social por um reordenamento nas relações de classe, beneficiando os detentores do capital em detrimento da força de trabalho, para o que foi instituído, a nível político, uma nova relação Estado-sociedade traduzida na orientação denominada neoliberal (SAVIANI, 2000, p. 234).

Com a nova LDB foi determinada a criação de um sistema nacional de ensino, dando a este uma organização em modalidades educacionais, sendo também definidas e diferenciadas a educação básica e educação superior (a partir do Art. 21, capítulos I, II e IV, respectivamente). Também expressa a preocupação com o atendimento aos portadores de necessidades especiais (capítulo V) e ao ensino profissionalizante (capítulo III).

Em relação ao financiamento da educação, o texto da LDB manteve a vinculação de percentuais de imposto para o custeio da educação. Contudo, houve a ampliação da legislação e uma nova definição de critérios em termos de tempo para a aplicação dos recursos e do que seriam as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A vinculação de percentuais da receita dos impostos para o financiamento da educação pode ser considerada um avanço por garantir recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino-aprendizagem, mas contraditoriamente também pode limitar os gastos com a educação, mediante as limitações das receitas de impostos e o modelo tributário brasileiro. O Estado não arrecada recursos apenas com os impostos⁴⁷. Incluem-se aí as taxas, contribuições, multas diversas, aplicações financeiras e imobiliárias; estas, geralmente, são tecnicamente mais difíceis de serem acompanhadas e não entram no *bolo* para o financiamento da educação.

Num estudo sobre a questão da vinculação de percentuais de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, no estado de Goiás, Ronchi (2000) conclui o seu trabalho afirmando que um dos seus problemas é a

[...] ausência de ordenamento jurídico estabelecendo vinculação correspondente à diminuição de despesas com educação, conforme apontado, nos momentos em que o Estado brasileiro revestiu-se, para além de sua natureza patrimonialista, de um caráter autoritário, como no Estado Novo e na Ditadura Militar.

A vinculação, portanto, tem garantido maior aporte de recursos públicos para a educação em momentos de abertura democrática, como os ocorridos nos períodos de 1946-1964 e no pós-regime militar (p. 129)

Com a nova LDB ficaram mantidos os percentuais da receita de impostos da união, dos estados, distrito federal e dos municípios determinados pela CF de 1988, bem como das transferências constitucionais e de outras naturezas, além do salário-educação.

Do período da aprovação da Lei Magna de 1988 até a promulgação da nova LDB 9394/96, não houve grandes alterações tributárias no Brasil, no que diz respeito a cobranças de novos impostos ou modificações de alíquotas, como pode ser verificado no quadro 1, a seguir.

⁴⁷ Um dos tributos mais eficazes da receita brasileira é a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), mas que não faz parte da receita de impostos que compõem a previsão de vinculação financeira para serem aplicados ao ensino.

Quadro 1 – Impostos vinculados ao financiamento da educação no Brasil.

Âmbito	Especificação	Percentual
União	Imposto de Renda – IR	53%
	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI	43%
	Imposto Territorial Rural – ITR	50%
	Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	-
	Imposto s/ Importações	-
	Imposto s/ Exportações	-
	Imposto s/ Grandes Fortunas	0%
	Salário Educação	1/3
	Confins	-
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	-	
Estados	Fundo de Participação dos Estados – FPE	21,50%
	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI	75%
	Imposto s/ Operações Financeiras (ouro) – IOF	30%
	Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	75%
	Imposto s/ Propriedade de Veículo Automotor - IPVA	50%
	Imposto s/ Transmissão <i>Causa-Mortis</i> – ITCM	-
	Adicional de Imposto de Renda	-
	Imposto de Renda Servidores Estaduais - IRRF Serv. Est.	-
Salário Educação	2/3	
Municípios	Fundo de Participação dos Municípios – FPM	21,50%
	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI	25%
	Imposto s/ Operações Financeiras (ouro) – IOF	70%
	Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	25%
	Imposto s/ Propriedade de Veículo Automotor - IPVA	50%
	Imposto Territorial Rural – ITR	50%
	Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU	-
	Imposto s/ Serviços – ISS	-
	Imposto de Transmissão de Imóveis – ITI	-
	Imposto de Renda Servidores Municipais - IRRF Serv. Mun.	-

Fonte: NASCIMENTO (2002, p. 5-6).

As contribuições sociais no âmbito federal utilizadas para o financiamento da educação são: o Salário Educação, a Confins e o Fundo de Amparo aos Trabalhadores, dispostos no quadro 1. O imposto federal sobre grandes fortunas não foi efetivado e nem determinada sua alíquota, por isso foi colocado o percentual de 0%. Os demais, que não se encontram preenchidos, são impostos integrais de cada âmbito em que não há repasse destes para âmbitos subsequentes⁴⁸. No caso do Imposto de Renda, este vai depender do número de servidores dos quadros municipais e estaduais.

⁴⁸ Também estão sem referências de alíquotas nos âmbitos estadual e municipal os impostos cujo percentual é determinado pelas constituições estaduais e leis orgânicas do município como, por exemplo, o ITI e o IPTU.

No Art. 69 há a garantia da determinação e manutenção dos percentuais mínimos de receita dos impostos pelas constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios. Ele ainda fixou prazos para os repasses de recursos financeiros dos caixas dos estados, municípios e da união ao órgão responsável pela educação, conforme seu 5º parágrafo.

§ 5º - O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, Do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I – recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II – recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo;

III – recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo primeiro dia do mês subsequente.

Assim, a nova LDB determina que os órgãos da educação devem ser os responsáveis pela gestão e aplicação dos recursos financeiros. Isto representa um avanço em relação ao financiamento da educação nos termos da CF de 1988, ao delegar tal tarefa para os educadores. Também, ao separar as despesas educacionais de outras despesas realizadas pelas secretarias de finanças e fazenda pública, seguindo os prazos estipulados para os repasses financeiros, podem facilitar o acompanhamento dos gastos públicos com a educação.

No entanto, a medida de passar aos órgãos educacionais a tarefa de gerir e aplicar os recursos financeiros devidos à educação não foi efetivada em grande parte dos estados e municípios do Brasil, onde permanece a situação anterior à LDB 9394/96. A responsabilidade sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros é compartilhada entre os órgãos da educação e as secretarias de finanças e de fazenda pública, dificultando o acesso do profissional da educação aos dados sobre o financiamento da educação à qual está vinculada.

O Artigo 69 da LDB 9394/96, além de estipular os percentuais da receita no tocante aos impostos para o financiamento da educação, seguindo a CF de 1988, regula a fixação de prazos e prevê a punição para o não-cumprimento de tais dispositivos. Em seu parágrafo 6º estipula que “O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes”.

Quadro 2 – Definição do que é Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Brasil, segundo os Artigos 70 e 71 da LDBEN 9394/96⁴⁹

Art. 70 – O que são considerados MDE	Art 71 - O que não pode ser considerado MDE
<p>I - remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e dos demais profissionais da educação;</p> <p>II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V – realização de atividade-meio necessários ao funcionamento dos sistemas de ensino</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I - 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 e expansão;</p> <p>II- subvenção a instituições públicas e privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infra-estruturas, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - salário de pessoal docente e demais trabalhadores em educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: LDB 9394/96, artigos 70 e 71.

Tecnicamente, tais dispositivos têm como intenção evitar distorções e atrasos para o repasse de verbas para a educação. Entretanto, não seriam suficientes para evitar manipulações e desvios de recursos, principalmente quanto a sua utilização para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que foi definido pelos Arts. 70 e 71 da LDB, dispostos no quadro 2.

Atividades diversas que não diziam respeito à educação formal e consideradas educativas poderiam receber parte de recursos que seriam exclusivos ao ensino. Assim esse pode ser um caminho para reduzir os recursos para a educação, comprometendo o seu financiamento público. Um exemplo desse desvio ocorreu na ditadura militar (1964-1985),

⁴⁹ Baseado em PERONI (199, p. 136).

em que atividades de formação de quadros das forças armadas e de tecnocratas foram consideradas despesas com educação pelo governo, sob alegação da necessidade de se garantir a segurança nacional e a eficiência da burocracia estatal. Este uso inadequado dos recursos públicos da educação para formação de quadros de servidores ficou coibido pelo inciso III do Art. 71 na nova LDB.

Há outras questões a serem analisadas nos Arts. 70 e 71. A realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, prevista no inciso V do Art. 70, pode ser interpretada de diversas maneiras abrindo precedente para se financiarem atividades que não se relacionam diretamente ao ensino.

Como meio de melhorar a aplicação e acompanhamento do uso dos recursos financeiros, o Art 72 garante a publicação dos balanços referentes aos repasses de impostos e despesas educacionais. Porém não basta verificar apenas se os recursos foram ou não aplicados em MDE. É necessário que se verifique se de fato os recursos devidos ao ensino chegaram ao órgão responsável pela educação. Dessa forma, para que ocorra um acompanhamento eficaz do quanto se gasta com educação, é preciso conhecer a arrecadação total de cada âmbito, o montante das transferências constitucionais e assim realizar os cálculos dos percentuais previstos pela Lei para serem aplicados em MDE.

Apenas a vinculação dos impostos por dispositivo de lei não garante a correta aplicação dos recursos em MDE. Os balanços contábeis contendo as receitas e despesas do Estado podem ser maquiados ou ser usada a criação de artifícios contábeis para se atingirem os percentuais formalmente estipulados pela legislação. Mas como podem ser maquiados tais balanços? Existem dados que são orçados e que constam dos balanços, o que não significa que os recursos tenham sido utilizados naquela rubrica especificada, ou seja, que o orçamento tenha sido realizado (PINTO, 2000, p.15).

O Art. 73 prevê que e a fiscalização dos gastos com educação será realizada pelos tribunais de contas dos estados e municípios. Essa não é uma situação nova criada pela LDB. As contas com os gastos públicos em educação têm sido acompanhadas pelos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) e Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), antes da CF de 1988.

As atuações desses órgãos fiscalizadores, os Tribunais de Contas, em sua maioria se limitam a fazer apenas a verificação da aplicação contábil sem averiguar de fato se os

recursos foram aplicados em MDE ou ainda aceitam a interpretação de que estes podem ser usados, por exemplo, para o pagamento de salários de professores aposentados ou inativos. Apesar de não ser previsto na letra da lei o não-pagamento de aposentados e inativos. A interpretação mais adequada para o texto é a de que não se deve fazê-lo, pelo fato de se referir vinculação de pagamento de pessoal que não mais desenvolve atividades relacionadas ao ensino, como coloca o inciso IV do Art. 71. “A interpretação concreta dos governos e dos Tribunais de Contas sobre o que são receitas e despesas vinculadas à educação não coincide com o que parece estar na letra e espírito da legislação relativa à educação” (DAVIES, 2002, p. 21).

A participação da sociedade e educadores no acompanhamento da aplicação dos recursos em educação é considerada por Davies (2002), Peroni (1999) e Garcia (2000) como um caminho para se criar uma cultura da transparência das contas públicas com a ampla divulgação das receitas e despesas em educação, realizadas pelos estados, municípios e união. É necessário também que se conheçam as leis que definem as formas de financiamento da educação, para se cobrar do poder executivo a correta aplicação dos recursos e para se realizar a divulgação pública das receitas e despesas com a MDE, como previstas no Art. 72, para além dos diários oficiais.

O Art. 74 da LDB, reforça a questão do regime de colaboração entre a união e os estados e municípios, quando trata a necessidade de se estabelecer um padrão mínimo de oportunidades para o ensino fundamental introduzindo o conceito de custo mínimo por aluno para o financiamento da educação no Brasil. Tomando-se por base o Art. 74, percebemos no texto da Lei 9394/96 a prioridade dada ao financiamento do ensino fundamental. Apesar de prever o regime de colaboração, acaba por centralizar na união a responsabilidade pelo cálculo do custo mínimo por aluno, ficando os estados e municípios à mercê dessa decisão.

Dentro do regime de colaboração, conforme o Art. 75, a união também centralizou a ação supletiva e redistributiva dos recursos financeiros para a garantia desse padrão mínimo de oportunidades. Reparemos que em vez de se falar em qualidade, o texto da LDB fala em padrões de oportunidades. Poderia ser trocado do texto da lei o termo oportunidade por equidade, visto que o sentido político dado a este termo nas reformas educacionais, propostas na década de 1990 pelo MEC, privilegia a ampliação das matrículas e freqüência no ensino fundamental.

Segundo Saviani (2000, p. 222), esses dois dispositivos estão “em consonância com a Lei que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), também aprovada em dezembro de 1996”.

§ 4º - A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do Art. 10⁵⁰ e o inciso V do Art. 11⁵¹ desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento (BRASIL, LDB, 1996).

A ação “supletiva” e “redistributiva” da união seria possibilitada pelo FUNDEF, proposto pelo governo federal, para a priorização de uma política de expansão do ensino fundamental, como estabelecido pela LDB, sem contudo levantar novos recursos para financiar a educação. Em princípio, o governo federal tornou vantajoso o oferecimento do ensino fundamental pelas redes públicas de educação estadual e municipal, o que analisaremos no próximo capítulo.

O Art. 75 também possibilitou o repasse de recursos pela união diretamente aos estabelecimentos de ensino público. Assim, além do FUNDEF, outros programas voltados para o repasse de recursos diretamente para as escolas foram possíveis de se efetivarem, à luz da nova LDB.

O último artigo da LDB sobre os recursos financeiros para a educação, o Art. 77, define os critérios para a destinação de recursos públicos às escolas particulares, não trazendo novidades do que já estava disposto na CF de 1988. No que diz respeito ao financiamento de entidades privadas com recursos públicos, a nova LDB não trouxe critérios mais específicos que garantissem o controle social, e mesmo público, sobre o uso desses recursos.

Destarte, as ditas “entidades privadas sem fins lucrativos” podem então utilizar de artifícios contábeis para ocultarem seus lucros, ou simplesmente denominá-los de “excedentes financeiros”, não se conseguindo verificar se retornam como benefício a quem

⁵⁰ Define-se como prioridade para os estados a incumbência de “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.”

⁵¹ Define-se como prioridade para os Municípios a incumbência de “oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados com a Constituição Federal a manutenção e desenvolvimento do ensino”.

utiliza seus serviços educacionais. Dessa forma, mais uma vez o interesse dos grupos privados prevaleceu sobre a lei, garantindo a sobrevivência das escolas particulares e filantrópicas com financiamento público (SAVIANI, 2000, p. 223).

Mesmo no cenário de crise econômica, em que o Estado tem se limitado a repassar recursos públicos para as escolas particulares, é preciso verificar outras formas que têm sido utilizadas ao longo dos anos para repassar recursos públicos à iniciativa privada.

Há a necessidade de se desenvolver efetivamente um mapeamento das outras formas de repasses e de recursos para as escolas privadas, tais como os programas de crédito educativo, as isenções fiscais, tanto no imposto de renda de pessoa física quanto no que diz respeito às instituições filantrópicas, cujos recursos provêm de outras rubricas orçamentárias que não as de manutenção e desenvolvimento do ensino (OLIVEIRA, 1999, p. 56).

Apesar da luta para se estabelecerem percentuais da receita dos impostos nos três âmbitos de poder e depois para mantê-los ao longo da história brasileira, essa tem se mostrado insuficiente para elevar de forma significativa os gastos com educação e dar condições para melhoria do ensino. Com isso a política de financiamento proposta no governo FHC considera que o problema da falta de recursos públicos é justificado pelo seu mau uso, afirmando ainda que não se gasta pouco com educação. Dessa forma não seriam necessários mais recursos para a educação e sim estes deveriam ser melhor alocados.

Os percentuais mínimos que têm sido estipulados para a vinculação de receitas aplicados à educação, segundo Ronchi (2000, p. 130), historicamente nunca ultrapassaram o percentual designado. Ronchi ainda alerta para o fato de que, além dos índices serem sempre mínimos, foram levantados sem um estudo para averiguar as reais necessidades de investimento para a universalização da educação e a superação das dificuldades em termos de qualidade do ensino.

A análise do total do *bolo fiscal* arrecadado no Brasil, tendo por referência o Produto Interno Bruto (PIB) pode dar a idéia do quanto se investe em educação em relação a todos os tributos recolhidos. Para realizar esse cálculo, baseamos-nos em dados do IBGE, do ano de 2000, sobre a regionalização das transações do setor público. Para efeito de cálculo, não incluímos os lucros de estatais como a Petrobrás e de outras aplicações financeiras que não fizeram parte do total apresentado nas tabelas 15 e 16, anexo II, que

apresenta a receita tributária por esfera de governo, no ano de 2000, elaborada com base em dados coletados junto ao IBGE (IBGE, 2003; IBGE 2003a; IBGE 2003b e IBGE, 2003c).

A arrecadação tributária do Brasil, no ano de 2000, foi de 31,61% do PIB, num total de R\$ 351.448 milhões⁵². Porém, os recursos arrecadados que compõem o total de impostos mencionados no quadro 1, e que possuem vinculação de percentuais para o financiamento da educação no Brasil, corresponderam a apenas 16,39% do total do PIB brasileiro, o que representou um montante de R\$ 182.225,00 milhões arrecadados pelos três âmbitos de poder. Mas e esta diferença de 31,61% para 16,39%? Ela ocorre porque cerca de 45% do montante de todos os recursos arrecadados pelos governos no Brasil não tem percentuais vinculados ao financiamento da educação. São recursos oriundos de contribuições como o PIS-PASEP, COFINS e INSS. Comparando a arrecadação brasileira com a de outros países, como a Suécia, que arrecada anualmente um montante de cerca de 60% de seu PIB, e dos Estados Unidos, onde esse índice chega aos 35%, podemos concluir que o *bolo fiscal* do Brasil não é tão grande como se imagina (PINTO, 2000, p. 15).

Como o financiamento da educação é efetivado a partir de um percentual de 18% das receitas de impostos em âmbito federal e, pelo menos, 25% nos âmbitos municipais e estaduais, chegamos a um investimento do Estado brasileiro, em educação, de cerca de 3,89% de seu PIB⁵³. Ao fazermos comparação dos gastos públicos com educação de alguns países em relação ao PIB, constatamos que no Brasil ainda se gasta pouco com educação. Em países como Dinamarca este índice chega a 7,4%; em Cuba a 6,7%; na França a 5,5%; Venezuela 4,8% e Portugal 4,9% (PERONI, 1999, p. 148). Então não se pode afirmar que apenas se gasta mal os recursos. Há a necessidade de maiores investimentos na educação pública brasileira.

Ao colocar o índice de 3,89% do PIB investidos em educação, não contabilizamos o salário-educação, os gastos do setor privado da educação e nem as contribuições do

⁵² Segundo nossos cálculos, com base nos dados do IBGE, o PIB brasileiro em 2003 foi de R\$ 1.111.825,37 milhões. No entanto O IBGE não considerou as aplicações financeiras e da dívida ativa. Alguns estudos (PINTO, 2000, 2001) apontam para um percentual de arrecadação ainda maior em relação ao PIB, ao considerar as aplicações financeiras e da dívida ativa, até dobrando o percentual estimado de 31,61%.

⁵³ Este foi o cálculo que realizamos a partir dos dados colhidos junto ao IBGE no ano de 2000, sem considerar dívida ativa e demais aplicações. Este percentual de 3,8% do PIB significa um investimento em educação de cerca de R\$ 13.355.062.000,00.

sistema SENAI e SENAC, como o governo FHC fez para alcançar um montante de cerca 5,0% do PIB, aplicado em educação no final de seu mandato. Tal desempenho demonstraria uma média de investimentos bem próxima a índices de países do primeiro mundo e da meta do Plano Decenal de Educação que previa a ampliação dos gastos com educação para um índice de 5,5% do PIB brasileiro (PINTO, 2002, p. 112).

Mesmo contabilizando o salário educação, que é uma contribuição pública, o índice de investimento público em educação aumentaria pouco mais de 0,24%, em relação ao PIB no ano de 2000. Ainda em relação a este montante de 3,89% do PIB investido em educação, partindo apenas da vinculação da receita de impostos prevista pela LDB, esta acaba se reduzindo para 3,58% devido à diminuição dos recursos aplicados em educação, quando da instituição do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1999. Com a criação do FEF, sucessor do Fundo Social de Emergência, criado em 1994 no governo de Itamar Franco, e que vigorou até 1998, há a desvinculação de 20% da receita de impostos federais para o ensino⁵⁴.

O índice de 18% das receitas de impostos arrecadados, no âmbito federal, para financiar a educação, passa a ser apenas 14,4%, pois se perde 3,6%, que são 20% de 18%. Sobre os 30% desses 18% que deveriam ir para a erradicação do analfabetismo acabam sendo destinados para esta atribuição apenas 4,32% em vez de 5,4% do total de impostos.

Considerado o impacto do FEF, há uma redução nos investimentos em educação para cerca de 3,58% do PIB. Mas este índice não representa todas as despesas correntes com o ensino. Como nos referimos anteriormente, nos âmbitos estaduais e municipais permanece a velha prática de que os orçamentos apresentados aos TCMs e TCEs não significam balanços consolidados ou aplicações efetivas em determinada área. Assim, esse índice de 3,58% pode ser reduzido a um índice ainda menor, dependendo das aplicações efetivadas por cada âmbito de poder⁵⁵.

Isso demonstra as contradições presentes no processo de financiamento da educação pública brasileira, quando apenas baseada na vinculação de impostos. Porém, o fim da vinculação não seria a solução para a insuficiência de recursos, diante as manobras

⁵⁴ Para maiores detalhes sobre o Fundo Social de Emergência consultar: SANDRONI (1999, p.257)

⁵⁵ Não temos condições de realizar um cálculo que leve em consideração essa distorção de dados orçados e orçamentos consolidados no Brasil, devido à extensão territorial, ao número elevado de municípios e de habitantes do país. Seria necessária uma estimativa baseado em um estudo mais elaborado, que demanda maior tempo e colaboradores efetivos.

que são feitas para a sua não efetivação. A solução passa pelo aumento dos índices de investimento, considerando-se outras fontes de arrecadação de recursos pelo Estado e políticas de desenvolvimento que garantam novos empregos. O combate à sonegação fiscal colaboraria para aumentar a arrecadação de impostos. A ampliação do setor informal na economia brasileira, devido à crise econômica nesses últimos anos, acaba por prejudicar o financiamento da educação, uma vez que o setor produtivo é responsável por cerca de 69,06% da arrecadação de todos os impostos no Brasil.⁵⁶

Diante do modelo de vinculação de impostos para financiar a educação, ainda é necessário entender como os processos de criação do FUNDEF e do Fundescola interferiram no financiamento da educação, visto a sua configuração para atender com prioridade o ensino fundamental, tendo como pano de fundo uma concepção gerencialista. Esta vem predominando na administração federal desde a segunda metade da década de 1990, na definição da ação supletiva e redistributiva da união, em relação aos estados e municípios, de acordo com o texto da nova LDB 9394/96.

No próximo capítulo abordaremos a política de fundos para o financiamento da educação na década de 1990, em que analisaremos a sua consolidação entre os anos de 1998 a 2001 no município de Goiânia, estudando dados referentes à aplicação de recursos financeiros no ensino.

⁵⁶ Esse percentual foi calculado com base nos dados do IBGE presentes na tabela 15 do anexo II.

Capítulo III

A constituição dos Fundos para o financiamento da educação e a “municipalização” do ensino fundamental na década de 1990

No período da elaboração da CF de 1988, grupos progressistas acreditavam que por meio da municipalização haveria a melhoria do atendimento das políticas públicas e esta ação colaboraria para a democratização do Estado, tendo como um de seus argumentos a maior proximidade desse âmbito de poder com a população. Porém, com a ausência de recursos financeiros para a centralidade das decisões sobre as políticas públicas na esfera federal, a proposta de municipalização tem limitado-se ao repasse do atendimento de serviços como os de saúde e educação, antes realizados pelos estados e união junto aos municípios.

As propostas de municipalização do decorrer da história do Brasil assumiram diferentes faces, sempre em acordo com as propostas do governo central, enquanto ação delegada a um âmbito de menor poder. Os projetos de municipalização propostos nos anos de 1970 foram marcados pelo controle autoritário e pelo centralismo das decisões.

Na década de 1990, as propostas de municipalização, como a aplicação de uma nova engenharia institucional, que levaria à transparência administrativa e ao equacionamento das demandas por políticas públicas com a possibilidade de trabalhar sobre formas diferentes de participação e organização popular, em projetos inovadores, em sua maioria, não se efetivaram (JACOBI, 1990, p.139).

A municipalização da educação, que poderia levar ao aumento da participação dos membros da comunidade escolar nos processos pedagógicos e de gestão, além do aumento dos investimentos no ensino, tem se restringido apenas ao repasse de matrículas do âmbito

estadual para os municípios, em acordo com os recursos transferidos e disponibilizados por fundos como o FUNDEF, FNDE e Fundescola.

A proposta de “municipalização da educação” no contexto em que se implementam as reformas educacionais, durante a década de 1990,

[...] representa uma das externalidades da adoção do princípio da descentralização segundo a perspectiva teórica que vem informando as políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, a ação do Estado.

Desta perspectiva, a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes. [...] Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competência da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano (AZEVEDO, 2002, p.54).

Os municípios, dentro desta lógica, tiveram reforçada a sua responsabilidade sobre a organização e o atendimento ao ensino fundamental, além de terem que responder pela educação infantil. Sem uma garantia real de arrecadação, frente às novas responsabilidades, por falta de uma legislação tributária que desse respaldo a esta “municipalização da educação” e de sua intenção desconcentradora, os municípios continuam a conviver com a falta de recursos para custear suas redes de ensino.

A maioria dos municípios brasileiros possui um número pequeno de habitantes, sem grandes empresas em seus territórios, passando a depender de repasses (transferências) do governo federal e estadual. Uma alternativa aos municípios pequenos que se constituíram ao longo dos anos de 1990 foi a de entrarem na *guerra fiscal* para atrair empresas e conseqüentemente mais habitantes. Isso se deve ao fato de que as transferências de recursos financeiros para o âmbito dos municípios dependem do número de habitantes e da sua capacidade produtiva, em gerar impostos estaduais e federais. Para além do quantitativo de habitantes e da capacidade produtiva, as demais transferências passam a ser negociadas e dependem das ligações político-partidárias entre os membros do executivo e legislativo com o governo federal e estadual.

Para se ter uma idéia da forma de distribuição tributária no Brasil, Negri (1997, p.8-9), em um trabalho de pesquisa junto aos Ministérios da Fazenda e Educação para o

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), no ano de 1995, mostra o percentual de arrecadação de impostos de cada âmbito e, em seguida, a receita final após as transferências e repasses dos impostos. A arrecadação de impostos se apresentou da seguinte forma: Governo Federal 44,8% - Governos Estaduais 48,3% - Governos Municipais 6,9%⁵⁷. Realizada a redistribuição de recursos, o percentual de receitas ficou assim definido: Governo Federal 28,5% - Governo Estaduais 44,2% - Governos Municipais 27,3%.

O significado da “municipalização da educação” no Brasil, interpretado por Pinto, é o de que por trás desta *bandeira*, está a passagem da maior parcela do alunado da rede pública estadual para a municipal que, historicamente, excluindo-se as capitais dos estados e algumas cidades de grande e médio porte da região sul e sudeste, apresentam dificuldades financeiras. Nessas condições, as redes municipais de educação no Brasil acabaram caracterizando-se pela seguinte distribuição: pequena, em municípios mais ricos das regiões mais desenvolvidas, e significativa, em municípios pobres das regiões menos desenvolvidas (PINTO, 2000, p. 16).

Dentro de uma política desconcentradora, com o objetivo de repassar aos municípios a responsabilidade sobre o ensino fundamental, na década de 1990 foi criado um fundo de financiamento para esse nível de ensino, visando otimizar a forma de repasse de recursos para as redes municipais de educação. O governo FHC apresentou a Proposta de Emenda Constitucional N.º 233 (PEC N.º 233) ao Congresso Nacional criando três subvinculações distintas para o financiamento do ensino fundamental. A primeira foi aprovada em setembro de 1996, ficando conhecida como Emenda Constitucional N.º 14/96 (EC).

Com a EC N.º 14/96 determinou-se 60% dos recursos vinculados pelo art. 212 da Constituição Federal para aplicação exclusiva no ensino fundamental, nos 10 primeiros anos de sua promulgação. No caso dos 25% da receita dos impostos arrecadados em estados e municípios, 15% deste montante deve ser investido no ensino fundamental. Os

⁵⁷ Em 2000 a arrecadação de impostos e contribuições, segundo o IBGE, teve os seguintes percentuais: Governo Federal 68,30% - Governos Estaduais 27,14% - Governos Municipais 4,56%. No entanto não tivemos condições de calcular as transferências e os percentuais finais de distribuição dos recursos para cada âmbito de poder. Contudo, demonstra o crescimento da arrecadação federal e queda nos municípios e estados. Para maiores detalhes ver tabela 16, anexo II.

outros 10% podem ser utilizados na educação infantil, educação especial, na educação de adolescentes, jovens e adultos (EAJA) e no próprio ensino fundamental.

A EC N.º 14 também prevê a punição aos administradores públicos com afastamento dos cargos e intervenção nos estados e municípios que não efetuassem com o repasse de recursos para o ensino fundamental. Esta emenda abriu caminho para a segunda subvinculação, através da criação do FUNDEF, com função de focalizar os recursos financeiros, no âmbito de cada estado, municípios e distrito federal, no ensino fundamental, em acordo com o número de alunos matriculados. Para isso determinou-se na EC N.º 14 a estipulação de um valor nacional mínimo por aluno, para financiar o ensino fundamental, conforme previsto no Art.74 da LDB 9394/96.

Com a promulgação da Lei 9.424/96, ou lei do FUNDEF, em dezembro de 1996, este foi constituído em suas disposições gerais para entrar em vigor em 1997, sendo prorrogado o início de sua vigência para 1998. O FUNDEF tem como estratégia para o financiamento da educação a desconcentração dos recursos para fomentar o ensino fundamental no país. Isso ocorre porque o FUNDEF não aumenta os recursos para a educação nos estados e municípios. O poder executivo de cada estado e os seus municípios têm que compô-lo, repassando alíquotas dos seguintes impostos: 15% da arrecadação do FPM, ICMS e IPI–exportação nos municípios; e 15% da arrecadação do FPE, ICMS e IPI–exportação nos estados.

Caso os valores que compõem o fundo em âmbito estadual sejam insuficientes para assegurar o valor mínimo por aluno, fixado nacionalmente pelo MEC, cabe à união fazer a complementação para que o patamar mínimo seja alcançado.

Outra característica do Fundo é o fato de que ele não é estadual e nem federal. É de âmbito estadual. Não se criam estruturas administrativas para geri-lo e também não possui personalidade jurídica. Faz-se uma distribuição de recursos, automaticamente transferidos por meio de contas únicas e específicas vinculadas ao ensino fundamental em cada Estado. Neste sistema de contas bancárias⁵⁸, formaram-se 27 fundos distintos, em cada estado, em que as contas bancárias recebem os percentuais designados ao fundo dos municípios e governo estadual. Então se faz a partilha do que foi arrecadado entre a rede estadual e as redes municipais de educação, de acordo com o número de alunos, com idade entre 07 e 14

⁵⁸ As contas ficam no Banco do Brasil.

anos, matriculados em cada uma delas. Assim é necessário um controle censitário das matrículas do ensino fundamental, considerando-se a idade dos alunos.

Em acordo com o objetivo de valorização do magistério, criou-se uma terceira subvinculação, segundo o qual o total de recursos repassados para cada rede pública de ensino, 60% de seu montante deveria ser utilizado no pagamento de salário dos professores e no máximo 40% seria destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Essa terceira subvinculação permitiu que os governos estaduais e municipais utilizassem parte dos 60% dos recursos do FUNDEF, que seriam destinados para pagamento de salários, na formação de professores até o ano de 2001.

Para fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo, a Lei 9424/96 determinou a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, em cada município, estado e um em âmbito federal. A finalidade desses conselhos seria verificar a utilização dos recursos do fundo. No âmbito dos municípios, eles são constituídos por cinco membros, com a seguinte representatividade: um conselheiro representante da secretaria municipal; um conselheiro representante dos professores das escolas de ensino fundamental; um conselheiro representando os pais de alunos; um conselheiro representando os servidores administrativos das escolas e um conselheiro representante do Conselho Municipal de Educação.

Neste estudo cabe também pontuar que o FUNDEF tem sido alvo de várias críticas pelo seu formato considerado excludente e pelas diversas denúncias, envolvendo desvios de recursos da educação que foram aplicados em outras áreas e níveis de ensino, em vários municípios e estados do Brasil. Mas, como se dão os desvios e se constitui a face excludente deste Fundo?

O fundo assume um caráter excludente quando proíbe o financiamento do ensino fundamental para alunos jovens e adultos de cursos supletivos presenciais, que geralmente ocorrem no período noturno das escolas públicas. Assim o FUNDEF não colabora para a universalização da educação, não incentiva novas matrículas para quem não pode completar o ensino fundamental. Acaba também excluindo os alunos da educação infantil e das classes de alfabetização, limitando-se a financiar as matrículas de alunos com 7 a 14 anos. Nestas condições, não é interessante aos municípios investirem na educação infantil e nem em EAJA.

Arelaro (1999, p. 30-31) denuncia que o FUNDEF retirou do atendimento, nos estados federados, a educação infantil, repassando para os municípios a sua responsabilidade, conforme a LDB, em muitos casos sem uma negociação ou um acordo que dê condições para se adaptarem à nova situação. Aliás seria difícil tal adaptação sem a garantia de recursos para financiar o ensino infantil, o que tem levado à redução de seu atendimento⁵⁹. Como os municípios em sua maioria não têm recursos ou vantagens em oferecer atendimento ao ensino infantil, em razão do seu não-financiamento pelo FUNDEF, colabora para que entidades filantrópicas e de terceiro setor assumam essa tarefa.

Outra crítica que se faz ao modelo de financiamento do FUNDEF, que trabalha com uma distribuição *per capita* de recurso em função das matrículas, é a possibilidade de se criar uma concorrência entre as redes públicas municipais e estadual no oferecimento do ensino fundamental, causando concentração de sua oferta em alguns locais e déficits em outros. Essa disputa pode ser acirrada por diferenças partidárias e ideológicas em que a população venha a ser prejudicada.

Segundo Nascimento (2002, p. 8), outro problema que o FUNDEF trouxe para as redes públicas foram as diferenças quantitativas de matrículas de um ano para o outro. Como não foi possível quantificar as matrículas das escolas no ano corrente para o repasse de recursos do fundo, a distribuição dos recursos que se estabeleceu ficou baseada no número de matrículas do ano anterior, conforme o senso escolar produzido pelo INEP.

Os dados repassados ao MEC são contabilizados pelas Secretarias de Educação e repassados para o INEP. Isso acabou por contrariar a letra da lei 9.424/96, art. 2º, § 1º que prevê: "...a distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-à entre Governo Estadual e Governos Municipais na proporção de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas rede de ensino".

O MEC não investiu em um sistema eficaz de contagem das matrículas, ficando mais fácil trabalhar o repasse de recursos em função das matrículas do ano anterior, o que

⁵⁹ Para maiores detalhes consultar: (ARELARO, 1999).

tem acontecido desde 1998. Em caso de aumento do número de alunos de uma rede pública de ensino, esta terá que se arranjar com os recursos conforme a realidade do ano anterior⁶⁰.

Ainda sobre as matrículas e a forma como tem sido levantado o seu quantitativo em todo o país esta, pode-se constituir como o caminho mais curto para as fraudes quando o governo municipal ou estadual passa dados superestimados ao INEP, aumentando o número de alunos nos censos. Aumentos de matrículas em uma rede sem uma diminuição em outra, que não acompanhem a previsão de crescimento demográfico do estado ou no município, evidenciam fraudes.

A permissão do uso dos 60% dos recursos do fundo que deveriam ser utilizados para pagamento dos salários de professores, na capacitação profissional para habilitá-los a trabalhar no magistério, tem constituído uma forma de os professores habilitados doarem parte de seus salários para custear a formação de seu colega. Abriu-se também a possibilidade de outras fraudes como, por exemplo, o repasse de recursos para fundações e empresas de assessorias que vendiam serviços de formação para as redes públicas, sem estarem habilitadas para tal. Outra irregularidade tem se dado com o uso de recursos, deste percentual de 60% do FUNDEF, para a capacitação de profissionais da educação que não atuam diretamente no magistério, em sala de aula, incluindo-se diretores, coordenadores, especialistas e funcionários de administração (PINTO, 1999, p. 88).

Outro desvio do FUNDEF, que pode ocorrer, está relacionado ao fato de que, depois de descontada a parte que cabe ao pagamento dos salários dos professores, realizada mês a mês, surge a possibilidade de se criar um *superávit* com a aplicação financeira do fundo usando-se a diferença dos salários que permanecem nas contas das prefeituras e dos estados. Pela EC 14/96, qualquer ganho com esse tipo de aplicação deve ser utilizado no ensino fundamental. No entanto, como na maioria dos estados e municípios a administração dos recursos se encontra sob a responsabilidade das secretarias de finanças e não das secretarias de educação, esse *superávit* pode ser desviado para outras rubricas, sem que os conselhos de fiscalização do FUNDEF percebam tal manobra.

Apesar da existência dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e nos casos em que sua representatividade dê oportunidade para que pessoas da

⁶⁰ Apesar de o MEC anunciar que faz uma previsão de aumento do número de matrículas em cada rede para orientar repasse de recursos do FUNDEF, essa pode ser ineficiente na determinação do quantitativo de alunos, errando para mais ou para menos o seu total, tendo que corrigir essas distorções em anos posteriores.

comunidade acompanhem a aplicação dos recursos, ocorrem, em muitos municípios do país, denúncias de que os seus ocupantes são pessoas indicadas pelo prefeito, sem que estes sejam eleitos pelos seus pares aos quais representam, o que pode comprometer a transparência na aplicação dos recursos, uma vez que onde estas indicações ocorrem prevalece uma prática clientelista.

Em uma pesquisa realizada no Estado de Goiás, em seis de seus municípios, sobre a implantação dos conselhos de acompanhamento do FUNDEF, Andrade (2002, p.135) constata que os membros dos seis conselhos pesquisados, “desconhecem, ou expressam desconhecer, informações importantes” para o desempenho de suas atividades. Essas atividades compreenderiam: fiscalizar as receitas que fazem a composição do Fundo, distribuição de verbas, percentual da receita destinada à educação definida pela Constituição Federal e lei orgânica de seus municípios, entre outros. “A realidade levantada nos seis municípios pesquisados revela, em geral, que não há um desempenho dos conselheiros nos municípios que possa levar os conselhos a exercerem, por intermédio de suas atuações, um papel democratizador e efetivamente fiscalizador (ANDRADE, 2002, p. 135).

Nos Conselhos Federal e Estaduais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, a situação é mais crítica pois predomina a representação de membros do Estado sobre os da comunidade, possibilitando a manipulação de dados e informações como forma de favorecer interesses do poder executivo. Por apresentarem essa configuração determinada na própria lei, a pouca compreensão acerca da forma de financiamento do FUNDEF e a ausência de uma tradição de participação em movimentos sociais, como é o caso dos referidos conselhos, tendem a constituí-los mais como conselho estatal do que um conselho social (DAVIES, 2001, p. 38-40).

Por fim, quanto ao valor mínimo anual por aluno, efetivado pelo Governo Federal e de conformidade com o que reza o texto da lei, verifica-se que o Governo se ausentou do papel de complementar o fundo quando nos estados não se atingiu o valor mínimo por aluno ao estipulá-lo abaixo do que deveria ser. Sobre isso Davies (2001, p. 20) coloca que

[...] se ele tivesse cumprido o §1º do Art. 6º da Lei 9.424/96, que prevê o valor mínimo anual nunca inferior “a razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” [...] o valor em 1998 teria sido o de R\$ 423,45 e não R\$ 315,00.

A consequência disso é que a complementação federal devida aos Estados e municípios que não alcançassem os R\$ 423,45 deveria ter sido de R\$ 2,058 bilhões, e não os R\$ 486,6 milhões repassados pelo MEC para os Estados.

No quadro 3, a seguir, encontram-se os valores do cálculo *per capita*, ou valor mínimo por aluno matriculado ao ano em todo o Brasil, utilizado como parâmetro para a complementação do FUNDEF nos estados e municípios brasileiros.

Quadro 3 – Valor *per capita* por aluno segundo cálculo do governo federal, para a complementação do valor mínimo por aluno e valor *per capita* legal, que deveria ser efetivado como valor mínimo por aluno, para o FUNDEF, de 1998-2002

Ano	Valor decreto presidencial em R\$		Valor legal e devido pela União em R\$		Montante não aplicado pela União*
	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª Séries	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª Séries	
1998	315,00	315,00	419,00	419,00	1500
1999	315,00	315,00	450,00	450,00	1800
2000	333,00	349,00	499,97	526,61	2300
2001	363,00	381,15	582,43	612,30	3000
2002	418,00	438,00	655,08	688,67	2500

Fonte: LIMA (2002, p. 19).

*Valores aproximados em milhões de reais, que deveriam ser complementados aos estados para alcançar o valor mínimo legal estipulado pela LDB.

Observa-se que nos anos de 1998 e 1999 não houve diferenciação para o custo mínimo por matrícula de aluno entre as duas fases do ensino fundamental. A partir de 2000, observa-se um custo diferenciado das duas fases, havendo, na segunda a necessidade de maior quantitativo de professores e materiais. O valor legal devido pela união, colocado no referido quadro, representa o cálculo do valor mínimo por matrícula de aluno, segundo o §1º do Art. 6º da Lei 9.424/96. O montante não aplicado pela união nos estados e municípios para a complementação de seu valor encontra-se na última coluna do quadro 3, demonstrando que, com a implantação do FUNDEF, o governo federal tem deixado de investir em educação conforme o que determina a lei.

O governo ainda se desobriga de investir no ensino fundamental quando implantou o FEF e a Lei Kandir⁶¹, que retiram recursos das áreas sociais garantindo o pagamento de juros da dívida externa, reduzindo impostos para exportações, comprometendo-se assim primeiro com o grande capital, diminuindo os recursos para a educação.

Os maiores aportes de recursos para a formação do FUNDEF nos estados têm origem nesse âmbito administrativo e da arrecadação de suas respectivas prefeituras. Como afirma Davies (2000, p. 16), o Governo Federal ao criar o FUNDEF “faz cortesia com chapéu alheio”, ou seja, usa os recursos de todos os municípios e dos seus respectivos estados, redistribuindo-os e auxiliando as localidades mais pobres sem se comprometer de fato com o financiamento do ensino fundamental.

No que diz respeito à valorização do magistério com um piso de R\$ 350,00 mensais e aos desvios de recursos para realizar o ajuste fiscal, isto não pode ser considerado avanço, mediante os investimentos necessários para se efetivar uma educação de qualidade que incluiria uma remuneração mais condizente com as responsabilidades dos docentes na formação das crianças, adolescentes, jovens e adultos (PINTO, 1999, p 95).

Segundo Pinto (1999, p.92-93), com a criação do FUNDEF houve uma indução à municipalização da educação, o que tem constituído uma desconcentração do financiamento para o ensino fundamental, ao passar a responsabilidade da educação para esse âmbito de poder, com a aparente vantagem de aumentar seus recursos para custeá-lo. Assim, muitos municípios brasileiros ampliaram o número de matrículas em sua rede municipal de ensino, sem de fato contabilizar demais gastos não cobertos pela redistribuição dos recursos feitos pelo FUNDEF, fazendo com que estados da federação economizem recursos e o governo federal diminua a sua participação no ensino fundamental.

O FUNDEF mostra a face gerencialista que o Estado assumiu ao impor um modelo de gestão; em sua lógica, prescreve que os problemas de financiamento da educação não estão na escassez de recursos, mas sim na falta de competência para administrá-los. O Fundo também não trouxe novos recursos para a manutenção do ensino, pois sua lógica é de apenas redistribuí-los entre estados e municípios.

⁶¹ A Lei Complementar N.º 91/97, conhecida como Lei Kandir, desonera as exportações de produtos industrializados o que acaba diminuindo a receita do IP-exportação e conseqüentemente os recursos para a educação.

1 - O FNDE e o Programa Dinheiro Direto na Escola: o uso do salário-educação

O salário-educação foi criado com a finalidade de combater o analfabetismo, suplementando as despesas públicas com a educação elementar. A contribuição foi instituída pelo não cumprimento por parte das empresas no sentido de proporcionarem o ensino primário aos seus funcionários.

Segundo Melchior (1987, p.15), os recursos do salário-educação inicialmente eram depositados no Banco do Brasil em contas vinculadas ao Fundo Nacional de Ensino Primário. Depois os recursos do salário educação passaram para o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisas – INDEP, que fora transformado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), durante o regime militar, no ano de 1969, sob o Decreto Lei N.º 872, tornando-se uma autarquia ligada ao MEC.

Até o início da década de 1990, alocava-se 50% de seu total arrecadado para os estados e 50% para a esfera federal. A cota federal era redistribuída entre as esferas subnacionais com o objetivo de se reduzirem as diferenças regionais, mas que acabavam acontecendo por meio de transferências negociadas que nem sempre seguem critérios técnicos.

Com o Decreto Federal N.º 994/93 mudou-se o trâmite do salário educação, que não mais passaria pelo Tesouro Nacional, sendo então transferido diretamente para o FNDE quando era proveniente das empresas optantes do Sistema de Manutenção da Educação. Ao término do bimestre, após a dedução das despesas com o Sistema Manutenção da Educação, o FNDE deveria repassar dois terços do que ele arrecadara para as secretarias de educação dos estados e do distrito federal.

As empresas que não optaram por participar do Sistema Manutenção da Educação tinham o percentual de 2,5% da folha descontado pelo INSS que o repassava para o FNDE como Previdência Social. Neste caso, também ao término do bimestre, o FNDE deveria repassar dois terços do que ele arrecadara para as secretarias de educação dos estados e do distrito federal.

A partir de 1996, as empresas não puderam mais descontar o Salário Educação para a manutenção de escolas para seus funcionários, passando o ensino fundamental a ter o salário educação como fonte adicional de financiamento. Em 1997, a Lei 9.424/96 em seu Art. 15, determinou que todos os recursos arrecadados com o salário-educação seriam de responsabilidade do FNDE para efetuar a sua distribuição entre os estados, após dedução de 1% de todo o montante pelo INSS, observando-se a arrecadação de cada estado e distrito federal para a sua distribuição em quotas. A quota federal corresponde a um terço do total, para ser aplicado no financiamento de programas de redução dos desníveis sócio-educacionais, ligados ao FNDE e para o ensino fundamental⁶². A quota estadual corresponde a dois terços sendo esta creditada diretamente para as secretarias de educação dos estados e do distrito federal, para financiamento de projetos e ações favoráveis ao ensino fundamental.

Havia previsão na Lei elaborada pelo executivo de que 70% desta cota estadual fosse distribuída entre os estados e seus municípios para o financiamento do ensino fundamental. Porém o presidente FHC acabou vetando esse projeto devido a pressão dos governadores em razão da negociação, para a reeleição do cargo que ocupava.

Portanto, observamos que o governo, para além de seu projeto de política educacional, dentro do próprio bloco dominante, sofre pressão, principalmente em se tratando de financiamento, e vai desfigurando sua própria proposta, como ocorreu no caso da pressão dos governadores para não se dividir o dinheiro Salário Educação com os Municípios, levando o Presidente a retroceder (PERONI, 1999, p. 153).

A parte dos recursos do salário-educação que tem uma vinculação a programas educacionais e de redução de desníveis sócio-educacionais⁶³ não pode ser utilizada fora das áreas aos quais ele está comprometido como, por exemplo, pagamento de salários.

O FNDE criou modalidades de financiamento para os projetos educacionais, nos quais entidades e secretarias de educação podem se inscrever nos programas, para que possam receber assistência financeira e executá-los. Esses projetos podem estar

⁶² Um dos casos em que se têm usado estes recursos no ensino fundamental é para suprir a diferença nos estados onde o FUNDEF não tem alcançado o valor mínimo por aluno. Os Programas TV Escola e de informatização (PROINFO), que não são de responsabilidade direta do FNDE, também são financiados pelo salário-educação.

⁶³ Os programas para redução dos desníveis sócio-educacionais financiados pelo FNDE são: Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional Biblioteca

relacionados com a formação de professores, elaboração e confecção de material didático, atividades de prevenção a doenças e aquisição de materiais para atender escolas de ensino especial.

Para conseguir o financiamento, órgãos públicos e entidades devem atender os requisitos mínimos estipulados pelo FNDE, tendo posteriormente, quando aprovado, um rígido controle na gestão dos recursos repassados por meio da exigência do preenchimento de formulários para a prestação de contas técnicas e financeiras. Como nem todas as entidades e secretarias conseguem o financiamento para os seus projetos, acaba criando-se uma competição para a conquista de recursos no âmbito do ensino público, visto que, de 14.359 projetos educacionais, apresentados no ano de 2000, somente 3.338 foram efetivados em convênios (AZEVEDO, 2002, p. 65-66).

Seguindo as diretrizes colocadas pelo FNDE, os projetos educacionais financiados por esse programa têm como prioridade o atendimento dos municípios brasileiros mais pobres. Para atender essas novas diretrizes, o FNDE passou por reformulações no governo FHC, adequando-se às mudanças no aparelho do Estado e às conseqüentes diretrizes da política nacional da educação, que incluem novas formas de financiamento. Uma de suas diretrizes tem sido a da desconcentração, anunciada como descentralização para a execução dos projetos (AZEVEDO, 2002, p.60-63).

Coerente com aquela forma de percepção, a maior parte dos programas federais colocou para os espaços locais a obrigatoriedade de criação de novos mecanismos de gestão, buscando viabilizar a participação da sociedade no controle de sua execução. É nesse contexto que surgiu uma multiplicidade de conselhos, a exemplo do Conselho do Programa de Merenda Escolar [...] e das unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (AZEVEDO, 2002, p. 61)

Um exemplo de programa ligado ao fundo que tem passado por um processo de “descentralização” é o de alimentação escolar⁶⁴. O programa de merenda trabalhava com a aquisição de gêneros alimentícios, os quais eram enviados às redes públicas escolares. O

da Escola, o Programa Nacional de Saúde do Escolar, o Programa Nacional de Transporte do Escolar e o Programa de Garantia de Renda Mínima.

⁶⁴ Em algumas redes de educação como, por exemplo, a do estado de Goiás, os recursos da merenda são repassados diretamente às escolas para que a direção desta junto ao conselho escolar adquiram gêneros alimentícios para a produção da merenda. Na rede municipal de educação de Goiânia a merenda é centralizada num departamento, que adquire os alimentos via licitação e em seguida repassa os gêneros às escolas.

modelo atual repassa recursos financeiros diretamente às redes de educação, tendo ainda a possibilidade, conforme as diretrizes locais, de repassar para as escolas um percentual equivalente ao número de alunos matriculados, criando-se a possibilidade de decidirem e comprarem os gêneros alimentícios que escolherem, ao invés de receberem produtos adquiridos por setores do poder executivo.

Os recursos do salário-educação também são utilizados pelo governo federal para a complementação do patamar mínimo do FUNDEF nos estados. Outra parte significativa do salário educação é repassada ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ligado ao FNDE, o qual foi considerado pelo MEC um de seus projetos mais inovadores, especialmente pelo repasse de recursos diretamente para as escolas. Os recursos do PDDE são enviados para os governos estaduais, distrito federal, prefeituras municipais e escolas conveniadas (entidades filantrópicas)⁶⁵, para atendimento do ensino fundamental das suas redes públicas de educação.

Com esse programa de financiamento da educação, com repasse de verbas públicas diretamente para as escolas, coube às unidades educacionais de ensino fundamental constituírem uma unidade executora (UEx) interna para a utilização dos recursos e prestação de contas às secretarias de educação.

Melo (2000, p. 247) aponta que, para a implantação do PDDE, o autoritarismo e a pressão do governo federal, pelo MEC, forçaram as redes públicas de educação a ingressarem no programa, com a retenção de verbas para as escolas que não implantassem as UEx. Isso colaborou para a instalação de uma gestão privada dentro de muitos estabelecimentos públicos de ensino, pelo fato de que, com os repasses de dinheiro para as escolas, estas deixaram de receber materiais e bens duráveis tanto do MEC como de suas secretarias e, na falta dos mesmos, resta a elas recorrerem às comunidades para conseguir recursos, visto que as UEx são entidades constituídas juridicamente para arrecadarem fundos por meio de doações e contribuições.

Consideramos porém que a maior mudança promovida pelo programa para as escolas é a proposta de gestão dos recursos que segue uma lógica gerencial. A aplicação dos recursos públicos é desconcentrada, passando para o controle de alguns indivíduos

⁶⁵ Neste caso, escolas que trabalham em regime de convênio com as secretarias de educação, como as escolas do Lions Club, do Rotary Club, Escolas Cenicistas, etc.

pertencentes à UEx, funcionários, docentes das escolas ou representante da comunidade. O formato do programa dado pelo MEC e pelo FNDE exige dos membros da UEx uma postura de gerentes escolares, que se tornam responsáveis pela normatização e instrumentalização da conduta da comunidade escolar, em busca dos objetivos pré-determinados pelo ministério e pelo fundo.

Dados sobre os repasses do PDDE para as UEx, no município de Goiânia, serão discutidos ao final do capítulo, dando uma visão do efeito financeiro que este programa tem causado.

2- O Fundescola e o Plano de Desenvolvimento Escolar

Com a criação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), o Ministério da Educação anunciou comprometer-se com o fortalecimento das escolas de ensino fundamental, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, por meio do desenvolvimento de uma parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. A criação do Fundo é resultado de um acordo do governo brasileiro com o Banco Mundial, assinado em 1998 (FONSECA, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003, p.5).

O foco principal dos programas do fundo seria a busca do apoio público ao desenvolvimento centrado na escola como “ingrediente essencial para assegurar o clima político e os recursos para a sustentação e a expansão do processo de desenvolvimento da educação” (BRASIL(a), 2002). Mais do que a disponibilidade de recursos para o desenvolvimento de projetos, a principal meta do Fundescola é intervir no processo de gestão escolar.

Além dos recursos provenientes do acordo com o Banco Mundial, o Fundescola conta com verbas provenientes da arrecadação do salário-educação e da contrapartida dos estados e municípios brasileiros que ingressam em seus programas. Esses recursos levantados pelo Fundescola junto ao Banco Mundial também têm financiado parte do PDDE. Os objetivos do PDDE condizem com as orientações do Banco Mundial que busca a melhoria da infra-estrutura física e da qualidade de ensino das escolas, pela participação da comunidade que trabalha com autonomia gerencial dada a elas.

O Fundescola tem seguido um investimento prioritário no ensino fundamental, voltado para elaboração de textos e materiais escolares, capacitação docente, aumento do tempo de instrução, reformas e adequações dos prédios escolares, em substituição a programas que destinavam ajuda financeira apenas para a construção de prédios escolares (TORRES, p.129, 2003).

Um dos principais programas do Fundescola é o Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE), que prevê um planejamento nos moldes de uma administração gerencial, com a elaboração de um Plano de Melhoria Escolar (PME), para o repasse de recursos diretamente à unidade escolar. O PDE teria por objetivo modernizar a gestão escolar, fortalecendo a autonomia das escolas, tornando-as a instância responsável pela melhoria da qualidade de ensino.

A proposta concebida no âmbito do Fundescola enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar. A autonomia escolar é garantida por um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões[...] embora, em sua concepção inicial, o PDE acenasse com autonomia de decisão para as escolas, na prática, a própria sistemática de co-financiamento internacional tem imposto instrumentos de controle burocrático sobre os projetos, o que aumenta a carga do trabalho docente, sem que contribua necessariamente para o trabalho pedagógico (FONSECA, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003, p.6).

No município de Goiânia, a adesão ao PDE se inicia em 1998, com a indicação de algumas escolas da RME para ingressarem no projeto. A contrapartida financeira do município, com repasse de recursos para as escolas, se dá pelo uso da Lei de Adiantamentos⁶⁶ (Goiânia, 1999), que possibilita o repasse de recursos públicos diretamente ao funcionário público que exerce cargo de confiança. No caso das unidades educacionais, os seus respectivos diretores recebem os recursos, por ser o cargo de maior responsabilidade administrativa, devendo prestar contas à administração pública quanto à forma de sua utilização. No entanto a utilização dos recursos municipais continua sob os mesmos padrões do PDE, com prestações de conta para o Fundescola.

Com o PDE, as escolas passam a ser as responsáveis pela elaboração de projetos. A metodologia de projetos, com o estabelecimento de objetivos, metas, prazos a serem

⁶⁶ Lei Federal Nº 4.320/62.

alcançados e cumpridos, leva à responsabilização das pessoas das escolas neles envolvidos, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, lhes foi entregue um pacote com diretrizes pré-estabelecidas e condicionais mínimas a serem cumpridas para participar do programa.

Melo (2000, p. 247) afirma que até mesmo o projeto político pedagógico (PPP) tem sido substituído pelo Plano de Metas ou de Melhorias, seguindo-se a lógica do PDE, que é calcada num pragmatismo de resultados estatísticos e nos levantamentos de condições físicas, fazendo do planejamento escolar e das possibilidades de gestão participativa uma “paranóia da otimização e de eficiência a qualquer custo”.

No caso do citado PPP, a defesa que Melo realiza deste modelo deve-se ao fato de que apesar das dificuldades enfrentadas pelas escolas no que diz respeito às condições materiais para a realização de um ensino com qualidade, a elaboração do PPP tem sido concebida como uma prática democrática, que pode respeitar a construção coletiva e a identidade de cada escola com suas particularidades. Nesta perspectiva, a elaboração do PPP pode colaborar para uma gestão escolar democrática

[...] entendida como ação que prevê a descentralização pedagógica e administrativa como um meio para alcançar a autonomia da escola, que deseja e implanta o funcionamento de colegiados que garantam realmente a participação decisória dos protagonistas escolares (FONSECA, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003, p.5).

Ao aplicar o PME do PDE sem uma crítica ao modelo de gestão que propõe, e percebendo as armadilhas da lógica gerencialistas presente na concepção do projeto, transforma-se a comunidade escolar em mera espectadora. Corre-se também o risco de aceitar padrões e critérios de produtividade e eficiência que não condizem com uma educação com qualidade social, baseada numa produção e releitura de conhecimentos pautados na crítica aos valores apregoados pelo mercado, como o da necessidade do estabelecimento da competição para a garantia da qualidade educacional.

Ao se constituírem os fundos para o financiamento da educação fundamental no governo de FHC, não houve o fim da vinculação constitucional de recursos federais para o seu custeio, como ocorreu no Estado Novo e no período da ditadura militar 1964-1985. A reconfiguração do FNDE e a criação do FUNDEF e Fundescola permitiram que o governo federal reduzisse a sua participação no financiamento da educação, comprometendo o atendimento à educação de jovens e adultos e no ensino infantil nos estados e municípios.

3 - O financiamento da educação no município de Goiânia

O município de Goiânia foi fundado em 1933, tendo uma população, segundo o IBGE, estimada em 1.093.007 habitantes no ano de 2000 (IBGE, 2003d). O estudo que realizamos sobre o financiamento da educação na Rede Municipal de Educação (RME) compreendeu os anos de 1998 a 2001, levando-se em consideração a arrecadação de impostos da cidade, as leis de vinculação da receita de impostos (CF de 1988 e Lei Orgânica Municipal de 1990) e os fundos mencionados nesse capítulo.

A RME da cidade de Goiânia contava, ao final de 2002, com um número 149 unidades escolares próprias que atendiam ao ensino fundamental, tendo mais 14 escolas filantrópicas sob regime de convênio total oferecendo essa modalidade. Nessas escolas conveniadas, os professores são disponibilizados e pagos pela SME, recebendo também ajuda técnico-financeira, com repasse de materiais para custear o ensino.

A RME, nos últimos anos, tem expandido o atendimento à educação infantil. Em 2002, contava com 34 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI) próprios e celebrou convênio com mais 70 instituições, além de financiar 42 creches da rede estadual que estão sendo municipalizadas. Para atendimento da Educação Especial, a RME celebrou, até o final de 2002, convênio com quatro estabelecimentos de ensino.

Na pesquisa sobre os repasses de recursos diretos para as escolas, concentramo-nos no ensino fundamental. Nesse nível de ensino das 149 unidades educacionais próprias, 46 delas tinham turmas de educação infantil. Quanto à EAJA, 95 delas ofereciam esse atendimento no turno noturno. Na tabela 1, a seguir, apresentamos a distribuição das matrículas de ensino fundamental no município de Goiânia e na tabela 2 o total de matrículas em âmbito nacional, por tipo de estabelecimento.

Tabela 1 – Matrículas no ensino fundamental no município de Goiânia, por tipo de estabelecimento, com diferença quantitativa absoluta e percentual entre 1997 e 2002

Rede/ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Diferença absoluta entre 1997 a 2002	Diferença % entre 1997 a 2001
Estadual	119.040	118.514	112.004	102.308	88.648	84.418	-34.622	-29,08
Federal	475	480	485	480	477	446	-29	-6,11
Municipal	79.036	80.336	84.139	86.686	82.558	91.617	12.581	15,92
Privada	36.258	36.845	35.730	32.734	41.925	42.483	6.225	17,17
Total	234.809	236.175	232.358	222.208	213.608	218.964	-15.845	-6,75

Fonte: MEC/INEP.

Tabela 2 - Matrículas no Ensino Fundamental no Brasil, por tipo de estabelecimento, com diferença quantitativa absoluta e percentual entre 1997 e 2002

Rede/Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Diferença absoluta entre 1997 e 2002	Diferença % entre 1997 e 2002
Federal	30.569	29.181	28.571	27.810	27.416	26.422	-4.147	-13,6
Estadual	18.098.544	17.266.355	16.589.455	15.806.726	14.917.534	14.236.020	-3.862.524	-21,3
Municipal	12.436.528	15.113.669	16.164.369	16.694.171	17.144.853	17.653.143	5.216.615	41,9
Privada	3.663.747	3.383.349	3.277.347	3.189.241	3.208.286	3.234.777	-428.970	-11,7
Total	34.229.388	35.792.554	36.059.742	35.717.948	35.298.089	35.150.362	920.974	2,71

Fonte: MEC/INEP.

Com os dados anteriores, dispostos na tabela 1, percebemos um aumento no número de alunos matriculados na rede municipal de educação no município de Goiânia e um decréscimo na rede estadual, justamente no período de implantação do FUNDEF. No total de matrículas do ensino fundamental, observamos uma queda de 6,75% em todo o município, o que também deve ser levado em conta para o decréscimo da rede estadual de educação.

O crescimento da rede municipal de educação da cidade de Goiânia seguiu uma tendência nacional. Entre os anos de 1997 e 2002, o número de matrículas nas redes

municipais de todo o Brasil apresentou um crescimento de 41,95%, como pode ser visto na tabela 2. A diminuição do número de matrículas na rede estadual no município de Goiânia também acompanhou a tendência no país de queda no atendimento ao ensino fundamental, neste âmbito administrativo. No entanto, em termos locais, essa queda foi bem maior: de 29,08% contra 21,35% em âmbito nacional.

Quanto ao setor privado, no município de Goiânia, pode ser constatado um significativo decréscimo de matrículas entre os anos de 1998 e 2000, voltando a apresentar crescimento quantitativo a partir do ano de 2001. A mesma oscilação em termos de matrícula pode ser constatada, em âmbito nacional, na tabela 2, entre 1998 e 2001, com alguma recuperação em 2002. No entanto, o que impressiona, no caso de Goiânia, é que esse crescimento do setor privado contrariou a tendência nacional de diminuição do número de matrículas no intervalo estudado.

No tocante à rede federal, em Goiânia, só há uma escola que atende ao ensino fundamental, que é o Colégio de Aplicação da UFG, que apresentou um índice de redução de 1997 para 2002 de -6,11% nas matrículas. Em um quantitativo maior de matrículas, esse decréscimo seria mais significativo. Como as matrículas giram em torno de 473 alunos todos os anos, no intervalo estudado, essa diferença é muito pequena perto do total de alunos de toda a rede pública na cidade de Goiânia, não acompanhando, em percentuais, a queda nacional do número de matrículas, nesse âmbito administrativo.

Em relação ao total de matrículas no município de Goiânia, observa-se também uma queda percentual (- 6,75%) e absoluta em seu quantitativo, contrariando a tendência nacional de aumento (2,70%). No ano de 2000 apresenta-se um declínio do número de matrículas, evidenciando-se um pequeno crescimento em 2001. Os dados dispostos nas tabelas 1 e 2 demonstram a tendência de expansão das redes públicas municipais em todo o país após a implantação do FUNDEF.

Em Goiânia, o percentual de receitas a ser vinculado à educação é de no mínimo 30%, porém a Lei Orgânica do Município (LOM) estabelece um índice máximo para o repasse de recursos para a educação e ensino. Assim o Art. 257 determina que o município destinará à educação e ao ensino até 35% da receita resultante de impostos, não inclusas as receitas provenientes de transferências estaduais e federais. É somente no último parágrafo, do Art. 257, que se estabelece o percentual mínimo para vinculação à educação,

determinando que o município se obrigará a aplicar nesse setor um índice total nunca inferior a 30% da receita resultante dos impostos.

O parágrafo 3º, reforça a coibição de aplicar o mesmo percentual para as transferências da união, do estado e de convênios com outros municípios ou de outras fontes. O parágrafo 4º coíbe o repasse de recursos do município para o desenvolvimento de atividades esportivas, culturais e recreativas. Já o parágrafo 5º determina que os recursos públicos para a educação serão destinados exclusivamente para as escolas públicas municipais.

O regime de convênio é definido no parágrafo 6º, estipulando que, atingido o padrão de qualidade do ensino público, atendimento de vagas e a universalização do ensino fundamental, as verbas do município podem ser destinadas a escolas filantrópicas e confessionais, em acordo com o Art. 213 e incisos da CF de 1988.

Este é um parágrafo controverso, visto o grande número de estabelecimentos filantrópicos e confessionais que passaram a integrar a RME em regime de convênio⁶⁷, antes e após a promulgação da LOM em 1990. Os convênios têm sido celebrados sob a justificativa de se garantir o atendimento de vagas, não apenas do ensino fundamental, mas também da educação infantil que passou a ser responsabilidade dos municípios com a LDB9394/96⁶⁸.

O parágrafo 8º, do Art. 257 da LOM, que determinava que o repasse de recursos da união e do estado para o município deveria ser feito diretamente à SME só passou a ser cumprido em janeiro 2002, com a criação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE), como órgão interno da Secretaria. Por meio do Projeto de Lei N.º 8.075, votado e aprovado na Câmara Municipal em 27 de dezembro de 2001, foram dadas as condições legais para o seu funcionamento (GOIÂNIA, 2001). Esta aprovação também vem ao encontro do que determina o Art. 69, § 5º da LDB 9.394/96.

⁶⁷ Convênios com estabelecimentos filantrópicos vêm diminuindo nos últimos anos na RME. Alguns deles têm sido incorporados definitivamente a rede tornando-se escolas municipais ou CMEIs. Esses convênios se justificam para oportunizar matrículas em locais que não foram construídas escolas municipais e CMEIs, ou onde não é possível fazê-lo por não haver áreas públicas disponíveis para novas construções, havendo contudo demanda de matrículas no ensino fundamental e educação infantil.

⁶⁸ A partir de 2001, a RME teve que assumir toda educação infantil no município de Goiânia, a qual parte estava ligada, à rede estadual de educação. A maioria das creches que atendiam a educação infantil já funcionavam sob o regime de convênio. Devido a esse fato a RME viu-se obrigada a continuar todos os convênios até a sua adequação à nova situação estabelecida pela nova LDB.

A partir de fevereiro de 2002, o FMMDE começa suas atividades, sendo instituído pelo Decreto de Lei Municipal N.º 285 (GOIÂNIA, 2002). Com este fundo, as cotas de recursos destinados à educação, no tocante aos impostos municipais e aos de origem estadual e federal, repassados ao município pelas transferências constitucionais, passaram a ser remetidas diretamente para contas do Banco do Brasil em nome da SME. Assim a administração dos recursos não é mais realizada pela SECFIN o que poderá vir a contribuir para o acompanhamento da aplicação dos recursos, colocando-os sob a responsabilidade dos educadores⁶⁹.

Mesmo estabelecendo 5% a mais do que a CF de 1988 e a LDB 9394/96 prevêm, o texto da LOM não define o que será contemplado como atividade de ensino, não havendo total clareza do que seria considerado MDE para efeito de prestação de contas. Assim pode-se ter deixado “uma porta aberta” para aplicação de parte desta diferença em atividades ditas educativas e de ensino, realizadas pelo governo municipal, mas que não é vinculada diretamente a MDE e que passou a ser melhor definida nos Arts. 70 e 71 da LDB 9394/96.

Goiânia é um dos municípios que utilizam a Lei de Adiantamentos, regulamentada pela Lei Federal 4.320/64 e pelo Decreto-Lei 200/67. Através dela, ficou regulamentado o repasse de recursos próprios para todas as unidades escolares da RME realizarem despesas de custeio e despesas de capital que não ultrapassem a R\$ 3.000,00. O uso da lei de adiantamentos para repasse de recursos do Tesouro Municipal, dentro dos recursos que deveriam ser destinados à educação e ao ensino, foi normatizado em 1996, conforme Resolução 007/96 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (GOIÁS, 1996). Desse modo, além dos repasses do FNDE e do Fundescola, a SME destina recursos para as escolas, denominados de recursos do Tesouro Municipal.

A prática de repasses de recursos diretamente às escolas já tinha sido experimentada em outros estados e se mostrou eficiente para resolver problemas imediatos com a aquisição de materiais e equipamentos para as escolas, em oposição a um sistema centralizado nas secretarias de educação. No entanto, é preciso destacar que a gestão da SME que deu início aos repasses de recursos do Tesouro Municipal para as escolas tinha

⁶⁹ Quando da administração dos recursos para MDE serem responsabilidade da SECFIN, estes são mais difíceis de serem acompanhados devido o fato que os balanços fiscais deste órgão incluem despesas de outras secretarias da administração municipal e assim ser facilitado os “arranjos” para aplicação de recursos da educação em outras áreas que não sejam aquelas que determinam a LDB 9394/96.

ligações político-partidárias e ideológicas com o governo federal (MEC) e o governo de Minas Gerais que implantou a referida prática, através dos projetos “Minas Mostra o Caminho” e o “Pró-Qualidade”. Quando da implantação do PDE e PDDE, a partir de 1998, no município de Goiânia, a idéia de trabalhar com recursos repassados diretamente para as escolas já havia sido assimilada na RME.

Outro uso que a SME fez da Lei de Adiantamentos foi a disponibilidade de recursos como contrapartida ao Fundescola. O convênio com o Fundescola iniciou-se em 1998 com o programa PDE tendo a participação de 9 escolas⁷⁰ de ensino fundamental entre um total de 145 que compunham a RME. Para a continuidade do projeto, em 1999, foi exigido financiamento de 30% do total de recursos do PDE, que seriam repassados às escolas municipais, pelo município. Por meio da Resolução Normativa 125/99, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, autorizou o repasse de recursos para as escolas que integrassem o PDE do Fundescola (GOIÁS, 1999).

O Fundescola só financia o PDE em sua integralidade no seu primeiro ano de implantação. A partir do segundo ano, o município que tem suas escolas participando do PDE passa a assumir o programa repassando 30% dos recursos, depois 50%, em seguida 70% até a sua integralidade no 4º ano consecutivo. Assim, mais do que disponibilizar recursos financeiros para as escolas desenvolverem projetos, o objetivo do PDE é dotar a gestão escolar de uma lógica gerencial de forma permanente, que deve orientar sua prática administrativa e pedagógica.

Para a compreensão de aplicação financeira dos recursos para a educação, no município de Goiânia, fizemos os cálculos das despesas realizadas com MDE pela SME em acordo com a arrecadação de impostos municipais, transferências estaduais e federais, com os repasses do FUNDEF e do salário-educação, no intervalo de 1998 até 2001. Os dados completos sobre esse levantamento podem ser consultados nas tabelas de 18 a 21, no anexo II.

Nessas 4 tabelas destacamos também o total de recursos repassados às escolas municipais pelo FNDE, Fundescola e pelo Tesouro Municipal. Trabalhamos no corpo do texto os dados que sintetizamos, fazendo comparações, analisando-os junto às informações colhidas e de acordo com o contexto político em que foram produzidos e coletados.

⁷⁰ Para saber o quantitativo de escolas participantes do PDE, entre 1998 e 2001, consultar tabela 17, anexo II.

Também apresentamos nas tabelas, de 18 a 21, todas as despesas feitas em outros órgãos da prefeitura para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). As que aparecem primeiro são da Secretaria Municipal de Obras (SMO) e a da Companhia Municipal de Obras (COMOB), que ficaram na especificação de obras e instalações, por serem as responsáveis diretamente pela manutenção e construções de prédios escolares.

Em seguida, nessas tabelas, aparecem vinculações de despesas com MDE junto à Secretaria de Finanças (SECFIN) e Secretaria de Administração e Recursos Humanos. Constatamos que os gastos relacionados a essas duas secretarias dizem respeito a despesas da seguinte ordem:

- a) pagamento de guarda ostensiva e de seguro para as escolas da RME, com a finalidade de proteger os prédios, materiais e bens escolares;
- b) realização de concursos públicos e bancas de correção de provas;
- c) pagamento de serviços de transporte de técnicos de apoio pedagógico da SME e entrega de malote com documentos às unidades escolares;
- d) pagamento de combustíveis para o transporte escolar.

Pelo texto da LDBEN 9394/96, nos artigos 70 e 71 e seus incisos, nem todas as despesas mencionadas são previstas de forma clara como MDE. O primeiro item, pagamento de guarda ostensiva e de seguro aos prédios escolares, pode ser considerado despesa com “manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino”, segundo o inciso III do Art. 70. Porém, essa consideração dependerá mais da interpretação do TCM do que da própria LDB.

O item c) poderia ser classificado como “realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, previsto no inciso V do Art. 70. A manutenção e promoção de programas de transporte escolar atende ao inciso VIII do Art. 70 da LDB. Porém o item b) que é a realização de concursos públicos parece ferir o que determina a lei, lembrando-se que, para os concursos, geralmente são cobradas taxas de inscrições dos candidatos.

Em todos os quatro anos analisados, essas duas Secretarias fizeram uso de recursos da educação para custear essas despesas sendo consideradas como MDE tanto pela

SECFIN como pelo TCM de Goiás. Isso se deve ao fato de que esses são serviços que necessitam ser licitados, visto o grande volume de recursos que consomem durante o ano e que antes da criação do FMMDE não eram realizados diretamente pela SME.

Tabela 3 – Receitas e despesas em MDE, e repasses de recursos diretamente às escolas, em reais, de 1998 –2001

Ano exercício	Total da receita destinada à Educação	Total das despesas com MDE realizadas pela SME	Total de recursos repassados às Escolas	Recursos repassados às escolas somente pelo PDDE
1998	92.868.811,78	88.222.701,87	1.536.960,00	791.000,00
1999	102.831.679,52	80.861.467,77	1.705.905,00	793.000,00
2000	110.919.411,64	87.122.631,96	2.475.235,00	889.213,00
2001	146.496.169,08	144.438.423,17	2.881.234,00	889.226,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

Na tabela 3, anterior, apresentamos a síntese dos exercícios entre 1998-2001 com os valores, em Reais, do que deveria ser aplicado em educação e o que foi aplicado em MDE. O total declarado do que foi aplicado em MDE não se destina apenas ao ensino fundamental. Neles estão incluídos a educação infantil, o EAJA e educação especial.

A coluna 3, da tabela 3, apresenta o volume total dos recursos repassados para todas as escolas de ensino fundamental da RME. Destacamos o PDDE, na coluna 4, por este ser um programa que atende a todas as escolas de ensino fundamental da RME, em que se instituiu as UEx junto aos conselhos escolares.

No exercício de 2001, há o detalhamento do quantitativo repassado ao PDE pelo Tesouro Municipal (tabelas 20 e 21, anexo II). Para os anos anteriores, 1999 e 1998, não encontramos referências do quantitativo de repasses realizados pelo município de Goiânia para o PDE, enquanto contrapartida ao Fundescola.

Na tabela 4, a seguir, estão os cálculos referentes à diferença do que foi gasto com MDE pela SME e o cálculo do que deveria ser aplicado em educação. No ano de 1998, o percentual aplicado em MDE está um pouco abaixo do mínimo previsto para ser aplicado pelo município, o que na verdade se traduz em uma quantidade significativa de recursos, o que pode ser visto em termos absolutos na primeira coluna. Nos anos de 1999 e 2000, a

diferença é muito grande: mais de dez pontos percentuais. Nossos cálculos demonstram que o município, de 1988 até 2001, não aplicou o mínimo que deveria em MDE.

Tabela 4 – Síntese com diferenças percentuais e diferença absoluta, em reais, entre as receitas que deveriam ser aplicadas em MDE e os recursos repassados para a SME de Goiânia, de 1998 – 2001

Ano exercício	Diferença em R\$	Percentual aplicado em MDE do total de recursos destinados à Educação	Índice de aplicação obrigatório em relação ao orçamento total do Município em %	Índice efetuado em %
1998	4.646.109,91	95,00	27,16	25,83
1999	21.970.211,75	86,50	27,58	22,00
2000	23.796.779,68	78,55	25,44	19,98
2001	2.057.745,91	98,60	27,16	26,77

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

Na metodologia que utilizamos para os cálculos de diferença entre receitas e despesas, não consideramos as despesas de exercícios anteriores e restos a pagar como despesa corrente do ano com MDE. Mesmo sendo esta considerada apenas no ano de 2001⁷¹ teria superado o índice mínimo para aplicação em MDE na SME.

Nos anos de 2000 e 2001 ocorreram dois fatos interessantes em relação à remuneração dos professores e à questão do financiamento. O primeiro foi uma greve em 2000 reivindicando a aprovação do Plano de Carreira do Magistério, que sempre foi negada sob a alegação da falta de recursos, o que não convenceu o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás – SINTEGO - e os professores. Sob pressão de um movimento grevista, o governo municipal implantou o Plano de Carreira do Magistério, que levou a um aumento das despesas com salários dos profissionais da educação. O outro fato ocorreu na véspera da mudança de governo⁷² para um novo que iniciaria em 2001⁷³. No último dia da sua administração, 31 de dezembro, quando deveria ter sido paga a folha de salários referentes ao mês de dezembro, professores e funcionários da educação não

⁷¹ Índice estipulado sem considerar as despesas de ano anterior (2000) e restos a pagar. Sendo as mesmas consideradas no ano de 2001, o percentual aplicado em MDE seria de 28,12%, quase 1% acima do mínimo estipulado.

⁷² Governo Municipal era ocupado pelo Senhor Nion Albernaz, do PSDB. O secretário de Educação de seu governo era o prof. Jonathan de Oliveira, presidente do diretório estadual do PSDB.

⁷³ Em outros trabalhos relacionados a financiamento de educação como os de Ronchi (2000) e Davies (2002), percebemos que em anos de eleição há uma sensível redução nos gastos com educação, não se cumprindo com a aplicação dos recursos previsto em lei.

receberam, ficando para o exercício do ano seguinte, 2001, a quitação dessa folha, o que foi feito em duas parcelas depois de uma negociação do SINTEGO e professores com o novo governo⁷⁴.

Devido ao pagamento de uma folha de salários a mais, o ano de 2001 apresentaria um *superávit* no financiamento da educação. Consideramos, como Davies (1999, p.53-54) que despesas de exercícios anteriores não podem ser mais consideradas como MDE depois de 1996, pois o parágrafo 4º do Art. 69 da LDBEN 9394/96 exige que as diferenças apuradas e corrigidas, ao final de cada trimestre, e que os valores vinculados a MDE deveriam ser repassados ao órgão responsável pela educação dez dias após a arrecadação. O problema da lei estaria no curto prazo para essa correção e ainda na situação política de mudança de governo. No entanto, isso não exime os órgãos responsáveis pela fiscalização de punir os administradores que não cumpriram a Lei.

Tabela 5 – Percentual e média de recursos centralizados na SME e os recursos repassados diretamente para as escolas, quantitativo de escolas da RME, no município de Goiânia, de 1998 – 2001

Ano exercício	Despesas com MDE realizadas de forma centralizada pela SME	Recursos repassados às Escolas	Despesas com MDE realizadas na RME, excluindo o PDDE	Recursos repassados às escolas pelo PDDE	Recursos repassados às escolas pelo PDE - Fundescola	Número de escolas de ensino fundamental
1998	98,26	1,74	99,15	0,85	0,0006	145
1999	97,89	2,11	98,87	1,13	0,00041	154
2000	97,16	2,84	98,18	1,82	0,00079	162
2001	98,01	1,99	98,62	1,38	0,00174	163
Média % do período	97,83	2,17	98,71	1,30	0,00089	-

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

A tabela 5, mostra que os gastos realizados pela SME são muito superiores aos valores repassados às escolas, considerando que todos os recursos desconcentrados são divididos entre as unidades escolares. As escolas que compõem a RME acabam dependendo de recursos complementares ou materiais da SME para desenvolverem as suas atividades e para a expansão da demanda de matrículas.

⁷⁴ Governo do prof. Pedro Wilson do Partidos dos Trabalhadores (PT). A Secretária de Educação é a prof.ª Walderez Loureiro, ex-diretora da Faculdade de Educação da UFG.

Na tabela 6, a seguir, foram dispostos os recursos repassados às escolas pelos programas. Os princípios dos programas de repasse de recursos financeiros para as escolas, que têm no governo federal e no MEC seus idealizadores como meio de melhoria da gestão dos gastos com a educação, têm prevalecido, em detrimento da sua participação efetiva dos repasses. Verifica-se nas tabelas 5, 6 e 7 que a maior parte do montante de recursos repassados às escolas têm sido originários do próprio município.

Tabela 6 – Recursos repassados às escolas da RME, em reais, no município de Goiânia, por programa e fonte, de 1998 – 2001

Fonte	1998	1999	2000	2001	Total acumulado
Tesouro Municipal	669.160,00	862.305,00	1.362.022,00	1.322.808,00	4.216.295,00
PDE – Tesouro Municipal	0,00	0,00	112.000,00	258.920,00	370.920,00
PDE – Fundescola	76.800,00	50.600,00	112.000,00	410.280,00	649.680,00
PDDE	791.000,00	793.000,00	889.213,00	889.226,00	3.362.439,00
Total de repasses municipais	669.160,00	862.305,00	1.474.022,00	1.581.728,00	4.587.215,00
Total de repasses federais	867.800,00	843.600,00	1.001.213,00	1.299.506,00	4.012.119,00
Total de repasses	1.536.960,00	1.705.905,00	2.363.235,00	2.881.234,00	8.487.334,00

Fonte: Divisão de Estudos e Projetos da SME do município de Goiânia.

Em 2001, contata-se a queda de recursos repassados para as escolas na RME. Em relação ao anos de 1998 e 1999, a explicação estaria no aumento do número de escolas e manutenção do quantitativo de recursos repassados para as unidades educacionais. Em relação ao ano de 2000, percebe-se que a diferença do quantitativo de escolas é de apenas 1, e há um aumento significativo dos repasses municipais para as escolas da RME. Em 2001, houve aumento dos gastos com educação, mas estes foram mais centralizados na SME, mostrando-se uma queda do percentual repassado às escolas.

Os dados mostram que os recursos do PDE têm diminuído e que em contrapartida o município tem repassado mais recursos próprios para as escolas da RME em Goiânia. Os recursos do PDDE têm se mantido em função do número de escolas da RME que têm aumentado de 1998 até 2001, como demonstram os dados dispostos na tabela 6.

O quantitativo de recursos repassados para as escolas acompanha o número de matrículas dos estabelecimentos de ensino fundamental. Na tabela 7, a seguir, podemos ter

uma idéia do quanto é repassado a cada escola e seus conselhos escolares, pelo cálculo da média aritmética dos valores que cada estabelecimento de ensino fundamental recebe.

Tabela 7 – Média de recursos recebidos por estabelecimento de ensino fundamental da RME, em reais, por programa e fonte, de 1998 – 2001

Fonte	1998	1999	2000	2001	Total acumulado
Tesouro Municipal	4.614,90	5.635,98	8.407,54	8.115,39	26.773,81
PDE-Tes. Municipal	0,00	0,00	691,36	1.588,47	2.279,82
PDE-Fundescola	529,66	328,57	691,36	2.517,06	4.066,64
PDDE	5.455,17	5.217,11	5.488,97	5.455,37	21.616,62
Total de repasses	10.599,72	11.077,31	15.279,23	17.676,28	54.632,54

Fonte: Divisão de Estudos e Projetos da SME do município de Goiânia.

Um fator a ser considerado na análise destes dados é que a distribuição de recursos na forma *per capita* pode não considerar as diferenças locais, entre escolas localizadas em regiões periféricas, com baixo desenvolvimento, e regiões em que a população tem uma qualidade de vida melhor, em função de emprego/renda, urbanização e provimento de serviços públicos (BASSI, 1996, p. 108).

Tabela 8 – Evolução da arrecadação de impostos municipais, de recursos devidos e efetivados em MDE, e repasses para as escolas de ensino fundamental, em reais, no município de Goiânia, de 1998 – 2001

	1998	1999	2000	2001
Total da arrecadação de impostos municipais	310.916.555,00	366.638.852,96	406.434.572,26	488.772.889,89
Total de recursos devidos à educação	92.868.811,78	102.831.679,52	110.919.411,64	146.496.169,08
Total de recursos gastos com MDE pela SME	88.222.701,87	80.861.467,77	87.122.631,96	144.438.423,17
Recursos repassados para às escolas	1.536.960,00	1.705.905,00	2.475.235,00	2.881.234,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

Nas tabelas 8, acima e 9, a seguir, pode ser visto o total das receitas de impostos no município de Goiânia, entre 1998 e 2001. O aumento na arrecadação do município não implicou o aumento das despesas em educação. Os aumentos nos índices de financiamento da educação, no intervalo de 1999 e 2000, em relação às despesas com MDE, não acompanharam na mesma proporção o aumento da arrecadação.

Tabela 9 – Crescimento e decréscimo percentual, diferença absoluta em reais, da arrecadação de impostos municipais, de recursos aplicados em educação, com repasses para as escolas de ensino fundamental no município de Goiânia, de 1998 – 2001

	1998	1999	2000	2001	Diferença absoluta de crescimento entre 1998 e 2001
Crescimento da arrecadação de impostos municipais*	0,00	17,92	30,72	57,20	177.856.334,89
Crescimento de recursos devidos à educação*	0,00	10,73	19,44	57,75	53.627.357,30
Crescimento e decréscimo de recursos gastos com MDE pela SME*	0,00	-8,34	-1,25	63,72	56.215.721,30
Evolução de recursos descentralizados para às escolas*	0,00	10,99	61,05	87,46	1.344.274,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

*Ano referência para os cálculos: 1998.

Com as diferenças percentuais apresentadas na tabela 9, fica demonstrado que os percentuais da arrecadação de impostos dos municípios destinados ao financiamento da MDE não foram repassados à RME. A centralidade dos gastos na SECFIN dificultou o acompanhamento das despesas e receitas em educação, não havendo também a divulgação dos balanços à sociedade. Com os dados dispostos também na tabela 8, percebe-se uma queda acentuada nas despesa com educação entre 1999 e 2000, com uma recuperação significativa em 2001, em que o índice de valores aplicados à educação foi de 57,75% superior à arrecadação do município, que teve um crescimento de cerca de 57,20 % em relação ao ano de 1998.

Essa diferença no ano de 2001 pode ser proporcionada pelo FUNDEF, visto que nesse ano houve *superávit* no município em relação aos recursos recebidos. Isso significa que o município de Goiânia, em 2001, recebeu mais recursos do que repassou ao Fundo, como pode ser verificado na tabela 10.

Nesta tabela, verifica-se que no ano de 2000 houve um *déficit*, que não conseguimos compreender, visto não haver decréscimo de matrículas em 2000, em relação ao ano de 1999, nem queda da arrecadação do município, como pode ser observado nas tabelas 8 e 9. Tanto nos dados gerenciais da SME como nos balanços da SECFIN não há

referências para o que ocasionou a queda de repasses do FUNDEF. Em 2001 houve queda no número de matrículas (ver tabela 1), mas com o aumento da arrecadação, tendo um número de alunos superior ao quantitativo que garantisse o mínimo repassado pelo FUNDEF, no período, e com as aplicações financeiras, garantiu-se ainda um índice de 30,89%, representando o maior superávit desde a sua implantação no município. Apesar do déficit apresentado em 2000, em relação ao repasse de recursos, a instituição do FUNDEF, pelo MEC e governo federal, tem beneficiado a RME de Goiânia.

Tabela 10 – Contribuição e repasses do FUNDEF em reais, apresentando *superávit* e *déficit*, mais a diferença percentual, de 1998 – 2001

Ano	Contribuição do município para o FUNDEF	Repasse do FUNDEF e rendimentos	Superávit e déficit do FUNDEF	Diferença percentual entre contribuição e superávit
1998	22.273.805,48	27.447.175,76	5.173.370,28	23,23
1999	25.876.182,98	30.910.431,88	5.034.248,90	19,46
2000	28.867.108,16	26.147.470,68	-2.719.637,48	-9,42
2001	35.768.043,08	46.816.625,80	11.048.582,72	30,89

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

Quanto às despesas da SME com MDE, dispostas na tabela 11, a seguir, demonstram que os salários dos professores e servidores da educação representam os maiores gastos da RME, que aumentaram em termos absolutos, significativamente ano a ano, o que se deu por dois fatores: aumento do número de professores pela implantação do regime de ciclos⁷⁵ e aumento dos vencimentos em função da progressão funcional seguindo o Plano de Carreira do Magistério.

Em relação às despesas com MDE, no ano de 2001, houve a diminuição dos serviços terceirizados contratados pela SME e um aumento de construções de prédios e reformas. Também houve uma grande diminuição das despesas realizadas em outras secretarias da administração municipal o que evidencia um movimento de centralização de gastos na RME para a Secretaria. Outro elemento que demonstra esse fato é a aquisição de equipamentos e bens permanentes que aumentaram para cerca de 22,5% de todo o orçamento para a educação.

⁷⁵ Com o regime de ciclos, as escolas da RME passam a ter uma proporção de cerca de 1,75 professores por sala de aula.

Tabela 11 – Percentual das despesas com MDE na SMDE do município de Goiânia, de 1998 – 2000

Despesas com MDE	1998	1999	2000	2001
Salários de pessoal	63,56	69,63	82,21	58,09
Material de consumo	3,40	4,38	3,93	3,27
Serviços de terceiros e encargos	4,40	6,01	7,13	3,85
Obras e instalações (Sec. Mun. de Obras)	5,39	0,47	1,08	1,11
Equipamento e Material permanente	1,06	0,36	0,18	22,08
Convênios	0,00	1,16	1,08	0,79
Despesas em outras Secretarias do município	22,19	10,02	4,40	5,28
Total	99,85	92,04	100,00	94,47
Restos a pagar e despesas de exercícios anteriores	0,15	7,96	0,1	5,57

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

Na totalização em 100% na tabela 11, há diferenças nos valores encontrados nos anos de 1998, 1999 e 2001. Apresentamos, na última linha da tabela, o percentual destinado a pagamento de despesas de anos anteriores e de restos a serem pagos. Apenas no ano de 2000 não encontramos esse tipo de despesa, que não consideramos despesa com MDE, visto que a lei exige que os gastos com educação devem ser realizados no mesmo ano corrente.

Ao compararmos os valores aplicados ao ensino, calculado o seu *per capita*, dispostos na tabela 12, percebemos uma menor diferença dos valores devidos e valores aplicados em MDE. Mesmo admitindo os valores não aplicados como possíveis de serem cumpridos por uma gestão comprometida com a educação, estes ainda estão longe de alcançar os investimentos de países desenvolvidos. No II Congresso Nacional de Educação, as entidades reunidas ligadas à área estabeleceram um patamar mínimo de

investimento em US\$ 1.000,00 *per capita* para a MDE (PINTO, 2000, p.17). Em valores de dezembro de 2001⁷⁶, esse valor representaria um total de R\$ 2.384,00; o que seriam R\$ 934,57 a mais que os R\$ 1.449,43 aplicados em educação no ano de 2001.

Tabela 12 – Cálculo de *per capita*, em reais, sobre o total de alunos matriculados na RME, em relação a recursos devidos, aplicados e repassados às escolas da RME, em Goiânia, de 1998 – 2001

	1998	1999	2000	2001
Total de recursos per capita devidos à educação	1.031,88	1.104,79	1.102,86	1.470,08
Total de recursos per capita gastos com MDE pela SME	980,25	868,75	866,25	1.449,43
Total de recursos per capita descentralizados para às escolas	17,08	18,33	24,61	28,91

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação da cidade de Goiânia.

Com vistas a esse cálculo *per capita* de recursos enviados às escolas da RME, no município de Goiânia, demonstra-se que estes estão longe de representar uma “autonomia financeira” frente às necessidades de manutenção da escola.

O ano de 2001 representa uma mudança significativa no uso dos recursos destinados à educação e ocorre quando da mudança de governo em Goiânia. Isso demonstra que mudanças políticas interferem diretamente na gestão e no financiamento da educação. As principais mudanças foram o aumento significativo com as despesas em educação aproximando-se do mínimo estipulado pela CF de 1988, pela LDB 9394/96 e a LOM, junto a uma maior abertura das contas da SME para acompanhamento pelos professores dos gastos realizados com educação.

No entanto, mudanças políticas que levem à efetivação de uma gestão democrática disposta a cumprir as leis que estabelecem os percentuais mínimos para a vinculação à MDE são necessárias, porém, no atual contexto são insuficientes para garantir aumento de recursos, capazes de proporcionar aumento nos salários dos profissionais da educação,

⁷⁶ Segundo o Banco Central do Brasil a cotação do dólar em dezembro de 2001 foi fechada a R\$ 2,384.

melhoria na estrutura das escolas de uma rede pública e de forma geral na qualidade do ensino público.

No estudo dos repasses de recursos financeiros para as escolas, entre os anos de 1998-2001, no município de Goiânia, constatamos que a média de recursos repassados aos CEs pelo MEC em todo o período foi de 1,30% em relação ao orçamento para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Em relação a todos os recursos repassados diretamente às escolas, a média encontrada no intervalo estudado foi de 2,17%. Assim, daremos continuidade a este estudo, sobre a desconcentração do financiamento da educação, analisando a atuação dos conselhos escolares de algumas escolas da RME, no próximo capítulo, não apenas no que concerne aos repasses de recursos financeiros para as escolas com a constituição das UEx, mas também como os membros de suas comunidades escolares compreendem este processo denominado de “autonomia escolar”.

Capítulo IV

O financiamento da educação e os processos de desconcentração: o repasse de recursos financeiros para os conselhos escolares

Nas sociedades ocidentais, a idéia de conselho remete à possibilidade de participação de um grupo, ou de representantes de uma comunidade nas decisões a serem tomadas, deliberando de forma conjunta as ações políticas a serem realizadas, como possível garantia de se escolher o melhor caminho para um coletivo. Para isso os seus participantes devem expor suas opiniões ou a de seus representados, assim como ouvir os demais membros, quando se submete algo a ser deliberado em conjunto. Nos períodos em que uma sociedade é dominada pelo autoritarismo e o centralismo do poder, os conselhos tendem a ser extintos ou suas atividades a serem restringidas a uma política determinada em função da preservação de quem detém o poder delimitando as ações políticas do Estado.

No caso do Brasil, no final da década de 1970, a idéia dos conselhos e associações surge como contraponto ao regime ditatorial, que apresenta as seguintes características: autoritarismo e centralismo de poder. A igreja católica, no período, tornou-se uma das motivadoras de um movimento de criação de associações e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) como resposta ao empobrecimento da sociedade, frente à ausência da organização dos partidos de esquerda extintos pela repressão do Estado⁷⁷, como forma de luta por uma vida melhor (GERMANO, 2000, p.217). A luta contra a ditadura colaborou para que não apenas católicos, mas liberais, socialistas, comunistas e anarquistas buscassem na organização da sociedade civil a forma de combater o centralismo e o autoritarismo do

⁷⁷ Os partidos de esquerda operavam na clandestinidade, ou ainda dentro dos quadros do MDB. Um caso à parte foi o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) que, com o movimento sindical ganhando força diante da luta pelas melhorias salariais, também representou oposição ao regime militar, unindo trabalhadores e intelectuais de esquerda e suas bases.

regime militar estabelecido entre 1964-1985. Essas são tendências diferentes, com ideologias e crenças distintas, o que vai levar a concepções diversas sobre o papel da organização civil dentro do Estado.

Na atuação política católica no regime militar, as CEBs delegavam à educação um papel relevante, na promoção e valorização de uma ação participativa, numa perspectiva política de desenvolvimento de uma pedagogia própria em que reivindicavam a construção, ampliação e melhoria das escolas públicas. No entanto, Cunha (1991, p. 386) coloca que o seu efeito pragmático mais forte era o de substituir o Estado na gestão das escolas. A idéia era de uma escola gerida pela comunidade, livre da ação intermediária do Estado que consideravam incompetente na gestão e nas determinações pedagógicas, utilizando as redes públicas de educação para a promoção do clientelismo e uma ação cooptativa eleitoral.

Essa concepção participacionista chega à década de 1990 reforçada pela ideologia neoliberal, que também faz uma crítica ao Estado, sendo que ambas não colaboram para a construção da democracia (CUNHA, 1991, p. 387). Segundo Cunha, a comunidade vista como um fim em si mesma pode levar à celebração de guetos, ao invés da construção de preceitos de igualdade, mediante a luta contra as mazelas do Estado.

A proposta de composição de Conselhos Escolares (CEs) acaba por sofrer ainda a influência dessas ideologias, que no momento atual passam a ter no projeto de reforma do Estado a finalidade de colaborar com a administração financeira das escolas. Para a compreensão da proposta de repasse de recursos diretamente para as escolas, propomo-nos a entender a composição dos CEs da RME de Goiânia, analisando questões como representatividade, participação, atuação pedagógica e gestão financeira, segundo a proposta do PDDE do FNDE/MEC e a da SME deste município.

1 – A constituição dos Conselhos Escolares na RME do município de Goiânia

Em sintonia com as lutas travadas no âmbito nacional, no final da década de 1970 os professores do Estado de Goiás acreditavam que a solução dos problemas nacionais passava pela democratização das relações sociais, o que se daria por meio da criação de

mecanismos de participação nas decisões acerca da educação. Assim, as eleições para diretores e a reconfiguração das Associações de Pais e Mestres (APMs) tornam-se bandeiras de luta do SINTEGO (CARMO, 1996, p. 90).

Em Goiânia, as eleições diretas para diretores foram aprovadas na Câmara Municipal, em 1983, dentro do Estatuto do Magistério⁷⁸. As eleições para diretores ocorreram em um período de manifestações, como o movimento das “Diretas já”, a favor de uma maior participação da sociedade na escolha dos dirigentes políticos do Estado. Definida a forma de escolha dos diretores para as escolas, estas não foram suficientes para acabar com o clientelismo e o autoritarismo nas relações vivenciadas nos ambientes escolares da RME. Ainda existia o anseio por uma escola mais democrática, em que a necessidade de sua construção continuava a fazer parte dos debates das lideranças sindicais e dos profissionais da educação em Plenárias, Congressos e Assembléias, promovidas pelo SINTEGO. As eleições para escolha do dirigente escolar se fazem necessárias e interferem na democratização da escola, mas não são suficientes para defini-la.

A constituição de CEs foi considerada um dos meios de interferência na gestão das escolas para proporcionar maior participação dos professores, alunos, funcionários e da comunidade no processo de gestão, contribuindo para consolidar relações democráticas no contexto da abertura política vivenciada nos anos de 1980. Os CEs na RME de Goiânia foram formados na década de 1990 como entidade escolar, contando com o respaldo jurídico federal, por meio do art. 206, inciso VI, da CF de 1988 que estabelece nos sistemas públicos de ensino “a gestão democrática no ensino público sob a forma de Lei”.

A LOM do município de Goiânia também estabeleceu, em 1990, as bases legais para a criação dos CEs. Em seu texto, a educação foi contemplada com um capítulo determinando as funções do sistema municipal de educação e entre elas foi colocada no art. 236, inciso VI, que a gestão democrática do ensino será garantida por meio “da participação de representantes da comunidade”.

Durante a elaboração da LOM na cidade de Goiânia, antes da promulgação da LBD 9394/96, o ex-presidente do SINTEGO, o professor Niso Prego, vereador pelo PT, como representante dos trabalhadores em educação, conseguiu colocar no texto da lei a

⁷⁸ Lei N.º 6042 de 21 de outubro de 1983. A regulamentação das eleições está no Cap.V, parágrafo único, Art. 10.

instituição dos CEs nas unidades educacionais da RME, como pressuposto para garantia da participação da comunidade na gestão. A Lei Orgânica do Município de Goiânia prevê que

Art. 253 – As escolas públicas desenvolverão suas atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo, assegurando a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica.

§ 2º - É assegurada a participação de professores, funcionários, pais e estudantes na gestão democrática das escolas públicas.

§ 4º - Nas escolas públicas serão constituídos os **Conselhos Escolares**⁷⁹ compostos pela direção do estabelecimento, por representantes dos professores, funcionários, alunos e pais, eleitos pelos seus pares de forma paritária.

Em 1992, sob determinação do poder executivo municipal, com o decreto N.º 646, de junho de 1992 (GOIÂNIA, 1992a), os CEs foram regulamentados estatutariamente e instalados nas escolas municipais conforme a portaria N.º 17 de junho de 1992 (Goiânia, 1992b), da SME, em acordo com a definição da LOM. Foi constituída uma comissão para acompanhar a implantação dos CEs junto às escolas. Segundo Carmo (1996, p. 81), em apenas dois meses de trabalho, a comissão encerrou suas atividades, quando da posse dos conselheiros em uma cerimônia amplamente divulgada nos meios de comunicação da cidade.

A proposta de estatuto enviada às escolas da RME previa a representação paritária da comunidade escolar, formada por professores, funcionários, alunos e pais de alunos. Assim 50 % dos cargos seriam destinados aos profissionais da educação e 50% para pais e alunos. Das finalidades da proposta sobre a atuação do conselho destacavam-se a participação na gestão escolar de seus membros como representantes da comunidade escolar e nas questões de âmbito pedagógico, como no planejamento escolar, bem como conhecer e colaborar na elaboração e execução da proposta pedagógica da escola, apoiando o desenvolvimento de atividades culturais que valorizassem a comunidade local.

A eleição dos representantes foi definida por meio de assembléia geral, considerado o órgão máximo de deliberação dos CEs. O conselho deveria ser composto de uma diretoria; com os cargos de presidente, vice-presidente, 1º e 2º secretários e tesoureiros; mais um conselho fiscal, com três membros também escolhidos em assembléia geral.

⁷⁹ Grifo nosso.

Dentro dessa proposta foram reafirmados os princípios da gestão democrática, prevista na LOM de Goiânia, pela participação da diretoria, conselho fiscal e assembléia geral junto à direção da escola na sua gestão. O diretor da escola dentro desta primeira proposta de CE foi considerado membro nato, participando das reuniões e das deliberações junto à diretoria e ao conselho fiscal.

No ano 1992, em que se implantaram os CEs, ocorreram eleições municipais. Segundo Carmo (1996, p. 136), essa implantação se deu em meio a interesses eleitorais, em que o prefeito, à época, tinha como objetivo a eleição de um sucessor. Tanto o SINTEGO como os professores perceberam que, por trás da implantação dos CEs, havia interesses eleitorais, o que os levou a verem a sua implantação, em um período curto, às vésperas da eleições municipais, como uma forma de influenciar as comunidades escolares a escolherem o candidato do governo.

A configuração das antigas Associações de Pais e Mestres (APMs), estabelecidas durante o Ditadura Militar 1964-1985, que serviram aos interesses do regime na delação dos professores, funcionários e alunos, e as diversas interferências sob o ponto de vista pedagógico e como instrumento de cerceamento dos movimentos reivindicatórios, do final da década de 1970, também colaboraram para as resistências dos profissionais na implantação do CEs nesse período. Sobre a instalação dos CEs, Carmo (1996, p. 141) afirma que esta

[...] deu-se dentro de uma postura burocrática, legalista, com um tratamento técnico do assunto, conforme a própria SME entendia. Ignorou-se a natureza política tanto do ato da formação quanto da atuação posterior dos CEs. Um procedimento às avessas porque não deixaram que fluíssem as aspirações, as dificuldades e as necessidades da comunidade escolar para que fossem discutidas, assumidas e encaminhadas pelo conjunto daqueles que vivenciam o cotidiano escolar.

Nessas condições, segundo Carmo (1996, p.141), os CEs não contribuíam efetivamente para a democratização das escolas da RME. Após o final de seu primeiro mandato, em vários conselhos não houve renovações da sua diretoria e nem convocação de novas eleições. A proposta de implantação dos CEs acabou por se esvaziar diante do fato de que a esta foi uma determinação legal da SME a ser cumprida obrigatoriamente, não se conseguindo fazer com que a comunidade escolar participasse de fato da discussão dos

processos pedagógicos e da gestão escolar, como se propunha na proposta de minuta de estatuto.

As gestões posteriores da SME buscaram dar continuidade à implantação e fortalecimento dos CEs. Com a promulgação da LDB 9394/96 e a constituição dos programas de repasse de dinheiro direto para as escolas. Com isso os debates em torno dos CEs foram ressignificados dentro da RME.

Houve a preocupação na nova LDB no sentido de fazer com que a comunidade participasse da gestão da escola pública. O art. 3º, inciso VIII da LDB 9394/96, estabelece “a gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. No Art. 12, incisos VI e VII, estipula que nos sistemas públicos de ensino deve existir a articulação das famílias com a comunidade em que se criem processos de integração da sociedade com a escola.

Art 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII – informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

O Art. 14 da LDB é mais enfático quanto à criação dos CEs estabelecendo que:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

A LDB não normatiza a existência dos CEs, mas garante sua existência. Com a característica de ser uma lei flexível, acabou por deixar a tarefa de normatização dos CEs a cargo dos sistemas de ensino.

Com a implantação do PDDE, ligado ao FNDE, e do PDE, pertencente ao Fundescola, em 1998, os CEs tiveram que ser constituídos para que recebessem os recursos, e os que já existiam tiveram que se adequar à política de desconcentração financeira proposta pelo governo federal e implantada pelo MEC/FNDE. As escolas passaram a receber e administrar recursos públicos. Também se abriram as portas para as escolas levantarem outros recursos de forma variada, por meio de doações da comunidade e empresas, criação de caixas e taxas escolares, podendo também realizar eventos variados para arrecadação financeira e de bens.

Com a decisão de tornar os CEs entidades responsáveis pela gestão financeira dos recursos federais repassados às escolas públicas, estes tiveram que ser constituídos como entidades civis com capacidade arrecadadora de recursos, passando a ser denominados pelo MEC como UEx.

Segundo as normas do FNDE e do Fundescola, enquanto UEx, os CEs necessitam de um estatuto definindo para sua atuação na gestão dos recursos financeiros. Com seu estatuto aprovado pela assembléia geral e a participação de toda a comunidade escolar, seria necessário fazer o registro do CEs em cartório como entidade civil sem fins lucrativos. Em seguida receberia um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para regulamentar sua atuação na gestão de recursos financeiros, para a prestação de contas junto às secretarias de educação, TCE e TCM, assim como para a declaração de imposto de renda de seus membros, garantindo o controle e fiscalização de sua atuação por parte do governo federal por meio da Receita Federal.

Para a instituição das UEx, o MEC/FNDE elaborou uma minuta de proposta de estatuto orientando sua criação e organização que foi repassada às redes públicas de educação em todo o país. As UEx exigiram que os CEs fossem constituídos por uma diretoria para deliberações e aplicação dos recursos financeiros, junto com um conselho fiscal para o acompanhamento das prestações de contas.

No caso da RME de Goiânia, já existiam os CEs e uma proposta estatutária para a sua criação e formulação. A SME não seguiu na íntegra a proposta de minuta de estatuto elaborada pelo MEC/FNDE. Assim, foi realizada a adequação da minuta de estatuto da SME à minuta do MEC/FNDE para poder gerir e arrecadar recursos financeiros,

readequando a proposta inicial de 1992 para os CEs que já existiam e no estabelecimento de novos conselhos em novas unidades educacionais, para poderem atuar como UEx.

Em 1998 as unidades educacionais da RME puderam confeccionar e modificar os estatutos de acordo com a minuta a elas enviadas pela SME, alterando os seus itens, mas antes de seguirem para o registro em cartório puderam passar por uma revisão junto à assessoria jurídica da SME.

A nova proposta de minuta da SME manteve o mesmo número de cargos da diretoria dos CEs conforme a primeira proposta de estatuto de 1992. A representação continuou paritária, garantindo a participação de todos os segmentos da comunidade escolar em qualquer cargo da diretoria, sem restrições, em que o diretor da escola é membro nato, sem poder de voto nas deliberações. Desse modo, 50% dos cargos deveriam continuar a ser ocupados por funcionários e professores da escola e 50% por pais/representantes legais e alunos.

Os alunos, para participarem da diretoria e da escolha dos membros da diretoria e conselho fiscal, nas duas propostas da SME, deveriam ter mais de 12 anos, assim como ocorre na eleição de diretor na RME, sendo garantida essa participação novamente pela portaria N.º 014/01 (GOIÂNIA, 2001).

As mudanças nas eleições dos membros do CEs se deram com base no estabelecimento da possibilidade de escolha direta de seus membros pelos pares que formam a comunidade escolar. A escolha, por meio da assembléia geral, também pode ser adotada como se dava anteriormente.

O mandato da diretoria e do conselho fiscal do CEs, assim como o dos diretores de escolas da RME, é de três anos. Com a nova proposta de CEs de 1998, as suas diretorias e conselhos fiscais deveriam ser eleitos em, no máximo, sessenta dias após a posse do novo diretor eleito (GOIÂNIA, 2001).

Para o funcionamento dos CEs na RME de Goiânia foi exigido apenas um livro de Ata. Os livros caixa e de tombo só existiriam no caso de os CEs recolherem ou receberem doações financeiras e de bens duráveis junto à comunidade.

As prestações de conta dos recursos enviados pelo PDDE são feitas em formulários, elaborados pelo MEC/FNDE e entregues pela SME a todas as suas unidades escolares. Os

recursos repassados pelo PDDE não podem ser utilizados para aquisição de bens para os CEs.

Segundo o modelo de estatuto repassado às unidades escolares pela SME, as assembleias gerais devem se reunir pelo menos duas vezes por semestre para deliberações acerca de suas atribuições.

Quanto ao modelo de UEx, segundo a minuta de estatuto formulada pelo MEC/PDDE, ela deveria ter uma diretoria menor que a proposta pela SME de Goiânia, sendo um presidente, um vice-presidente, um secretário e um tesoureiro. Nessa proposta o presidente da UEx é o diretor da unidade escolar acumulando dois cargos. A proposta não abre a possibilidade para que um pai ou representante legal de aluno assumira a presidência da UEx, nem mesmo os alunos. A vice-presidência só poderá ser ocupada por pai ou representante legal de aluno. Os outros cargos deverão ser ocupados por pais ou professores. Assim não há possibilidade, estatutariamente, de alunos e demais funcionários das escolas participarem da diretoria dos CEs.

Para o conselho fiscal da UEx, proposto na minuta de estatuto do MEC/FNDE, não há limite para a sua ocupação e nem proporcionalidade entre pais e professores. Também nessa proposta não há a participação de alunos no processo de escolha dos membros da UEx. Embora evidencie como uma de suas competências a colaboração na constituição de grêmios estudantis, o MEC/FNDE não considera participação de estudantes na UEx. Um dos fatores pode ser o fato de que, para participarem de atividades da UEx e trabalharem com recursos financeiros do Estado e provenientes de doações, os alunos precisariam ter mais de 18 anos. Como os programas de repasse de recursos financeiros do MEC para o ensino fundamental não enviam recursos para os alunos com mais de 14 anos, não haveria sentido em sua participação na UEx. A participação estudantil será garantida caso as redes de ensino público, secretarias de educação e escolas a façam presente em suas propostas de estatuto.

No caso do Município de Goiânia, a SME faz o repasse para as escolas de ensino fundamental das verbas próprias, recursos do Tesouro Municipal, considerando as turmas de EAJA e de Educação Infantil funcionando nas unidades educacionais de ensino fundamental.

Na minuta de estatuto do MEC/FNDE, o conselho fiscal e a diretoria das UEx podem formar um quadro de sócios participantes, com as categorias de sócios efetivos e sócios colaboradores. Os sócios efetivos são o diretor, o vice-diretor, professor, pais/responsáveis e alunos maiores de idade. Pela primeira vez, vemos os alunos participarem de alguma forma na proposta de criação das UEx na proposta do MEC.

Os sócios colaboradores são o pessoal técnico administrativo – pela primeira vez, também considerados membros das UEx – ex-diretores e vice-diretores, pais/responsáveis de ex-alunos, ex-professores, ex-alunos maiores de idade e membros da comunidade. Além de participar da gestão das UEx, por meio de sugestões, discussão e atuação junto à unidade escolar, é dever dos sócios fiscalizar as ações da diretoria do conselho escolar e, se possível colaborar para a constituição de fundo financeiro para a UEx.

A organização da UEx, segundo a minutado MEC/FNDE exige livros caixa, de tomo e ata para registro das reuniões. Assim é permitida aos CEs, estatutariamente, a formação de patrimônio, sendo este independente dos bens da escola à qual esta vinculado.

As eleições para o diretoria e conselho fiscal das UEx podem ser secretas ou por aclamação. Não há uma definição da organização do tipo de colégio eleitoral a ser composto, ficando em aberto na proposta. Também não há proporcionalidade e nem uma paridade definida. A proposta das UEx não estipula períodos da gestão da sua diretoria, ficando a cargo da assembléia geral aprovar o tempo de mandato.

Colocadas estas questões quanto à formação e a representação dos CEs nas propostas da SME, em relação à minuta de estatuto do MEC/FNDE, uma de suas maiores diferenças se encontra na proposta pedagógica. A proposta de 1998 dos CEs para a RME, prevê estatutariamente que a comunidade escolar continue participando do planejamento escolar, interferindo na proposta curricular da escola, a fim de que esta garanta os conteúdos que atendam seus anseios e respeitem suas raízes culturais.

Com essa configuração os CEs na RME, segundo a proposta de estatuto elaborada pela SME, deveriam participar da elaboração do PPP da unidade escolar a qual pertença, como previsto na LDB 9394/96. A idéia principal dentro da reformulação estatutária da SME, para os CEs, era a de continuar garantindo a presença e participação dos pais, alunos e funcionários técnico-administrativos na elaboração do PPP.

Na gestão financeira não encontramos grandes diferenças nas duas propostas, a não ser o fato que, a partir de 2001, quando da mudança de governo no município de Goiânia, foram proibidas as contribuições financeiras dos pais de alunos e alunos adultos, ou a cobrança de taxas escolares, para a formação de caixa escolar.

Nas unidades escolares pesquisadas, buscamos verificar se, na formação e atuação dos seus CEs, estes assumiram as características da proposta da SME, com a reconfiguração realizada em 1998, em que poderiam se tornar entidade civis com capacidade arrecadadora. Também procuramos investigar as mudanças ocorridas no financiamento da educação, nestas escolas, com o repasse de recursos pelo PDDE e PDE e até que ponto nelas se estabeleceu uma gestão gerencial conforme defendia o Plano Diretor de Reforma do Estado (Brasil, 1995) e na minuta de estatuto elaborados para a constituição das UEx pelo MEC/FNDE.

2 - A representação política, eleições, alterações estatutárias e a ação pedagógica escolar nos Conselhos Escolares na RME

As escolas selecionadas para a pesquisa se localizam em diversas regiões da cidade, atendendo em grande parte alunos de classe média baixa e baixa. Representamos cada uma das escolas com uma letra. No quadro 4, abaixo, dispomos as 5 escolas em que realizamos as entrevistas, especificando o seu tamanho, região da cidade em que se localizam, a que Unidade Regional de Ensino⁸⁰ (URE) pertencem e os bairros que atendem.

⁸⁰ Na época da pesquisa a RME de Goiânia era dividida em 4 regiões com unidades administrativas da Secretaria (URES) que faziam o trabalho de acompanhamento pedagógico das unidades escolares, visando descentralizar atendimento de forma a facilitar o atendimento as escolas por ficarem fisicamente mais próximas do que da sede da SME.

Quadro 4 – Escolas em que foram realizadas entrevistas com presidentes de conselhos escolares e diretores

Escola	Porte	Região da cidade	Unidade Regional de Ensino	Bairros que atendem
A	grande	Leste	Central	Jardim Novo Mundo, Palmito e Vila Pedroso
B	médio	Noroeste	Brasil de Ramos Caiado	Fim Social e Jardim Nova Esperança
C	médio	Sudeste	Maria Thomé Neto	Parque Atheneu
D	pequeno	Central	Central	Vila Nova, Nova Vila e Negrão de Lima
E	pequeno	Oeste	Brasil de Ramos Caiado	Bairro Goya, Conjunto Santa Rita e Jardim Mirabel

Fonte: DAE/SME e COMDATA (SIGGO⁸¹) - município de Goiânia

Os CEs, como instrumentos de participação da comunidade, no caso da RME, possibilitam a participação de todos os segmentos que formam a comunidade escolar na gestão escolar. Na tabela 13, que se segue, podemos ver que a maioria dos presidentes dos CEs, na RME, são servidores da SME, predominando professores e coordenadores sobre os demais funcionários das escolas. A representação de pais de alunos é de apenas 11,80% frente aos servidores das escolas que somados representam 68,95%.

Tabela 13 – Representação quantitativa e percentual da ocupação do cargo de presidente dos CEs na RME da cidade de Goiânia, mandato 2000 – 2002

Segmento da comunidade e Escolar	Professores	Coordenadores	Funcionários com funções administrativas e auxiliares de serviços gerais	Pais	Alunos	Sem registro na SME	Total
Quantidade	69	8	34	19	0	31	161
Percentual	42,86	4,97	21,12	11,80	0,00	19,25	100

Fonte: DAE-SME/novembro de 2002.

⁸¹ Programa de geoprocessamento de informações desenvolvido e utilizado pela prefeitura de Goiânia.

A representação estudantil é nula em relação à ocupação do cargo de presidente dos CEs. Mesmo tendo escolas sem registros atualizados no Departamento de Administração Escolar (DAE) da SME (19,25%) no período que colhemos os dados, seus profissionais apontaram para a não-existência de alunos na presidência de CEs, desde 1993. Um dos fatores que podem colaborar para essa ausência de estudantes na presidência dos CEs talvez seja decorrente da pouca organização estudantil na RME por meio de grêmios e outras organizações.

Na tabela 14, a seguir, podemos ter uma idéia dessa representação em relação às Unidades de Apoio Pedagógico da SME, na qual estão divididas as 163 unidades educacionais de ensino fundamental que compunham a RME em 2002.

Tabela 14 – Representação estudantil na RME, com organização de grêmios distribuído por Unidade de Apoio Pedagógico, em 2002

Unidade de Apoio Pedagógico	U.R.E. M ^a Helena B. Bretãs	U.R.E. M ^a Thome Neto	U.R.E. Brasil de Ramos Caiado	U.R.E. Central	Total de grêmios
Número de grêmios	4	2	5	6	17
Percentual de grêmios em função do N.º total de escolas da RME	2,56	1,28	3,21	3,85	10,90

Fonte: CEFPE – SME/novembro de 2002.

De um modo geral, as exigências para o cargo de presidente e de tesoureiro da Diretoria dos CEs também podem ser fatores que determinam a ausência de pais de alunos e estudantes nesses cargos. Como o CEs, enquanto UEx, passam a receber recursos públicos e doações financeiras, exige-se que os ocupantes destes dois cargos, encarregados de realizarem as aquisições de bens e materiais, tenham a situação de não-devedores em relação à Receita Federal na declaração de imposto de renda e de isentos.

Como exemplo, registramos o caso ocorrido em uma escola pesquisada, em que uma funcionária, auxiliar de serviços gerais, deixou o cargo de presidente do CEs em menos de um mês após a sua posse, por causa de problemas com declaração de isento.

Tivemos [...] que “rearrumar” o cargo de presidente, que foi ocupado por uma funcionária da limpeza, que por problemas com o CPF na Receita Federal não pôde ficar à frente do

conselho, como presidente, passando-a para mim, que era a vice-presidente na época (Presidente de Conselho da Escola B).

Em relação aos estatutos dos CEs, nas escolas em que fizemos a pesquisa, por meio das entrevistas com diretores de escolas, presidentes e membros da diretoria, fomos informados de que não houve alterações na proposta de minuta de estatuto enviada pela SME. No entanto, um dos entrevistados declarou que acha necessária uma adequação do estatuto dos CEs às novas condições que a sua escola apresenta no momento.

Na verdade fizemos um estudo do estatuto e percebemos que nós estávamos com uma proposta que era a cópia da minuta original enviada pela SME, na época da criação do CE. Eu penso que a gente já deveria ter tido o cuidado de estar atualizando-o, para poder personalizar esse estatuto. Assim ele não foi modificado (Presidente do CEs da Escola D).

Nas eleições para a escolha dos representantes da comunidade escolar para os cargos da Diretoria e do Conselho Fiscal não tem havido disputa por cargos. Todos os entrevistados apontaram dificuldades para envolver a comunidade nas eleições. Uma das estratégias mais utilizadas para conseguirem *quorum* e representação de todos os pares da comunidade escolar foi a de realizar as eleições e reuniões no período noturno. É comum na RME que os pais das crianças e adolescentes matriculados nas escolas, durante os turnos do dia, sejam alunos no período noturno

A gente faz à noite [as eleições] por que nós garantimos a participação do aluno do período noturno que é maior de idade e a maioria dos nossos pais que estão na diretoria do conselho são também alunos. Agora muitos pais nem aparecem nas eleições e reuniões. Para você ver, nessa última reunião do ano, nós mandamos bilhetes para todos os pais. Foram 1500 bilhetes enviados informando sobre a reunião. Apareceu apenas um pai que não era membro da diretoria do conselho (Diretor do CEs da Escola C).

As exigências para o registro dos CEs, o que foi exposto na fala de um presidente de CEs, funcionário do quadro técnico-administrativo de uma das unidades educacionais pesquisadas, deram-nos uma mostra do porquê são poucos os pais que se habilitam a assumir o cargo de presidente.

A questão de tempo para os pais também é um problema. A burocracia para assumir o cargo é muito grande. Quando nós iniciamos em 2000 no conselho, vimos como era grande a burocracia para o presidente organizar a sua documentação. Eu fiquei quase um mês, simplesmente sem trabalhar na escola, por que tinha que ir todos os dias a um órgão, um

cartório, e era outro órgão... quase um mês, só para organizar os documentos. Você já pensou um pai trabalhador ficar um mês sem trabalhar um turno? Será que o patrão dele iria aceitar? (Presidente do CE da Escola C)

Assim, ao questionarmos sobre a representação paritária nos CEs, como forma de democratizar as ações na escola ao dar oportunidade de representação, o diretor e presidente do CE da Escola C, aponta-nos que apenas essa disposição não colabora para a participação efetiva da comunidade escolar no conselho. Fatores como a falta de tempo e interesse dos pais, devido ao trabalho e outras tarefas domésticas, segundo os entrevistados, dificultam a participação.

A rotatividade de alunos que se mudam constantemente de escola também tem prejudicado a participação dos pais, como nos apontaram os entrevistado da Escola A. Em relação aos professores, a pouca participação no CE foi colocada pela distância da escola de suas residências, fazendo com que professores não permaneçam por muito tempo na escola e não compareçam em outros turnos, que não seja de seu trabalho, pois a maioria deles tem um segundo emprego.

Essa situação de o professorado ter mais de um emprego, dificultando a participação no CE, se repetiu em outras falas dos entrevistados de outras escolas. Em relação à situação de trabalho dos pais e alunos adultos, as exigências legais para registrar e participar das atividades financeiras do CE foram fatores apontados como motivo de sua pouca participação nos cargos de presidente e tesoureiro nos CEs em todas as escolas.

Ainda em relação à questão da representação paritária, o Presidente do CE da Escola E coloca outros problemas, afirmando que somente esta não tem sido suficiente para garantir a participação de toda a comunidade escolar de forma incisiva nos processos decisórios:

Se a gente conseguisse que essas partes fossem representadas da forma como está no estatuto, seria muito bom. Acontece que não temos conseguido fazer com que pais e professores participem de forma mais efetiva no conselho. Quando você consegue formar o conselho, colocando para as pessoas quais são as suas funções dentro da diretoria a coisa depois se esvazia e a participação passa a ser pequena. Há ausências nas reuniões, há os filhos que saem da escola e os cargos da diretoria que ficam vagos. De repente a gente nem atenta para estar substituindo imediatamente. Então eu acho que o problema é a efetividade das pessoas e não a questão paritária.

Em relação às reuniões, a periodicidade prevista na proposta de minuta de estatuto da SME é de pelo menos duas vezes por semestre. Apenas uma escola apontou que se reúnem sem um calendário determinado, dependendo das necessidades. As demais escolas se reúnem bimestralmente, mas em geral pela necessidade de cumprir as metas colocadas pelo PDE que faz exigência de reuniões periódicas dos CEs.

Algumas pessoas falam... Comenta-se em toda rede que o conselho seria só para aprovar os gastos das verbas. Estamos vivenciando desde o ano passado a presença do conselho nas resoluções pedagógicas. Com essa participação nós pudemos caminhar com maior tranquilidade devido à presença do conselho nas reuniões pedagógicas. Fora as questões pedagógicas o conselho tem que acompanhar a aplicação das verbas e as reuniões são marcadas conforme a necessidade. (Diretor da Escola A).

Fica claro nessa fala do entrevistado que o principal motivo de reunir o CE nessa escola não é apenas o de se garantir um bom uso dos recursos. Existem outras preocupações em relação à ação do CE. Quando colocamos a questão das reuniões dos CEs nas demais escolas, todos os entrevistados, diferentemente dos entrevistados da escola A, colocaram como prioridade as decisões sobre o uso dos recursos recebidos pela escola, ficando para segundo plano as questões de âmbito pedagógico.

A prioridade das reuniões tem sido dada para resolver problemas relacionados ao uso das verbas e à tomada de preços visto as dificuldades de tempo e poucos recursos para se gastar, frente às necessidades da escola. As questões pedagógicas são abordadas quando elaboramos o PDE, o que exige várias reuniões e o preenchimento de uma série de formulários, porém o conselho tem ajudado nos levantamentos das prioridades (Presidente do CE da Escola B).

A ação pedagógica dentro dos CEs na RME que seria o grande diferencial na proposta de estatuto do MEC/FNDE, nas escolas pesquisadas, tem se limitado a uma ação no campo disciplinar ou à elaboração do PDE, o que também ocorre na escola A, apesar de na fala de seu diretor aparentemente transparecer outro tipo de participação. Assim a ação pedagógica dos CEs nos foi colocada como salutar para encontrar soluções para os problemas disciplinares de alunos, encaminhando os casos de falta (ausências) de alunos e de comportamento para o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente.

O conselho na questão pedagógica colaborou para resolvermos problemas com alunos que tumultuavam o ambiente da escola prejudicando o andamento das atividades. Como não podemos transferir sumariamente esses alunos e nem expulsá-los, encaminhamos esses

casos mais graves para o Conselho Tutelar. Porém antes dessa medida ainda tentamos encaminhar com os pais e responsáveis desses alunos soluções para que eles se integrem à escola e se comportem de maneira adequada, cumprindo o regimento interno da escola (Diretor da Escola B).

Um dos entrevistados expôs de forma mais aberta que a prioridade do CE na sua unidade escolar, tem sido a questão financeira; a questão pedagógica, entendida também como uma ação para a solução de problemas disciplinares, fica em segundo plano.

Na verdade com o conselho a gente tem trabalhado mais no sentido de aplicação de verbas. Não que o conselho não tivesse atuado nas questões pedagógicas, para resolução de alguns casos de indisciplina e abandono da escola. Nós tivemos dois casos de abandono, em que o conselho executou ações para colaborar na sua solução. Enviamos um ofício para o Conselho Tutelar informando o afastamento, o abandono da escola, por parte desses dois alunos [...] Nós chegamos também a fazer um trabalho de visitar as casas de alunos que estavam com muitos problemas de disciplina, mas acabou não havendo continuidade (Presidente do CEs da Escola C).

Percebemos que nas escolas que participaram da pesquisa, a questão disciplinar em relação aos alunos é entendida por muitos professores, coordenadores, diretores e pais de alunos como um problema de âmbito pedagógico. Em relação ao programa PDE as “ações pedagógicas” anunciadas pelos entrevistados são o levantamento exaustivo das necessidades materiais da escola e o relato dos avanços conseguidos após a sua implantação.

Também observamos que, com a estrutura e a representatividade política dos CEs, as escolas procuram utilizá-las como meio de pressionar entidades como o Conselho Tutelar da Infância e Adolescência a solucionarem os problemas disciplinares e de abandono de alunos.

Paro (1995) coloca que as condições precárias de trabalho de funcionários e professores, empregados em mais de dois turnos de trabalho e em diversas escolas, além dos baixos salários, acabam também por desestimular a sua participação nas atividades de conselhos e em associações de pais e mestres. Em relação aos pais e demais membros da comunidade, a sua pobreza material, a luta diária pelo emprego ou a sua manutenção, bem como a baixa escolarização, são fatores limitadores da qualidade de sua participação enquanto membros da comunidade escolar.

Outro condicionante que dificulta a participação democrática da comunidade escolar nos processos decisórios da escola, segundo Paro, é a concentração de poder institucionalizada na figura do diretor, tendo amplo poder decisório sobre a vida escolar, acima dos demais sujeitos que a integram. O autor também alerta para o fato de que devem ser superados os preconceitos em relação à participação da comunidade, e que esta deixe de ser vista como algo negativo (PARO, 1992, p.43-44).

Em alguns casos, a visão negativa, os preconceitos e o autoritarismo de quem concentra o poder de decisão na escola, a respeito da participação de alunos, pais, professores e demais funcionários na gestão escolar, acaba interferindo na possibilidade de se efetivar uma gestão democrática.

Ante o exposto, mais do que estabelecer mecanismos formais de participação da comunidade por meio de CEs, é necessário que os conselhos se configurem como uma forma de distribuição de poder, em que a gestão passe a contar com a participação colegiada das diversas figuras que compõem a comunidade escolar, levando em consideração suas dificuldades, anseios e ideais.

Desse processo deve surgir a necessidade da constituição de entidades representativas dos segmentos que formam a comunidade escolar, defendendo a efetiva participação de seus pares como, por exemplo: os estudantes, por meio dos grêmios escolares, que ainda não estão constituídos na maioria das escolas da RME de Goiânia; professores e funcionários, através de associações profissionais e dos sindicatos; e comunidade local, quando da sua participação em associações e ligas de bairro.

3 - Aplicação e gestão dos recursos financeiros repassados aos conselhos escolares e diretores de escolas da RME

Ao tratarmos da questão dos repasses de verbas para as escolas e a forma como são colocados os percentuais para gastos com custeio e capital, bem como as dificuldades de levantamentos de preços (cotações), a forma de usar os recursos, bem como a prestação de contas feitas a SME, depois repassada ao MEC/FNDE e Fundescola, todos esses fatores foram colocados como grandes dificuldades na gestão financeira dos CEs.

O PDDE coloca que todo o recurso recebido pela escola deve ser utilizado da seguinte maneira: 60% para realizar custeio, que seria para a compra de materiais de consumo da escola, como por exemplo, materiais de limpeza, materiais de escritório e materiais para uso pedagógico e contratação de serviços; e 40% para gasto com capital, que seriam bens não-duráveis como televisores, vídeo cassetes, computadores. Mais do que essa recomendação sobre o PDDE, assim como o PDE, o FNDE e Fundescola enviam para as unidades educacionais regulamentos com especificações do que pode ser adquirido em materiais e serviços pela escola.

Ao mesmo tempo que há uma reclamação generalizada, ao questionarmos sobre as formas de aplicação dos recursos e se há possibilidades de construção de alternativas para a superação da dificuldade com as limitações impostas pelo MEC/FNDE, o diretor da Escola E admite que prefere este modelo de financiamento ao anterior que existia na SME, com materiais e bens repassados pela seu setor de compras e almoxarifado.

Não existe uma forma de superar as dificuldades de uso com o engessamento que esses recursos tem. Você tem que trabalhar em cima das planilhas que lhe enviam. Evidentemente que esse dinheiro do PDDE a gente prioriza aqui na escola, a aquisição de material de consumo. Mas a tomada de preços e estipulação de valor acaba limitando nossa ação. É apenas uma verba do PDDE que vem no final do ano. Se ela viesse pelo menos duas vezes ao ano, ela seria suficiente para suprir as necessidades[...] Mas um problema é que não houve acréscimo de percentual de aluno⁸². Então estamos trabalhando com defasagem. Só que apesar dessas dificuldades, mandar as verbas para a escola melhora em alguns aspectos as atividades escolares, pois podemos comprar materiais de melhor qualidade que a SME não conseguia adquirir.

O PDDE exige que o presidente e tesoureiro dos CEs mantenham uma conta corrente conjunta em um banco estatal para que o MEC/FNDE repasse os recursos para ela. Não é permitida outra movimentação dessa conta corrente que não seja a realizada por meio de cheques. Não podem ser realizadas transferências e nem saques em dinheiro.

Para a aquisição de materiais de consumo, bens não duráveis e para a prestação de serviços, com recursos do PDDE, os membros da diretoria do CEs devem fazer uma pesquisa de preços e os orçamentos devem ser registrados em formulários confeccionados para este fim. São exigidos três orçamentos e devem ser adquiridos os materiais ou se fazer

⁸² Aqui o diretor se refere à falta de reajuste no valor *per capita* das matrículas de alunos pelo MEC/FNDE.

a contratação dos serviços junto a empresas que apresentarem o menor preço global, para todos os produtos da mesma espécie como, por exemplo, produtos de limpeza. Depois de os produtos serem adquiridas junto às empresas, o presidente do CE e o tesoureiro devem preencher os formulários do PDDE. Junto com a nota fiscal e o formulário do FNDE/MEC preenchidos, ainda é preciso apresentar uma cópia do cheque usado para o pagamento. Os CEs têm até 30 dias para utilização dos recursos do PDDE.

Quanto ao uso dos recursos do Tesouro Municipal repassados pela SME às escolas, seguem praticamente o mesmo trâmite do PDDE, ou seja: repasse de recursos para conta corrente de banco estatal, em nome do diretor da escola; tomada de preços, com no mínimo três cotações; uso de cheques para as aquisições dos materiais, sendo proibidos saques e transferências; a prestação de contas deve ser feita em formulários apresentando as notas fiscais, as três cotações de preços e as cópias dos cheques. No entanto, os recursos são repassados para o diretor da escola, ficando sob a sua responsabilidade. O CEs participam das definições sobre o uso dos recursos do Tesouro Municipal caso os diretores das escolas se disponham a fazê-lo como meio de democratizar a sua utilização.

Quanto às exigências desses procedimentos um diretor de escola fez a seguinte afirmação:

Eu vou lhe falar uma coisa que uma diretora de outra escola uma vez me falou, pois concordo com ela. Essa burocracia toda quem criou foi uma pessoa que sabe roubar. Então arrumou um jeito de impedir que outra pessoa possa roubar. Só que jeito de roubar tem. Fazê-lo depende da consciência das pessoas envolvidas no processo [...] Não é essa burocracia toda que irá impedir um diretor de roubar. O que essa burocracia faz? Prejudica os honestos. Porque quem quer fazer a falcatura com papel legalizado faz. As vezes apresenta prestações de conta melhores do que quem realmente pesquisa, vai atrás e faz as coisas corretamente. Na ultima verba do PDDE, o presidente ficou quase um mês sem trabalhar aqui na escola. Por conta do que? Das exigências que se faz. (Diretor da Escola C)

Ao final da entrevista com o presidente desse conselho, já na sala do diretor e com a sua presença, confidenciou que na última tomada de preços que realizou junto a uma papelaria um vendedor ofereceu a ele uma comissão se comprasse todos os itens relacionados a sua empresa. A papelaria se incumbiria de fazer a tomada de preços em mais dois estabelecimentos com a garantia de que apresentaria um orçamento em que ele poderia receber no mínimo uma comissão de R\$ 200,00, depois de efetuar o pagamento.

Ele afirmou não ter aceitado tal proposta. Revelou também que muitas escolas da RME faziam compras ali, assim como as da rede estadual de educação da cidade de Goiânia.

Os desvios de recursos e a prática de se fazer caixa dois com os recursos do PDDE e recursos do Tesouro Municipal não é uma novidade. Há diretores de escolas e presidentes de CEs que respondem à sindicância interna por denúncias deste tipo, com afastamento do cargo e abertura de processos administrativos contra eles. Porém o acesso a esses processos são restritos às comissões de sindicância. Em consulta a assessoria jurídica da SME, essa não pôde nos passar nenhuma informação precisa sobre casos investigados. Apenas nos informou sobre alguns dos procedimentos adotados pelas comissões de sindicância.

A última questão específica sobre o repasse de verbas que colocamos aos presidentes e diretores de escolas entrevistados foi o problema da limitação de verbas como as do PDDE a serem utilizadas apenas em benefícios dos alunos do ensino fundamental, com idade entre 7 e 14 anos. Procuramos verificar como as escolas atendem os alunos da educação infantil (pré-escolar) e aqueles com mais de 14 anos, matriculados no período noturno, em seus interesses e necessidades previstas no projeto pedagógico da escola.

A gente gasta com esses grupos, mas não recebemos dinheiro para eles do PDDE e PDE. Infelizmente o Conselho nunca discutiu esse problema nas reuniões. Veja bem, os recursos que vem são distribuídos em capital e custeio. Então o capital, você compra equipamentos. Esse equipamento é usado pela escola independente do nível, da etapa que o aluno esteja. Então eles são beneficiados. O custeio, material de limpeza e de apoio pedagógico, todos os professores utilizam, são todos beneficiados e não fazemos restrições, pelo fato de que eles não possam receber os benefícios dos recursos (Presidente do CE da Escola A).

As respostas dos diretores e presidentes de CEs foram todas nesse mesmo sentido – procuram atender a todos os alunos e segmentos da comunidade escolar com os recursos disponibilizados. De certa forma esperávamos este tipo de resposta. A nossa intenção com esse questionamento era a de saber se havia a concepção de que os recursos do Tesouro Municipal, no tocante as verbas de adiantamento, poderiam ser usados para “contrabalancear” essa limitação ou se utilizavam recursos de outras origens para financiar a Educação Infantil e a EAJA.

Sobre o repasse de recursos, as falas dos diretores e presidentes de CEs foram unânimes em afirmar a sua insuficiência para a manutenção das escolas, com vistas a desenvolverem os projetos pedagógicos. Isso confirma, segundo os dados trabalhados ao final do terceiro capítulo, que os recursos repassados às escolas são pequenos frente ao orçamento global da SME e o discurso da “autonomia financeira” divulgados pelo MEC/FNDE.

Em relação à gestão dos recursos financeiros, procuramos verificar se os CEs fazem prestação de contas às comunidades escolares que representam. Nas cinco escolas que estavam em nossa amostra, tivemos a seguinte configuração, disposta no quadro 5:

Quadro 5 – Forma de divulgação da prestação de contas dos CEs para as suas respectivas comunidades

	Escola A	Escola B	Escola C	Escola D	Escola E
Forma de divulgação da prestação de contas	Junto aos conselheiros	Junto aos conselheiros	Junto aos conselheiros e afixada em Mural	Junto aos conselheiros	Junto aos conselheiros

Fonte: Entrevistas de campo com escolas participantes da pesquisa.

Na divulgação das prestações de contas, as escolas com que trabalhamos limitaram-se, em sua maioria, a fazê-la apenas para o próprio CE. Diante da pequena participação da comunidade escolar nestes conselhos, segundo as entrevistas que realizamos, o acesso às contas públicas do CE ficam restritas a poucas pessoas. Não nos parece que nestas escolas haja irregularidades com a prestação de contas e com os gastos dos recursos disponibilizados. Porém, a transparência com o uso de recursos públicos poderia ser um dos meios utilizados para reverter o quadro de pouca participação da comunidade escolar nos CEs e nas decisões acerca do uso dos recursos.

Por isso não é de se estranhar que, quando questionado sobre a forma de disponibilização das prestações de conta, tivemos em uma das escolas pesquisadas a seguinte resposta de seu diretor:

A gente faz assim: convoca reunião do conselho e apresentamos as contas. Colocamos na mesa todas as fichas, ou seja, apresentamos em reunião as notas e cópias dos formulários de prestação de contas. Folheia quem quiser folhear. Quem não quer folhear que acredite na administração. Mas muitas vezes a gente incentiva as pessoas a estarem participando do CE,

até para poder entender melhor os próprios mecanismos de compra dos materiais e bens, assim como o da prestação de contas. Só que não temos conseguido transferir os problemas da administração escolar para a comunidade que você teria que transferir (Escola E).

A divisão de Prestações de Contas do FMMDE – Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – da SME, recebe todas as prestações de contas do PDDE, PDE e Tesouro Municipal, exigindo uma cópia de cada documento referente à prestação de contas das escolas para ser guardada em seu prédio e com a orientação de serem divulgados para a comunidade escolar. Os documentos originais são utilizados para a prestação de contas da SME ao MEC/FNDE, ao Fundescola e ao TCM do Estado de Goiás.

Talvez não se faça a divulgação das prestações de contas para que não haja questionamento sobre as formas de uso dos recursos e mesmo o seu montante. Agora o mais importante dessa fala é a idéia de que os problemas da escola deveriam ser transferidos para a comunidade, o que tem sido uma dificuldade. O entrevistado demonstra que assimilou a idéia de desresponsabilização do Estado em relação à educação e à escola, devendo a comunidade assumir os problemas de cunho financeiro e administrativo.

A única escola em que seus representantes declararam fazer a divulgação pública da prestação de contas foi a que tem enfrentado as maiores dificuldades para efetivar o CEs, foi a Escola C. A divulgação da prestação de contas é uma das formas de mobilizar a comunidade. A fala de seus representantes expõe a busca de alternativas viáveis para superar os fatores que impedem a participação dos membros da comunidade escolar, percebendo que estes se relacionam às condições materiais que possuem.

Ao fazermos a prestação de contas no mural, mostrando quanto recebemos e quanto gastamos, e com que gastamos, queremos envolver mais a comunidade, principalmente os alunos do período noturno, para que saibam das nossas dificuldades financeiras e o custo de operar uma escola com 9 salas de aula.

Diante do fato de que o financiamento dos programas de repasse de dinheiro direto para as escolas conte com uma distribuição de recursos *per capita* em relação ao número de matrículas, não podíamos deixar de questionar os membros do CEs se há a preocupação em atrair novas matrículas para a escola. Em apenas uma das cinco escolas tem havido perda de alunos, e seu diretor nos afirma que:

A preocupação nossa de querer manter aluno na escola é uma questão mesmo social. A gente acha que a escola está aqui, é um benefício que o aluno tem. Com esta escola aqui no bairro os alunos não precisariam deslocar-se da região para procurar outra escola. Na verdade nunca vi até agora uma preocupação de estar correndo atrás de novas matrículas de alunos, para recebermos verbas a mais. Tanto é que em nossa escola passamos por dificuldades para termos alunos. Para o próximo ano eu já tenho a informação que só formamos três turmas no ciclo II, o que é muito pouco [...] Então até agora na nossa gestão e no tempo que eu estou na escola não houve a preocupação de se buscar aluno em função de termos mais recursos (Escola D).

Essa escola está num dos bairros mais antigos e melhor localizado em relação ao centro da cidade de Goiânia. Isso demonstra que atualmente há concentração de escolas das redes estadual e municipal de educação, sendo necessário um bom planejamento entre elas para a ocupação das vagas. Caso não ocorra esse planejamento, as escolas das duas redes, de certa forma, acabam por competir por alunos, mesmo que na fala de seu diretor ele não demonstre essa preocupação no sentido de aumentar recursos. A preocupação da escola com as matrículas se baseia na necessidade de mantê-la aberta e funcionando com um número mínimo de turmas e alunos.

Em contrapartida, na região noroeste da cidade de Goiânia, ainda há um número insuficiente de escolas, com turmas que excedem a 35 alunos por sala. Mesmo com investimentos da RME na construção de novos prédios e ampliações do número de salas de aula, devido à explosão demográfica nessa região, como resultado do fenômeno migratório, a SME não consegue minimizar de forma rápida essa situação. Uma das escolas que entrevistamos passa por essa situação. O presidente de seu CE afirma:

A questão de manter os alunos na escola é um trabalho que a gente faz desde a criação da escola [...] Você pode consultar todos os projetos realizados na escola que constará lá essa preocupação independente dos recursos. Agora o aumento de matrículas é devido ao aumento da população do bairro. Tem famílias com muitos filhos... a gente tem três turmas de alfabetização quase todos os anos. É muita criança, você passando pelo bairro vai notar, fora os que se mudam para cá, que também são muitos. Eu acho que aqui ninguém teve essa preocupação em chamar mais matrículas, também porque a escola já está muito cheia... praticamente todas as salas do matutino, vespertino e até no noturno já teve mais de 35 alunos, que seria o mínimo previsto no regimento interno. Às vezes não conseguimos atender de imediato a solicitação de novas matrículas (Escola B).

A Escola C teve aumento no número de matrículas, mas essa se deu por causa do aumento da população do bairro com a transferência de mais de 200 famílias nos últimos quatro anos, que viviam em áreas de risco da cidade⁸³. As outras duas escolas que pesquisamos, segundo os seus diretores e presidentes de CEs, têm um número estável de alunos, não sendo uma preocupação deles atrair novas matrículas (Escola A e Escola D). Em suas falas declaram que aumento de matrículas não aumentaria significativamente os recursos pelo PDDE, e comprometeriam a qualidade do ensino superlotando salas de aulas.

Quanto à arrecadação de recursos junto à comunidade, a própria SME em 2002 começou a limitar essa prática proibindo a existência de caixas escolares funcionando com base no recolhimento de doações feitas pela comunidade. Até 2001 eram poucas as escolas que tinham caixa escolar com doações da comunidade, conforme pode ser visto no quadro 5, a seguir.

Quadro 6 – Escolas com caixa escolar, na RME de Goiânia até o final de 2001.

Especificação	Quantidade	Percentual
Escolas com caixa escolar	17	10,56
Escolas pesquisadas com caixa escolar	2	13,33

Fonte: DAE-SME/novembro de 2002.

Nas escolas em que fizemos as entrevistas nenhuma delas estava na relação do DAE da SME como escolas com caixa escolar. Porém, entre elas, duas tinham constituído o caixa escolar e se preparado para receber as doações, o que não aconteceu porque os pais e alunos não fizeram o repasse da contribuição em dinheiro estipulada pelo CEs.

Foi cogitada a questão do Caixa Escolar na escola. Nós tentamos implantar [...] A gente chegou a se organizar administrativamente para receber as doações, mas os pais não fizeram nenhum pagamento de contribuição para o caixa. Então o caixa escolar não funciona na escola. Eu me lembro que a idéia era de uma contribuição por família, não era por aluno, de uma quantia pequena, me parece que era de R\$ 1,00. Mas mesmo assim a gente não teve participação dos pais (Diretor da escola A).

⁸³ As áreas de riscos, na cidade de Goiânia são aquelas, que em sua maioria, localizam-se nas cabeceiras de rios e córregos que, no período de chuvas, transbordam e causam inundações.

Talvez esse seja um dos motivos pelos quais na RME não se tenha constituído um número maior de caixas escolares. A idéia de contribuição ficou bem clara e mediante as dificuldades das famílias de um bairro caracterizado pela baixa renda, essas não se viram obrigadas a contribuir para o CE. Um fato interessante levantado numa das escolas pesquisadas mostra que a não-implantação do caixa escolar se deu pela oposição política de grupos pertencentes à diretoria do CE e da associação de moradores.

Nós queríamos implantar o caixa escolar aqui, com a contribuição voluntária, mas o pessoal da associação de moradores ficou contra a idéia, junto com alguns professores. Inclusive dois deles são da diretoria do CE e firmaram posição contra instituição dessa contribuição, nas nossas reuniões internas até chegarmos na assembléia geral, onde foi definitivamente negada a instituição do caixa escolar com a contribuição de pais e alunos. Assim o nosso caixa não trabalha com contribuições dos pais e nem de alunos (Presidente do CE da Escola B).

Os relatos das 5 escolas que participaram da pesquisa são o de que não há recolhimento de taxas e nem contribuições junto a pais e alunos. Porém, na RME, a busca por recursos tem se dado de outras formas, como coloca o diretor da Escola B.

Nós temos um projeto de coleta de lixo para reciclagem, em que esse recurso já é destinado à compra de livros para a biblioteca e para custear a nossa horta, comprando sementes e outros insumos. Ai a gente depende dos alunos, funcionários e professores trazerem latinhas, papelão, papel, plástico... junto com o lixo produzido na escola. Também a gente vende guloseimas nos recreios dos três turnos. São balas e chocolates, o que não concorre com a merenda escolar. Inclusive não vendemos nada antes de servir a merenda. A festa junina também traz alguns recursos, e todos eles passam pelo caixa escolar... Agora se a Secretaria tivesse como mandar mais recursos ou equipamentos e materiais para nós, provavelmente não faríamos essas atividades para levantar recursos.

Mesmo diante da proibição da constituição do caixa escolar com contribuições dos pais e alunos dentro de uma luta política, não houve o impedimento da sua formação com a busca de recursos de outras formas. Em nenhum momento duvidamos das boas intenções do diretor desta escola em melhorar o atendimento à comunidade e da sua clara preferência em ser custeado pela SME. O problema seria que as atividades executadas nessa escola, para se levantarem recursos, tornassem modelo de gestão e eficiência, visto que elas,

aparentemente⁸⁴, estão alinhadas com projetos de reciclagem e melhoria da alimentação dos estudantes com o ensino da prática de montagem e conservação de horta, o que tem uma aspecto saudável e comprometido com a qualidade de vida das pessoas que pertencem à comunidade escolar.

No caso da venda de guloseimas essa também constituiu alternativa na Escola C, segundo o presidente de seu CE, para a formação do caixa escolar, iniciativa que parece se estender a muitas escolas.

Nosso único meio de arrecadação de recursos é uma cantina que nós estreamos no segundo semestre deste ano. Mas ela ainda não está funcionando plenamente. A cantina faz a venda de guloseimas [...] A possibilidade de abrir essa cantina se deve à autorização dada, em um documento oficial, do Conselho Municipal de Alimentação, favorável à implantação de cantinas nas escolas. Nesse documento o Conselho Municipal de Alimentação deixou claro em um de seus itens de uma resolução que se o CE fizer uma cantina em que os benefícios sejam revertidos para a melhoria da escola e da merenda escolar, poderíamos abri-la.

Como para formação do caixa escolar pode-se abrir uma conta corrente em banco como pessoa física, sem a possibilidade de fiscalização direta da SME, este pode se tornar o caminho para formação de caixa dois pelo CEs. Entretanto, esse caixa dois pode estar revestido de boas intenções como garantia de se manterem recursos durante todo o ano para a escola ou para a acumulação de recursos para aquisições de grande porte, como máquinas copadoras, computadores, móveis... quando se desviam para a conta corrente do caixa escolar as verbas dos programas de repasse de dinheiro para escola. Mas por que, no caso da necessidade de se comprar bens de capital mais caros seria necessário este tipo de expediente?

Na maioria das escolas da RME os repasses de recursos em um ano não ultrapassam a R\$ 10.000,00⁸⁵. Para a aquisição de uma máquina copadora, esses recursos seriam insuficientes visto que são divididos em prestações anuais, com 30 dias para serem utilizados, tendo ainda um percentual máximo de 40% para aquisição de bens de capital. O restante é destinado à aquisição de materiais de custeio e para a prestação de serviços às

⁸⁴ Como fizemos as entrevistas em dezembro com a escola vazia não havia condições de verificar o funcionamento efetivo desses projetos. Mas a escola possui uma horta grande e contêineres para armazenamento de lixo o que mostra em parte que o trabalho está sendo realizado. Não foi possível levantar se professores e os alunos se envolvem no aspecto pedagógico com o projeto ou se esta é apenas uma atividade para “produzir” recursos.

⁸⁵ Consultar tabela 7, do capítulo 3.0

escolas. Dessa forma, para adquirir uma máquina copiadora, que custa entre R\$ 12.000,00 e R\$ 20.000,00, seria necessário acumular os repasses do Tesouro Municipal, do PDDE e ainda conseguir recursos de outras fontes em uma segunda conta corrente ou tê-los em espécie.

Sem um acompanhamento dos conselheiros e demais membros da comunidade escolar, nas prestações de conta da escola, é possível manipular os planos de aplicação financeira e superfaturar serviços para se fazerem desvios de recursos, usando o artifício do caixa dois. Fazer esse acompanhamento significaria confrontar as aquisições de materiais e de serviços com os preços estabelecidos pelo mercado. Também seria necessário verificar a consolidação e efetivação de compras e serviços anunciados na prestação de contas. Porém, apenas a fiscalização não seria suficiente para dar garantia de bom uso dos recursos, pois as dificuldades para fazer essa confrontação são enormes visto a variação dos preços de bens de capital, materiais de custeio e da prestação de serviços em uma cidade do porte como a de Goiânia, levando em consideração especificidades do que se adquire ou contrata. Para evitar tais desvios, o ideal seria que mais membros das comunidades escolares participassem diretamente do processo de compras e contratação de serviços junto aos CEs, assim como da etapa de prestação de contas.

Por mais que os recursos repassados às escolas não sejam suficientes para a sua manutenção e para o desenvolvimento pleno de suas atividades de ensino-aprendizagem, o que nos preocupa é a sua privatização, quando atende apenas aos interesses de poucas pessoas na escola. Assim os programas de repasse de recursos para as escolas, além de serem utilizados ideologicamente para imprimir a idéia da constituição de uma “autonomia financeira” dada *de presente*, por programas como o PDE e PDDE, contribuem para gerar mais desigualdades quando o pouco que se tem não está à disposição de todos ou quando os programas acabam⁸⁶.

Ainda sobre as possibilidades de conquista de recursos financeiros e de bens de capital, por meio da doação de materiais e serviços para as escolas por meio dos CEs, não conseguimos verificar dentre as unidades pesquisadas a existência de uma participação efetiva e organizada das pessoas da comunidade. Na Escola B, a que nos referimos

⁸⁶ É o caso do PDE, que tem prazo para deixar de contar com recursos do governo federal. Com isso as escolas que integraram o programa e que recebem recursos do Fundescola passam a depender de recursos de outras fontes para a sua continuidade.

anteriormente, há a doação de materiais para reciclagem. Há, inclusive, por parte de um diretor a seguinte afirmação, quanto a programas que incentivam as atividades voluntárias na escola.

A contribuição da comunidade é muito pequena. Eu vou falar aqui pra você algo que eu percebo: a gente vê muito floriamento nesse país na questão da comunidade auxiliar a escola. É muito bonito quando aparece lá na televisão [...] A ação decisiva é na realidade apenas de algumas pessoas que se esforçam para conseguir a melhoria da escola... Para essa melhoria dependemos do comprometimento da direção da escola, depois da coordenação, dos professores atuando junto com o conselho... Aquela coisa utópica da comunidade estar dentro da escola resolvendo os problemas não existe aqui. A comunidade chega à escola para cobrar. E ela cobra muito. Mas a participação dela é pequena. Ao colocar pequena eu estou sendo generoso (Escola A).

Nas escolas B e C, os presidentes de seus CEs se referiram à ajuda de alguns alunos, professores e funcionários para a solução de problemas, consertando eles mesmos, equipamentos quebrados ou ajudando a pagar consertos de máquinas e equipamentos. Mas em suas falas eles a colocam como uma ação pontual abdicada dessas pessoas da comunidade escolar.

Às vezes a gente consegue ajuda para alguns consertos. Por exemplo, você viu aquele rapazinho aqui quando você chegou? Ele estava concertando o nosso sinal⁸⁷. Ele sempre nos ajuda. Tem também o Nelson e o Josias que são alunos e que fazem reparos para os por que gostam da escola (Presidente do CE, Escola C).

No período de festas juninas praticamente todos os professores nos ajudam trabalhando e doando um pouco de dinheiro para comprarmos materiais e gêneros alimentícios. Eu souo membro do conselho de diretores da RME e posso afirmar que em praticamente todas as escolas ocorre o mesmo. Quando ao final da festa tudo que é arrecadado retorna a escola para comprar equipamentos, materiais e mesmo para que se façam festas para os alunos, no dia das crianças ou para os seus pais no mês de agosto (Diretor, Escola E).

Quanto à formação de patrimônio próprio pelos CEs, entre as escolas pesquisadas não têm ocorrido o que é compatível com a afirmação de que nem mesmo recebem doações da comunidade. Os CEs das escolas pesquisadas utilizam a estrutura da escola para funcionarem, como prevê a proposta de minuta de estatuto elaborada pela SME.

⁸⁷ Sirene de aviso de início e final de aulas.

O conselho não tem patrimônio próprio. Tudo que o conselho faz é para a escola. A escola é o nosso espaço. Usamos as salas ou biblioteca para as reuniões e no mais a própria estrutura da escola para desenvolvermos o nosso trabalho. Fica difícil ver o conselho assim tão independente da escola. Acho que não funcionaria bem essa coisa do conselho tão independente a ponto de ter patrimônio próprio (Presidente do CE B).

Em relação à qualidade do serviço apresentado e ao aspecto avaliativo das atividades dos CEs, os entrevistados dizem que esta é feita em função do PDE que exige uma coleta de dados, depois a sua sistematização no processo de preparação e definição de estratégias para a execução do PME (Plano de Melhoria Escolar), após o repasse de recursos. Outros tipos de avaliação, segundo os entrevistados, não foram realizados nem pela SME e nem por iniciativa própria dos conselheiros ou direção das escolas.

Não existe essa avaliação. Tem a avaliação do PDE, que pede uma análise do conselho. Se não fosse o PDE provavelmente não teríamos nenhuma avaliação. Também não houve uma orientação por parte da SME para que realizássemos algum tipo de avaliação interna. A unidade regional também não tem contribuído para discutir uma avaliação do CE e nem para a formação do Conselho (diretor Escola C).

Quanto à integração do CEs com outras entidades civis, em apenas uma das cinco escolas se afirmou ter articulação com a associação de moradores do bairro que a escola atende. No entanto, o presidente de seu conselho afirmou que esta se iniciou antes da implantação do CE.

[...] sempre houve a participação da associação de moradores nas discussões dos problemas da escola e na busca de soluções. Sempre houve essa participação da associação na escola antes de estar lotado aqui. Em algumas reuniões do CE, eles vêm e discutem, dão opinião... mas eles não têm direito a votos no conselho, quando não são da diretoria ou conselho fiscal. Até agora essa participação tem sido boa para escola, mesmo que algumas vezes haja divergência entre o pessoal da escola e eles... aliás a maioria das pessoas que compõem a direção da associação de moradores tem vínculo direto com a escola, pois ou são pais, ou alunos ou já foram pais de alunos e até mesmo alunos (Escola B).

Nas demais escolas pesquisadas não há nenhum vínculo com entidades civis, inclusive quando nos referimos à associação de moradores como uma entidade civil com vínculos com os CEs e as escolas; a reação de alguns dos entrevistados foi de crítica à sua atuação. Em outras, os conselheiros desconhecem a sua existência ou não vêm possibilidades de articulação.

Não há nenhuma integração do conselho com a associação de moradores, nem com órgão público e nem com a iniciativa privada. A associação de moradores do bairro não é atuante [...] Tentou-se fazer uma ação cooperada a favor da comunidade e da escola, mas de uma forma que não era muito... parece que correta e então não se aceitou atuação conjunta aqui na escola. Assim a gente acaba não tendo nenhuma participação de entidade externa (diretor da Escola C).

Os representantes de outros CEs também nos afirmaram não ter nenhuma articulação permanente com empresas públicas ou privadas. As relações com as empresas públicas se dão dentro das relações entre as secretarias da administração do município com a SME, ou seja, empresas como a Companhia Municipal de Obras (COMOB), Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMURG), Companhia de Processamento de Dados do Município de Goiânia (COMDATA) e Secretarias Municipais de Cultura (SECULT) e de Esporte e Lazer (SEMEL) que dão suporte e apoio técnico para a SME e escolas, por meio de convênios e contratação de serviços, para dar condições de desenvolvimento das atividades educacionais na RME.

Em relação a participação da iniciativa privada, o que constatamos nas escolas pesquisadas é que há, no máximo, uma colaboração de pequenos comerciantes de bairros no desenvolvimento de algumas atividades de cunho comunitário, como festas juninas e outros eventos.

Quanto a participação da iniciativa privada ela é pequena. Um exemplo disso é que quando nós fizemos uma caminhada ecologia aqui no bairro, parte do custo dela foi patrocinada por comerciantes do bairro. Em alguns eventos que precisamos de alimentação, lanches, biscoitos,... a grande maioria vem da doação do comércio do bairro... Você vai e vende a mensagem. Se for bem aceita, faz, mas sem muito objetivo de troca (Diretor da Escola E).

Em relação às atividades comunitárias, as mesmas ocorrem nas escolas em função de que a maioria delas prevê o trabalho com a metodologia de projetos, segundo os entrevistados. Entre os projetos desenvolvidos sempre consta um específico que faz referência ao bairro, à comunidade, à cidade, o que acaba envolvendo alguma atividade comunitária, como, por exemplo, nos relatou o diretor da escola A. Projetos de combate ao mosquito transmissor da dengue foram citados como atividade comunitária, com o

envolvimento dos alunos, pais, professores e coordenadores, funcionários e demais moradores do bairro⁸⁸ pelas Escolas C e D.

No entanto, essas atividades não contaram com o envolvimento direto dos CEs enquanto entidade escolar, ou mesmo, na disponibilização de recursos para além do que se prevê para a manutenção e desenvolvimento do ensino. São atividades desenvolvidas pelas escolas antes da efetivação do CEs como UEx, segundo os entrevistados.

Questões em aberto colocadas aos presidentes dos CEs e diretores de escolas sobre a “autonomia escolar” propagada pelo MEC, a forma de repasse de recursos e o próprio conselho trouxeram-nos outras afirmativas sobre as dificuldades de funcionamento do CE e da “autonomia financeira”, tais como:

Aquela idéia de que o conselho aproximaria a escola da comunidade, ou a comunidade da escola [...] de forma que ajudaria a resolver questões que a gente sabe que são urgentes, como as questões pedagógicas, do pai não estar na escola, acompanhar o filho pra saber como ele está ou do que a gente precisa dele... pela nossa cultura você não resolve isso, sabe. Por que? Eu não sei. São quatro anos que o conselho efetivamente existe[...] Na verdade há uma eleição para o conselho. As pessoas vêm na assembléia geral, votam e depois não sabem quem são os membros desse conselho, não sabem o que se pode reivindicar para o CE, ou para que o conselho serve na escola... Então ou se modifica a forma do CE ou nós temos que aguardar um tempo maior e continuar trabalhando em cima disso para que a gente possa ver resultados a médio e longo prazo. Por enquanto eu ainda não vi resultados concretos do conselho que modificassem significativamente a escola (Presidente do CE da Escola C).

Eu acho que em relação às verbas poderia ser melhorado a questão dos prazos e repasse de recursos, pois fica difícil para a gente correr atrás de tanta coisa em tão pouco tempo. Também poderia ser mais, assim, flexível, para com os gastos, deixando que a escola usasse o recurso de forma a atender suas maiores necessidades. [...] Também poderíamos ter mais formação, com cursos, principalmente para os pais que fazem parte do conselho para ajudar a entender melhor as coisas aqui... (Diretor da Escola B).

Não há autonomia. E a escola vai trabalhar sempre com a intenção de priorizar o ensino e a aprendizagem. E o conselho, e o próprio diretor abre a questão de que é necessário a comunidade participar. Se a comunidade não participa não há gestão participativa, compreende? E o Conselho tem que ter uma igualdade com a comunidade, ele tem a

⁸⁸ Esse projeto foi adotado, praticamente, em todas as escolas da RME no início de 2002, devido à epidemia que atingiu o município de Goiânia.

liberdade de ter a organização dele, para trabalhar em conjunto. Porque conselho independente, diretor independente, secretaria independente... Então ninguém precisa de ninguém (Diretor da Escola E).

A primeira fala, mostra a percepção desse professor acerca da pouca tradição democrática da sociedade brasileira, que nos períodos de abertura política muitas vezes se restringe à possibilidade de escolha de representantes políticos. Há a necessidade de se apreender que todas as conquistas sociais não foram dadas e sim possibilitadas pela luta de classes, pela contraposição ao poder político-econômico que domina o Estado.

A segunda fala mostra que, de certa forma, nas escolas onde realizamos a pesquisa, constituiu consenso favorável o repasse de recursos diretamente para elas administrarem; as dificuldades vivenciadas no processo de implantação do CEs, em que a maioria acredita serem oriundas das exigências burocráticas, o que, no imaginário, poderia ser resolvido por decreto ou portaria. Também acredita-se que a falta de conhecimentos específicos da economia ou administração, aumente as dificuldades enfrentadas na gestão dos recursos, o que pode ser resolvido em um curso ou com novas orientações, com o conhecimento de uma técnica.

A última colocação talvez seja a mais contraditória das colhidas nas entrevistas. No entanto, é a que melhor define um processo repleto de contradições, que é a adoção de uma prática gerencial na administração da escola pública, reforçada por um discurso da “autonomia escolar” com participação da comunidade, conferindo ao comunitarismo a solução dos graves problemas sócio-econômicos do país.

A “descentralização” do ensino fundamental proposta a partir dos anos de 1990, com o repasse de verbas para as escolas e a passagem da responsabilidade de execução dessa política pública para os municípios, em que a comunidade fiscaliza e colabora na sua administração, vai ao encontro das doutrinas neoliberais, que surgem na década de 1980, com o fim do regime militar, contribuindo para o processo de minimização do Estado, no plano da sociedade política. O estado se torna mínimo para o financiamento de políticas públicas como a educação e máximo para o capital quando privilegia a adoção da lógica de mercado por meio da administração gerencial de bens públicos.

A forma como vem sendo desconcentrado o financiamento da educação, com transferência da responsabilidade do governo federal para os municípios, e dos municípios

para as escolas e as famílias, longe de limitar os efeitos antidemocráticos dessa tendência privatizante, acabam por aprofundá-los. Assim, a privatização da educação pública tem se caracterizado também pelo aumento da responsabilidade das famílias em relação ao financiamento das escolas (GENTILI, 1998, p. 34).

A “autonomia financeira” das escolas, defendida por Mello (1992) como meio de proporcionar a “autonomia escolar”, caracteriza-se não apenas pelos repasses de recursos financeiros para as unidades escolares, mas também pelo conhecimento dos custos educacionais, pois considera que o levantamento de custos fornece o subsídio essencial para tomada de decisões racionais com melhor aplicação financeira.

Segundo Freitas (2002, p. 306-307), o processo de internalização dos custos educacionais envolvem não apenas os repasses de recursos, mas também a consciência do que representa financeiramente fatores como a repetência e a evasão dentro do sistema público de educação. Desse modo, faz-se necessária a incorporação de um maior controle dos processos pedagógicos internos, nas escolas públicas, para contornar tal situação, assim como estabelecimento de um maior rigor na aquisição de materiais e contratação de serviços diretamente por elas.

Tais experiências visam à criação de mecanismos de mercado na esfera escolar, bem como promover diferentes formas de descentralização e de transferência institucional, as quais tendem a responsabilizar as comunidades pelo financiamento dos serviços educacionais. Pactua-se, dessa maneira, a privatização direta ou indireta, descoberta ou encoberta, da educação como (aparentemente) o único mecanismo que possibilitará uma administração eficiente e produtiva dos recursos destinados às instituições escolares (GENTILI, 1998, p. 66).

A constituição dos CEs na RME de Goiânia no início da década de 1990 foi marcada pela sua fundação em cumprimento à LOM, tendo por pano de fundo objetivos eleitorais particulares, dentro de uma plataforma política a ser explorada, como um caminho para se chegar às comunidades dos bairros de toda a cidade, onde há pelo menos uma escola municipal implantada. A partir de 1998, há a reconfiguração dos CEs para atuarem como UEx, teve como objetivo de fazer com que as escolas de ensino fundamental da RME participem dos programas de repasse e administração de recursos que recebem do governo federal e em alguns momentos permitindo as contribuições da comunidade com os caixas escolares. Em contrapartida, essa política fez-se acompanhada da limitação de

recursos federais para o financiamento da escola pública de ensino fundamental, assim como nos demais níveis do ensino público.

Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi o de verificar o modo como vem se materializando a desconcentração do financiamento da educação por meio do repasse de recursos financeiros diretamente para os conselhos escolares, tendo como pressupostos que esta política implica a redução da participação do governo federal no provimento do ensino fundamental, ao mesmo tempo que impõe uma lógica gerencial para a gestão financeira das escolas, mantendo uma política centralizadora e de controle dos gastos públicos.

Ao analisarmos o processo de desconcentração do financiamento da educação em âmbito nacional e, particularmente, no município de Goiânia, constatamos que o governo federal, a partir do final da década de 1990, vem redefinindo o seu papel nas políticas de financiamento com a criação do FUNDEF, que aumentou a responsabilidade dos municípios em oferecer o ensino fundamental, e do Fundescola que junto ao FNDE, promovem programas de repasse de recursos financeiros diretamente às escolas.

Nas justificativas para a implementação dessa mudança na lógica de financiamento que se fazem presentes no projeto de reforma do Estado ressoam as recomendações do Banco Mundial, que sugere maiores investimentos no ensino fundamental e o financiamento direto às escolas dando-lhes autonomia para gerenciamento dos recursos, tendo como pressuposto que o seu eficiente uso se dará com base na participação da comunidade e do setor privado na sua gestão.

O projeto de reforma tem como premissa superar a crise do Estado interpretada como uma crise fiscal e administrativa dos serviços públicos, considerados ultrapassados. Devido à crise fiscal, a proposta de reforma de Estado nos anos de 1990 levou o governo a reduzir as suas despesas, ao mesmo tempo em que buscou introduzir a concepção de uma gestão eficiente dos recursos públicos, tendo, em primeiro lugar, o equilíbrio fiscal como meta a ser atingida e, em seguida, o superávit das contas públicas como fator de garantia de pagamento de dívidas contraídas.

A crise fiscal que se apresenta como justificativa da reforma do Estado é apenas uma das facetas da crise, sendo na verdade consequência de uma grande crise do capital. As propostas da Nova Administração Pública e da reforma, elaboradas por Bresser Pereira dentro do Plano Diretor de Reforma do Estado, não permitem a inclusão social, ao imprimir uma gestão dos setores das políticas públicas baseada numa lógica de mercado, e uma política de redução dos gastos nas áreas sociais e na educação, justamente para a busca do *superávit* fiscal.

Assim, a proposta de política educacional para a década de 1990 tem como um dos seus eixos principais uma ação desconcentradora denominada de “descentralização”. Esta ação desconcentradora tem se caracterizado como meio eficaz para garantir o controle e a eficácia do Ministério da Educação (poder central) sobre os processos de gestão e administração dos recursos financeiros nas escolas e redes públicas municipais e estaduais (poder local).

A desconcentração financeira que tem sido promovida na educação caracteriza-se pela redução e restrição dos investimentos de responsabilidade do governo federal, nos estados e municípios para a garantia da manutenção e desenvolvimento do ensino. A focalização dos investimentos em educação para o ensino fundamental, na faixa etária dos 7 aos 14 anos, deixa de lado a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, pulverizando a proposta de educação básica prevista na LDB 9.394/96. Também desconsidera a necessidade de ampliar a educação superior pública e estatal com atendimento a toda população.

O autoritarismo dessa medida confirma o centralismo nas decisões da política educacional e da gestão no que se refere ao financiamento da educação, pois não cabe mais aos municípios decidir como distribuirão os recursos. A consequência imediata a esse projeto de desconcentração é a privatização dos setores educacionais públicos, quando as comunidades escolares passam a contribuir financeiramente e com o seu serviço voluntário para a complementação de recursos e tarefas nas escolas, pela insuficiência dos repasses de verbas efetivados pelo governo para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outro fator preponderante na questão da privatização da educação pública, dentro do projeto de reforma da década de 1990, foi o fato de as políticas sociais não serem mais consideradas atividades exclusivas do Estado, nem pertencentes ao seu núcleo estratégico,

sugerindo a sua expansão por meio de instituições privadas, organizações não governamentais ou que o setor público se beneficiasse das contribuições voluntárias dos usuários dos sistemas.

Na história do financiamento da educação no Brasil, a política de desconcentração do financiamento, implementada com o FUNDEF e os programas de repasse de recursos financeiros para as escolas, PDE e PDDE, mostra que não é a primeira vez que se reduzem os recursos vinculados à arrecadação de impostos federais para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Tanto que, após a conquista desta vinculação na CF de 1934, ante a histórica luta por se constituir um sistema público de educação no país, que atendesse a toda população, baseando-se na garantia de recursos financeiros exclusivos para financiar essa política pública, em dois momentos essa vinculação foi suprimida, quando dos Golpes de Estado de 1937 e de 1964, que implantaram ditaduras políticas no Brasil.

Com o fim desses dois períodos ditatoriais, a vinculação dos percentuais de impostos federais para o financiamento da educação foi retomada, graças a luta dos movimentos de educadores e estudantes junto aos partidos de esquerda, conquistando o aumento de seus índices, como ocorreu na CF de 1946, com o fim do Estado Novo, e na CF de 1988, após a ditadura militar. Mesmo com a vinculação, em alguns momentos sendo cumprida, em outros não, diante de diversas interpretações da sua aplicação, arranjos para desviar recursos e dos períodos inflacionários que acarretavam perdas, esta não se baseou em um estudo preciso para levantar a sua suficiência na garantia de um padrão de ensino com qualidade e para toda a população.

A ausência de um estudo sistematizado, sobre o *quantum* de recursos que representaria a garantia de um ensino de qualidade, demonstra a necessidade de mudanças no ordenamento político e jurídico quanto à vinculação de percentuais apenas da receita de impostos no Brasil, em que se desconsidera toda a base de arrecadação tributária que inclui taxas, aplicações financeiras, contribuições sociais e previdenciárias, entre outros.

Fatores como a vinculação sem comprovação de ordem técnica que se mostrassem suficientes e as diversas perdas de recursos, bem como os desvios de várias ordens e as políticas de ajuste fiscal acabaram também por colaborar para a implementação de uma

política de financiamento da educação restritiva, incluindo o repasse de recursos para as escolas, apostando numa gestão gerencial.

Como a falta de recursos financeiros para o financiamento da educação tem sido interpretada como reflexo da má gestão das verbas públicas, o governo federal tem centralizado o poder de decisão sobre a gestão dos recursos que repassa às escolas de ensino fundamental, impondo um padrão administrativo para a forma de aplicação das verbas, assim como de sua prestação de conta. Percebemos que a adoção desse modelo de gestão gerencial, aliada a uma política que diminui os recursos financeiros para a educação fundamental, aumentou a responsabilidade das comunidades escolares sobre o financiamento da educação para a administração dos recursos recebidos. Além dessa responsabilidade, a proposta de unidade executora faz com que passem a contribuir e arrecadar novos recursos para as escolas, colaborando para que os conselhos escolares e entidades afins tornem-se um dos meios utilizados para implementar fontes alternativas de financiamento da educação pública.

Esse processo de financiamento que se pauta na desconcentração e na implementação de fontes alternativas de arrecadação de recursos, tem na participação da comunidade escolar um de seus pressupostos, ao utilizar-se da representação política como fator de afirmação da existência de estruturas sociais democráticas e de uma “autonomia escolar”, acaba na verdade apenas transferindo para a escola encargos e decisões previamente tomadas pelo MEC/FNDE sobre o uso dos recursos financeiros.

No período em que realizamos a coleta de dados no município de Goiânia, percebemos que a proposta de CEs, implantada pela SME e ressignificada com a instituição das UEx pelo MCE/FNDE em 1998, não busca apenas a sua funcionalidade atinente à gestão dos recursos financeiros repassados pelo PDDE ou da arrecadação de recursos. Há, por parte da Secretaria, a preocupação de que o CEs colaborem para um melhor desenvolvimento dos projetos pedagógicos e para a construção da gestão democrática nas escolas de sua rede.

No entanto, nas escolas em que realizamos a coleta de dados, percebemos que tem se dado maior importância para a questão dos recursos financeiros sobre a ação pedagógica, a qual tem se limitado a ações disciplinares. Não há uma participação efetiva dos pais e alunos, e mesmo funcionários administrativos, nas decisões acerca da elaboração

e desenvolvimento de seus projetos pedagógicos. Assim, alguns conselheiros, pais e alunos, acabam por não conhecerem o planejamento das ações pedagógicas da escola, ficando esse processo restrito à participação dos professores, coordenadores e da direção.

Em 2001, com a mudança de governo no município de Goiânia, constatamos, nos balanços de receitas e despesas e nos dados gerenciais da SME, um movimento de reordenamento no financiamento da educação, em que se aumentaram os gastos com a aquisição de materiais e equipamentos para as escolas, revendo e cancelando contratos terceirizados⁸⁹, concomitante a uma redução nos percentuais de recursos financeiros provenientes do tesouro municipal, repassados para as mesmas, mediante o aumento de arrecadação de impostos.

Junto a esse movimento, a criação do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FMMDE – em 2001, que teve seu funcionamento efetivado em fevereiro de 2002, tem constituído fator de transparência nas contas do município, apontando a preocupação em democratizar a gestão na SME. Um exemplo da mudança proporcionada pela implantação do FMMDE foi a divulgação da prestação de contas dos gastos com MDE, feita pela primeira vez, em agosto de 2002, com detalhamento de todas as receitas e despesas, referente ao 1º semestre de 2002, em um jornal de grande circulação (NASCIMENTO, 2002b).

Com essa ação seria também oportuna a rediscussão nas escolas e redes públicas de ensino, acerca da necessidade de se implementar uma gestão mais colegiada e democrática que considere tanto a questão financeira/administrativa quanto os processos pedagógicos, como fatores imprescindíveis para a construção coletiva de um ensino de qualidade. Junto a este movimento seria necessária a reflexão sobre a relação entre processo de gestão escolar e de desenvolvimento das atividades pedagógicas, pertinente para o desenvolvimento de uma prática mais democrática de ensino-aprendizagem, superando a visão gerencial do MEC/FNDE que tem concebido a gestão escolar como a administração e utilização racional de recursos financeiros para finalidades previamente designadas.

⁸⁹ O contrato finalizado foi com uma empresa que alugava cerca de 250 computadores para as escolas da RME até 2002, que em 3 anos de contrato, teve um custo de cerca de R\$ 9.000.000,00. Os serviços de transporte (para técnicos e equipes de apoio da SME) e de vigilância (dos prédios escolares) tem sido revistos e reduzidos, devido o seu custo muito acima de valores de mercado. Nesses três casos os contratos foram feitos quando os recursos da educação eram geridos na SECFIN, em que haviam dificuldades de acesso as contas do município e da educação.

Essa concepção do MEC/FNDE acaba por desvincular a questão da qualidade da educação com a do acesso ao ensino público. As políticas educacionais e de financiamento deveriam privilegiar simultaneamente estes dois aspectos. No entanto, o que percebemos foi que, ao final dos anos de 1990, no Brasil, o Ministério da Educação priorizou o aumento no número de matrículas no ensino fundamental e as metas de redução na evasão e repetência escolar. Nesse projeto de aumento de matrículas do ensino fundamental, a qualidade de ensino passou a ser vinculada a uma política de redução de custos, ao mesmo tempo que se ampliou o controle sobre os processo educacionais, por meio dos PCNs e dos programas de avaliação dos alunos, estabelecendo também uma gestão pautada na razão entre os custos/benefícios dos sistemas públicos educacionais, buscando a eficiência nos modelos de administração utilizados pelo mercado.

A construção de uma sociedade mais justa e democrática passa pelo compromisso do Estado em universalizar o ensino em todo os níveis, garantindo o acesso à educação formal a toda a população, permitindo que participem da gestão escolar sem, contudo, fazer com que ela financie as instituições públicas de ensino de forma direta ou indireta por meio de taxas, contribuições e mesmo mensalidades, utilizando conselhos escolares, fundações ou outros tipos de entidades. Para tanto, seria necessário rever as políticas de financiamento da educação pública e as concepções que têm orientado a gestão escolar, conforme as propostas da reforma do Estado para a década de 1990, analisadas neste texto.

Referências e Bibliografia

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo e SADER, Emir (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1995. p.9-38.

ANDRADE, Maria Dalva Pereira. *Os Conselhos do FUNDEF: a dinâmica de implantação nos municípios goianos*. 2002. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

ANDREWS, Christina & KOUZMIN, Alexander. “Dando nome a Rosa”: o discurso da Nova Administração Pública no contexto brasileiro. In: Encontro sobre o Programa de Apoio à Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento da Reforma do Estado, 1997, São Paulo. Disponível em: http://www.fea.usp.br/fia/reforma/_private/Andrews_e_Kouzmin.zip Acesso: 30 set. 2002.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC. In: DOURADO, Luis Fernandes (org). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Editora Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. p.27-45.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, vol. 23, n. 80, p.49-72, set. 2002.

BASSI, Marcos Edgar. *Política educacional e Descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados as escolas no Estado de Minas Gerais*. 1996. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 9º Edição. Brasília: Editora da UNB, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Lei N.º 200⁹⁰. Brasília, 25 de fevereiro de 1967. disponível em: <http://www.mec.gov.br/organiza/ftp/dLei200.doc> Acesso: 05 out. 2002.

BRASIL. *Manifesto dos pioneiros da educação nova*. RBEP, Brasília: MEC/INEP: maio/agosto, 1984.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁹⁰ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.seplandes.pe.gov.br/site/ctudo-institucional-camara.html> Acesso: 30 set. 2002.

BRASIL. *Leis de diretrizes e bases da Educação*. Brasília, DF: Senado, 1996.

BRASIL. *Manual de orientação para a construção de unidades executoras*. Brasília, DF: MEC/FNDE, 1997.

BRASIL. *Organizações Sociais*. In: Cadernos MARE da reforma do Estado, V.2. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a. Disponível em: <http://www.mare.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2002.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. 5. Ed. Brasília, DF: MARE, 1998. Disponível em: <http://www.mare.gov.br/> Acesso: 10 out. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. *Educação no Brasil de 1995-2000*. Brasília, DF: MEC, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. *No coração do FUNDESCOLA: Missão do Banco Mundial avalia o foco do programa*. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, DF: MEC, 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/fundescola.htm> Acesso: 10 out. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *O que é o FUNDESCOLA?* Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, DF: MEC, 2001a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/-fundescola.htm> Acesso: 10 out. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *O que é o FUNDEF?* Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, DF: MEC, 2001b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/-fundef.htm> Acesso: 10 out. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *O que é Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)?* Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, DF: MEC, 2001c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde.htm> Acesso: em 10 out. 2002.

BRASIL. *Apresentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, DF: MEC, 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/> Acesso: 02 mai. 2002.

BRASIL. *Apresentação do Fundescola*. Brasília, DF: MEC, 2002a. Disponível em: <http://www.fundescola.gov.br/> Acesso: 02 mai. 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. . In: *Revista de Economia Política*, vol. 17, n.3 (67), jul-set. 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. In: Cadernos MARE da reforma do Estado, V.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.mare.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARMO, Alberto Ribeiro do. *Os Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino de Goiânia*. 1996. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da Educação*. Campinas: Editora Autores Associados, 1995.

CHOMSKY, Noam. *Desafinando o Coro*. Correio Brasiliense. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/> Acesso: 03 set. 2002.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Retrato da Escola 3: Como estão nossas escolas e nossas crianças*. Laboratório de Psicologia do Trabalho: CNTE, setembro de 2001. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/> Acesso: 02 abr 2003.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação(a). *Relatório de pesquisa sobre a situação dos trabalhadores (as) da educação básica*. DIEESE, setembro de 2001. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/> Acesso: 02 abr 2003.

CORRAGIO, José Luis. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa de educação para todos*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1996.

CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2003. p.75-121.

COSTA, Vera Lucia Cabral & GÓMEZ, Alfredo Sarmiento. *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999.

COSTA, Márcio da. Crise do Estado e a crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, n. 49, p. 501-523, dez. 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci e a sociedade civil*. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/textos.htm> Acesso: 07 abr. 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto J.; HORTA, José Silvério & FÁVERO, Osmar. A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico constitucional. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituições Brasileiras 1823-1988*. 2ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 5-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira Constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituições Brasileiras 1823-1988*. 2ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2001. p.69-81.

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

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001

DAVIES, Nicholas. *Recursos públicos em educação*. In: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: PREAL, 1999. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/index.asp?prj=Preal> Acesso: 05 mai. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In.: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Editora Cortez, 2000. p.281-294.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. *Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou a adaptação à uma nova ordem?* In: Encontro sobre o Programa de Apoio à Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento da Reforma do Estado, 1997, São Paulo. Disponível em: http://www.fea.usp.br/fia/reforma/_private/Fadul.zip acesso em 10 ago. 2002.

FARAH, Maria Ferreira dos Santos. *Reforma de políticas sociais no brasil: iniciativas recentes de governos estaduais e municipais*. In: Encontro sobre o Programa de Apoio à Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento da Reforma do Estado, 1997, São Paulo. Disponível em: http://www.fea.usp.br/fia/reforma/_private/Farah.zip Acesso 10 ago. 2002.

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento Central? In OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE Marisa R.T. (orgs.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas público de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 107-112.

FERNANDES, Florestan. *Nova República?* 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1986.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de e TOSCHI, Mirza Seabra. *As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle?* In: VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste, 2003, Campo Grande.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 229-250.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org). *Política educacional: impasses e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p.85-122.

FREITAS, Luiz Carlos de. A internalização da exclusão. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, vol. 23, n. 80, p. 301-328, set. 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (orgs.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 75-105.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 6ªed. São Paulo: Cortez, 2001.

GARCIA, Walter. Tecocratas, educadores e o dilema da gestão. In.: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Editora Cortez, 2000. p. 113-168.

GENTILI, Pablo. *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1995.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In GENTILI, Pablo e SILVA, Tomas T (orgs). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p.9-49.

GENTILI, Pablo. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e a educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993.

GOIÂNIA. Lei orgânica do Município de Goiânia de 1990.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Decreto-Lei N.º 646*, de 09 de junho de 1992.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação. *Portaria N.º 017*, de 12 de junho de 1992a.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação. *Portaria N.º 014*, de 06 de agosto de 2001.

GOIÂNIA. Câmara Municipal. *Projeto de Lei N.º 8.075*, de 27 de dezembro de 2001.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Decreto-Lei de N.º 285*, de 14 de janeiro de 2002.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Resolução Normativa N.º 007*, 20 de março de 1996.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Resolução Normativa N.º 006*, 15 de abril de 1998.

GOMES, Candido Alberto. *Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação*. Revista brasileira de estudos pedagógicos. MEC/INEP. Brasília, dezembro, 1995.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização de Cultura*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978.

HORTA, José Silvério. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituições Brasileiras 1823-1988*. 2ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2001. p.201-240.

IBGE. *Carga tributária brasileira: 1997 a 2001*. Brasília, DF: IBGE, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/tabela26a.shtm> Acesso: 15 jun. 2003.

IBGE. *Contas nacionais de 1996 a 2000*. Brasília, DF: IBGE, 2003a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/tabela26a.shtm>, Acesso: 15 jun. 2003a.

IBGE. *Produto interno bruto brasileiro 1996-2000*. Brasília, DF: IBGE, 2003b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/tabela26a.shtm> acesso: 15 jun. 2003b.

IBGE. *Regionalização das transações do setor público em 2000*. Brasília, DF: IBGE, 2003c. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/tabela26as.htm> acesso: 15 jun. 2003c.

IBGE. *Censo demográfico 2002 – Resultado do Universo*. Brasília, DF: IBGE, 2003d. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/> Acesso: 15 jun. 2003d.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos. *Lua Nova revista de cultura e política*, São Paulo, n. 80, p.125-140, dez. 1990.

LIMA, Maria José Rocha. *Fernando Henrique e a educação: oito anos de governo*. Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/FHCcoito.doc> Acesso: 20 mai. 2003.

MARCELINO, Gileno Fernandez. *Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras*. Brasília: FUNCEP, 1989.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. Serie estudos e documentos, V. 17, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

MELLO, Guiomar Namó. *Social democracia e educação: teses para discussão*. São Paulo: Cortez, 1990.

MELLO, Guiomar Namó. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. In: Qualidade, eficiência e equidade na educação básica. Brasília: IPEA, 1992.

MELO, Maria Tereza Leitão de. Gestão Educacional – os desafios do cotidiano escolar. In.: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S (orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Editora Cortez, 2000.243-254.

MIRANDA, Marília Gouvea de. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, p. 37-48, 1997.

MIRANDA, Marília Gouvea de. *O professor pesquisador e sua pretensão de resolução da relação entre a teoria e a prática na formação de professores: uma impossibilidade e seus desenganos*. In: X Semana da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, 2000, Goiânia. (mimeo)

NAGLE, Jorge. A educação na Primeira Republica. In: FAUSTO, Boris. (coord). *História geral da civilização Brasileira: o Brasil Republicano*. V2, T. 3 p. 261 a 291. São Paulo: Difel, 1975.

NASCIMENTO, João Batista. *Financiamento da Educação: breve histórico*. Goiânia, 2002. (mimeo)

NASCIMENTO, João Batista. SME presta contas ao povo. Diário da Manhã, Goiânia, 25 de agosto de 2002. Caderno Universidade, p. 9.

NEGRI, Barjas. *Financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, 1997.

OLIVEIRA A., Dalila. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE Marisa R.T. (orgs.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas público de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.69-97.

OLIVEIRA A., Dalila. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In.: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S (orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Editora Cortez, 2000. p.91-112.

OLIVEIRA, Cleiton de. Municipalização do ensino brasileiro. In: CLEITON de OLIVEIRA (org). *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autentica, 1999. p.11-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org). *Política educacional: Impasses e alternativas*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998. p.123-144.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Revisitando uma questão polemica: A transferência de recursos públicos para a escola privada na Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional. In: DOURADO, Luis Fernandes (org). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Editora Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. p.47-60.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação na Assembléia Constituinte de 1946*. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituições Brasileiras 1823-1988*. 2ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 153-190.

PAIVA, Vanilda e Warde, Mirian Jorge. Novo Paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. In: PAIVA, Vanilda (org). *Transformação produtiva e equidade: a gestão do ensino básico*. Campinas: Editora Papyrus, 1994. p.9-40.

PARO, Vitor Henrique. O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública. Brasília: INEP, ano 11, n. 53, jan./mar, 1992.

PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.

PAULA, João Antônio de. O Plano Real e a Estabilização das Elites. *Revista Práxis*, São Paulo, n. 2, set. 1994. Disponível em: <http://www.rvpraxis.hpg.ig.com.br/> acesso: 10 jun. 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. *O Estado Brasileiro e a Política Educacional dos anos 90*. In: 24ª Reunião Anual da AMPED, 2002, Caxambu. Disponível em: <http://www.anped.org.Br/0508.htm> Acesso: 30 set. 2002

PERONI, Vera Maria Vidal. *A redefinição do papel do Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90*. 1999. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação Brasil: uma abordagem preliminar. In OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE Marisa R.T. (orgs.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas público de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 101-106.

PINHO, José Antônio Gomes. *Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: um “mix” possível?* In: Encontro sobre o Programa de Apoio à Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento da Reforma do Estado, 1997, São Paulo. Disponível em: http://www.fea.usp.br/fia/reforma/_private/Pinho.zip Acesso: 10 ago. 2002.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org). *LDB interpretada: diversos olhares se inter cruzam*. 2 ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 1998. p.19-42.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Os recursos financeiros para a educação: A Emenda 14 e o Plano Nacional de Educação. *Educação em Revista: SINTEGO*, Goiânia, ano IV, n. 4, dez. 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, Luis Fernandes (org). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Editora Autores Associados;Goiânia: Editora da UFG, 1999. p. 85-98.

REZENDE, Fernando. A política social e a crise econômica. In: *Crise e Infância no Brasil*. UNICEF: São Paulo, 1988.

ROMÃO, José Eustáquio. *Dialética da diferença: o projeto de escola cidadã frente ao Projeto Pedagógico Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2000.

RONCHI, Olga Izilda. *Os descaminhos do financiamento da educação básica pública*. 2000. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo, Editora Best Seller, 2002.

SAVIANI, Demerval. *Política e Educação no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez: Autores Associados, 1988.

SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação – LDB trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Editora Autores Associados, 2000.

SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas Educacionais: utopia, retórica e prática.. In GENTILI, Pablo e Silva, Tomas T. *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 150-166.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo, Editora Best Seller, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M de & EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: DP& A, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (orgs.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 167-188.

SIMIONATO, Ivete e NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. *Pobreza e Participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais*. Florianópolis: UFSC, 2002. Disponível em: http://www.portalsocial.ufsc.br/pobreza_participacao.pdf Acesso: 03 set. 2002.

SOUZA, Alberto de Mello e. *Financiamento da Educação na América Latina: Lições da Experiência*. In: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: PREAL, 1999. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/-index.asp?prj=Preal> Acesso: 05 mai. 2002.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e desigualdades. *Revista de cultura e política: Lua Nova*, São Paulo, n. 80, p.58-75, dez. 1999

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Políticas públicas de educação e mudanças na escola. Um estudo da cultura escolar. In OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE Marisa R.T. (orgs.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas público de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.177-190.

TORRES, Roberto Donoso. *Mito y educación: el impacto de la globalización en la educación in Latinoamérica*. Buenos Aires: Escapio Editorial, 1999.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio(orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 125-194.

VEIGA, Laura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz & FORTES, Fátima B. C. Teixeira. *Contexto socioeconômico e descentralização financeira no Ensino Fundamental em Minas Gerais*. In: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: PREAL, 1999. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/index.asp?prj=Preal> Acesso: 05 mai. 2002.

VIERA, Sofia Lercher. *Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

ANEXOS

Anexo I
Roteiro de entrevista

Formação do Conselho Escolar e Estatuto

1- Houve alguma alteração estatutária, por parte deste Conselho, em relação à minuta de Estatuto do Conselho Escolar trazida pelo Departamento de Administração Escolar (DAE-SME)? Em que sentido foram essas mudanças?

Eleições, representação e reuniões do Conselho Escolar

1- Nas eleições para o Conselho Escolar tem ocorrido disputa pelos cargos da Diretoria e Conselho Fiscal entre grupos locais ou mesmo entre pessoas da comunidade escolar?

2- A forma de representação paritária tem garantido a participação efetiva de todos os segmentos que formam a Comunidade Escolar?

3- Tem havido desistência de membros da diretoria e do conselho fiscal de participação no Conselho Escolar? Caso sim, a que se deve tal fato, ou o que você atribui para que isso venha ocorrendo?

4- Quantas vezes por semestre têm se reunido o Conselho Escolar? Houve alguma convocação extraordinária do Conselho Escolar neste último mandato? Por que motivo?

O Conselho Escolar e o processo pedagógico da escola

1- Pela minuta de Estatuto da SME, fica claro que o Conselho Escolar tem por atribuição colaborar e participar das decisões a respeito das questões pedagógicas da escola. Como o Conselho Escolar efetiva essa participação?

Utilização dos recursos

1- Os recursos provenientes do PDDE e do Tesouro Municipal já têm estabelecido percentuais para gastos com custeio e capital. Esse modelo facilita a utilização dos recursos pelo Conselho Escolar e a escola ou impede que ela utilize os recursos de forma a suprir as suas reais necessidades?

2- Para a aquisição de materiais de consumo e permanente, assim como para a contratação de prestador de serviço, é necessário fazer a tomada de preços no mercado. Dentro dos prazos estabelecidos pelo PDDE é possível realizar a tomada de preços e fazer o gasto dos recursos de forma adequada?

3- O modelo de prestação de contas faz algumas exigências como a utilização de cheques para as compras e pelo menos 3 orçamentos de cada grupo de materiais adquiridos e serviços contratados. Esse modelo tem facilitado o uso dos recursos pelo Conselho Escolar? Houve melhoria dos materiais e serviços adquiridos pela escola em relação ao modelo centralizador quando havia o almoxarifado na Sede da SME?

4- Essa escola em particular além do Ensino Fundamental dos 7 aos 14 anos, dentro do projeto de Ciclo de Formação Humana e da Grade Paritária, no turno diurno, atende a educação infantil (pré-escolar) e ensino de adolescentes, jovens e adultos do Ensino

Fundamental no período noturno. Com vistas ao PDDE que é destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental dos 07 aos 14 anos, como a escola faz para além deste grupo etário, atender aos demais alunos em seus interesses e necessidades previstas no projeto pedagógico da escola?

Aplicação e prestação de contas dos recursos financeiros

1- Há a obrigação legal de prestação de contas para a SME em relação aos recursos repassados pelo PDE, PDDE e pelo Tesouro Municipal, sob pena de tomar-se medida judiciais e administrativas contra o funcionário público ou membro da comunidade escolar que ocupem os cargos de presidente e tesoureiro do Conselho Escolar. Além da SME, MEC e Receita Federal, houve divulgação das prestações de contas para a comunidade? De que forma esta foi realizada?

2- Os recursos repassados pelo PDDE dependem do número de alunos matriculados na escola. O Conselho Escolar junto à escola elaborou alguma estratégia para manter seus alunos frequentando a escola para manter os recursos?

3- A escola e o Conselho Escolar tem buscado atrair novas matrículas? De que forma?

Capacidade de captar recursos financeiros, materiais e humanos

1- Além dos recursos repassados pelo PDE, PDDE e Tesouro Municipal, o Conselho Escolar junto com a escola tem buscado outras fontes de recursos junto à comunidade? Quais são elas e como a comunidade reage a esta forma de se buscar recursos?

2- Além de recursos financeiros tem havido outras contribuições para a escola como, por exemplo, a doação de materiais e/ou a participação da comunidade em projetos para a melhoria da qualidade do atendimento aos alunos? Como o Conselho Escolar contribui para o levantamento destes recursos?

3- O Conselho Escolar têm formado patrimônio próprio a partir de doações de materiais e recursos financeiros?

Avaliação do desempenho do Conselho Escolar

1- Qual é a avaliação da comunidade escolar a respeito do Conselho Escolar em sua participação na gestão e nos processo pedagógicos da escola?

Articulação com outras entidades do terceiro setor, do setor privado da economia, entidades públicas e órgãos governamentais

1- Existe integração do Conselho Escolar com a associação de moradores e demais membros da comunidade local que não são membros da comunidade escolar? Existe algum tipo de contribuição da Associação para a melhoria da escola?

2- Além de trabalhar a favor da escola, o Conselho Escolar desenvolve outras atividades de cunho comunitário?

3- Diante da escassez de recursos o Conselho Escolar estabeleceu alguma parceira ou contato com órgãos públicos e empresas privadas para superar suas dificuldades? Que órgãos e/ou empresas são estas e como esta atuação é vista pela comunidade escolar?

Anexo II

Tabelas com a arrecadação tributária do Brasil em 2000, tabela com atendimento do PDE na RME de Goiânia e tabelas de balanço entre receitas e despesas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do Município de Goiânia efetivadas entre 1998-2001

Tabela 15 – Receita tributaria no Brasil por esfera de governo no ano de 2000, em milhões de Reais

	Total	Federal	Estadual	Municipal
Tipo de tributo	351.449	240.054	95.383	16.011
Impostos ligados a produção e a importação	183.077	88 203	85 335	9 539
Impostos sobre produtos	119.394	31 013	82 458	5 923
Impostos sobre o valor adicionado	99.839	17 565	82 275	-
IPI	17.565	17 565	-	-
ICMS	82.275	-	82 275	-
Imposto sobre importação	8.430	8 430	-	-
Outros impostos sobre produtos	11.125	5 019	183	5 923
Imposto sobre a exportação	2	2	-	-
Imposto operações de crédito, câmbio e seguro, ou sobre operações relativas a títulos ou valores mobiliários	3.091	3 091	-	-
Imposto sobre serviços	6.106	-	183	5 923
Demais	1.925	1 925	-	-
Outros impostos ligados à produção	63.683	57 190	2 877	3 616
Impostos sobre a folha de pagamento	5.332	5 332	-	-
Contribuição do salário educação	2.729	2 729	-	-
Contribuição para Sesi, Sesc, Senai e Senac	2.032	2 032	-	-
Demais	571	571	-	-
Outros impostos e taxas sobre a produção	58.351	51 858	2 877	3 616
Taxa de poder de polícia	589	-	-	589
Taxa de prestação de serviços	5.250	58	2 542	2 650
Contribuição p/ fundo investimento social (COFINS)	38.634	38 634	-	-
Contribuições para o PIS / PASEP	9.484	9 484	-	-
Demais	4.394	3 682	335	377

Fonte: IBGE, 2003 e 2003c.

Continua a seguir.

Tabela 15 – Receita tributaria no Brasil por esfera de governo no ano de 2000, em milhões de Reais (continuação)

	Total	Federal	Estadual	Municipal
Tipo de tributo	351.449	240.054	95.383	16.011
Impostos sobre a Renda e a Propriedade	83.087	71.992	5.626	5.469
IRPF	24.051	24.051	-	-
IRPJ	24.571	24.571	-	-
Outros Impostos sobre a Renda e a Propriedade	34.466	23.370	5.626	5.469
IPTU	4.519	-	-	4.519
IPVA	5.297	-	5.297	-
IPMF/CPMF	14.397	14.397	-	-
Contribuição Social sobre Lucro de Pessoa Jurídica	8.666	8.666	-	-
Demais	1.587	308	329	950
Contribuições aos Institutos Oficiais de Previdência	79.532	75.675	3.145	712
Contribuições Previdenciárias do Funcionalismo Público	5.752	4.184	1.278	291

Fonte: IBGE, 2003 e 2003c.

Tabela 16 – Total da arrecadação tributaria, absoluta e percentual, no Brasil por esfera de governo no ano de 2000, em milhões de Reais

Âmbito de poder	Federal	Estadual	Municipal	Brasil
Total da arrecadação	240.054	95.383	16.011	351.449
Total percentual	68,30	27,14	4,56	100

Fonte: IBGE 2003a, 2003b e 2003c.

Tabela 17 – Escolas contempladas com PDE e percentual em relação ao total de escolas da RME da cidade de Goiânia

	1998	1999	2000	2001
Número unidades escolares de ensino fundamental da RME	145	154	162	163
Número unidades escolares de ensino fundamental da RME com PDE	9	6	20	75
Percentual de unidades escolares de ensino fundamental da RME com PDE	6,21	3,90	12,35	46,01

Fonte: Divisão de estudos e projetos da SME.

Tabela 18 - Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 1998

Balancete anual da receita de impostos da prefeitura Municipal de Goiânia	
Receitas	Recursos
Impostos Municipais: IPTU + ITU + ISS + IVVC + ITBI	118.548.325,33
Transferências de Impostos Federais: FPM + ICMS + IR Servidores Municipais + Outras Transferências	51.172.392,00
Transferências de Impostos Estaduais: ICMS + ICMS CELG + IPI Exportação + IPVA	133.053.779,44
Contribuição para o FUNDEF [15% da receita do (FPM + ICMS + IPI-expor.)]	22.273.805,48
Rendimento da aplicação financeira dos impostos	8.142.058,23
FUNDEF + Rendimento da aplicação do FUNDEF	27.447.175,76
Salário Educação + Rendimento de aplicação	3.631.783,57
Base de Calculo (30% e 25 %)	84.063.657,93
Total de recursos devidos em Educação	92.868.811,78
Despesas de MDE realizadas pela Secretaria Municipal de Educação	
Forma de Gasto	Despesas
Salários de pessoal	56.074.248,31
Material de consumo	3.002.173,43
Serviços de terceiros e encargos	3.883.609,44
Obras e instalações (Sec. De Obras e COMOB)	4.751.218,34
Equipamento e Material permanente	936.512,83
Convênios ⁹¹	-
Despesas em outras secretarias (Sec. de Administração e Recursos Humanos, SECFIN e Sec. Governo)	19.574.939,52
Despesas de exercícios anteriores ⁹²	135.121,88
Total	88.357.823,75
Recursos Repassados às Escolas da RME - Por Fonte 1988	
Tesouro	669.160,00
PDE-Fundescola	76.800,00
PDDE	791.000,00
Total	1.536.960,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação.

⁹¹ Nesse ano de 1998 não encontrado nos balanços e dados gerenciais referências aos convênios.

⁹² Não consideramos as despesas de ano anterior e restos a pagar como despesa corrente devido o parágrafo 4º do Art. 69 da LDB 9394/96, conforme discutimos no capítulo 3 do trabalho.

Tabela 19 - Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 1999

Balancete anual da receita de impostos da prefeitura Municipal de Goiânia	
Receitas	Recursos
Impostos Municipais: IPTU + ITU + ISS + ITBI + Dívida Ativa	132.097.052,05
Transferências de Impostos Federais: FPM + ICMS + IR Servidores Municipais + Outras Transferências	55.369.982,31
Transferências de Impostos Estaduais: ICMS + ICMS CELG + IPI Exportação + IPVA	152.192.552,94
Contribuição para o FUNDEF [15% da receita do (FPM + ICMS + IPI-Expor.)]	25.876.182,98
Rendimento da aplicação financeira dos impostos	13.489.632,83
FUNDEF + Rendimento da aplicação do FUNDEF	30.910.431,88
Salário Educação + Rendimento de aplicação	2.230.791,34
Base de Cálculo (30% e 25%)	95.566.639,28
Total de recursos devidos em Educação	102.831.679,52

Despesas de MDE realizadas pela Secretaria Municipal de Educação	
Forma de Gasto	Despesas
Salários de pessoal	61.177.142,33
Material de consumo	3.849.156,48
Serviços de terceiros e encargos	5.281.953,67
Obras e instalações (Sec. de Obras e COMOB)	411.439,11
Equipamento e Material permanente	318.272,64
Convênios	1.023.353,21
Despesas em outras secretarias (Sec. de Administração e Recursos Humanos e SECFIN)	8.800.150,33
Despesas de exercícios anteriores	588.127,63
Restos a pagar	6.409.261,66
Total	87.858.857,06

Recursos Repassados às Escolas da RME - Por Fonte 1999	
Tesouro	862.305,00
PDE-Fundescola	232.000,00
PDDE	793.000,00
Total	1.887.305,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação.

Tabela 20 - Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 2000

Balanco anual da receita de impostos da prefeitura municipal de Goiânia	
Receitas	Recursos
Impostos Municipais: IPTU + ITU + ISS + ITBI+ Divida Ativa	147.116.248,65
Transferências de Impostos Federais: FPM + ICMS + IR Servidores Municipais + Outras Transferências	67.469.070,65
Transferências de Impostos Estaduais: ICMS + ICMS CELG + IPI Exportação + IPVA	165.300.881,89
Contribuição para o FUNDEF [15% da receita do (FPM + ICMS + IPI-Expor.)]	28.867.108,16
Rendimento da aplicação financeira dos impostos	26.548.371,07
FUNDEF + Rendimento da aplicação do FUNDEF	26.147.470,68
Salário Educação + Rendimento de aplicação	3.347.175,07
Base de Calculo (30% e 25%)	110.291.874,05
Total de recursos devidos em Educação	110.919.411,64

Despesas de MDE realizadas pela Secretaria Municipal de Educação	
Forma de Gasto	Despesas
Salários de pessoal	71.620.105,99
Material de consumo	3.420.908,07
Serviços de terceiros e encargos	6.212.695,75
Obras e instalações (Séc. De Obras e COMOB)	937.594,71
Equipamento e Material permanente	156.447,35
Convênios	938.071,20
Despesas em outras secretarias (Sec. de Administração e Recursos Humanos)	3.836.808,89
Despesas de exercícios anteriores	0,00
Restos a pagar	0,00
Total	87.122.631,96

Recursos Repassados às Escolas da RME - Por Fonte - 2000	
Tesouro	1.362.022,00
PDE-Fundescola	675.400,00
PDDE	889.213,00
Total	2.926.635,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação.

Tabela 21 - Balancete anual da prefeitura municipal de Goiânia com receitas e despesas em MDE, em 2001

Balanco anual da receita de impostos da prefeitura Municipal de Goiânia	
Receitas	Recursos
Impostos Municipais: IPTU + ITU + ISS + ITBI + Divida Ativa	175.358.350,76
Transferências de Impostos Federais: FPM + ICMS + IR Servidores Municipais + Outras Transferências	82.767.668,86
Transferências de Impostos Estaduais: ICMS + ICMS CELG + IPI Exportação + IPVA	218.272.521,67
Contribuição para o FUNDEF [15% da receita do (FPM + ICMS + IPI-Expor.)]	35.768.043,08
Rendimento da aplicação financeira dos impostos	12.374.348,60
FUNDEF + Rendimento da aplicação do FUNDEF	46.816.625,80
Salário Educação + Rendimento de aplicação	3.867.728,92
Base de Calculo (30% e 25%)	131.579.857,44
Total de recursos devidos em Educação	146.496.169,08

Despesas de MDE realizadas pela Secretaria Municipal de Educação	
Forma de Gasto	Despesas
Salários de pessoal	88.824.802,81
Material de consumo	4.992.797,23
Serviços de terceiros e encargos	5.884.060,81
Obras e instalações (Sec. De Obras e COMOB)	1.701.850,11
Equipamento e Material permanente	33.755.764,00
Convênios	1.210.890,00
Despesas em outras secretarias (Sec. de Administração e Recursos Humanos)	8.068.258,21
Despesas de exercícios anteriores	316.037,41
Restos a pagar	8.141.975,98
Total	152.896.436,56

Recursos Repassados às Escolas da RME – Por Fonte 2001	
Tesouro	1.322.808,00
PDE-Tesouro Municipal	260.780,00
PDE-Fundescola	414.620,00
PDDE	889.226,00
Total	2.887.434,00

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Educação.