

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O FUNDEF E A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO

VICENTE RODRIGUEZ*

RESUMO: Este artigo aborda a discussão dos principais impactos do Fundef na política educacional atual. Através de uma abordagem particular sobre os impactos no sistema educativo público e nas relações intergovernamentais no Brasil, o artigo visa polemizar as possibilidades e os cenários criados pelo Fundo. As divergências com a posição oficial do MEC são remarcadas pelo autor.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Política Educacional; Relações Federativas.

Introdução

Analisar a política atual de financiamento no setor educacional é também uma oportunidade para poder analisar como está evoluindo a política de descentralização do Estado brasileiro, mais particularmente a descentralização do seu aparelho de proteção social.

Após o período centralizador do regime militar, o sistema de financiamento da educação pública no Brasil vem sendo reestruturado com base em duas lógicas principais:

Em primeiro lugar, aumentar e garantir os recursos para a educação pública. Esta posição dominou os movimentos por educação da década de 1980 e teve presença destacada nos trabalhos dos constituintes de 1988. Durante esta época, os níveis de vinculação de recursos de estados e municípios a serem gastos com desenvolvimento e manutenção do ensino aumentaram de 20 para 25% do total da receita de impostos e transferências, e delimitou-se o que poderia ser considerado como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), minimizando uma fonte de desvios de recursos constitucionais do setor educacional para outros gastos. Esta tendência foi aprofundada nos processos consti-

* Prof. Dr. do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas à Educação (Decisae), da Faculdade de Educação da Unicamp. *E-mail:* virodri@unicamp.br

tuintes estaduais e municipais, nos quais várias unidades da federação fixaram sua vinculação em gastos para educação em 30% da receita de impostos. São Paulo situa-se entre esses casos. Esta tendência nem sempre contou com o apoio do poder executivo dos entes federados, os quais, das mais diversas formas, opuseram-se a esta lógica. No entanto, a lógica do aumento de recursos comandou as reformas políticas realizadas nas duas últimas décadas no Brasil.

Em segundo lugar, descentralizar o sistema tributário nacional revigorando o nosso sistema federativo convalescente após 20 anos de autoritarismo centralizador por parte da União. Este processo de descentralização financeira tem sido seguido de perto e, de forma bem mais problemática, pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias federativas, particularmente a descentralização do aparelho responsável pelas políticas públicas de proteção social. Atingida neste processo, principalmente pelos efeitos da política de vinculação do gasto, a oferta de serviços educacionais foi afetada fortemente pela lógica da descentralização fiscal do Estado brasileiro. A reforma fiscal e financeira teve efeitos imediatos, e, em muitos casos, perversos, no setor educacional.

A primeira descentralização do setor educacional e suas conseqüências (1988-1996)

O primeiro período do processo de descentralização educacional pode ser resgatado resumidamente da seguinte maneira: a descentralização fiscal para estados e municípios, iniciada na década de 1980, aumentou a disponibilidade de recursos nessas instâncias governamentais (ver Tabela 1).

Observe-se que a esfera municipal recebe hoje 10 pontos percentuais a mais do total da receita do Estado brasileiro do que nas décadas do regime de exceção militar. No plano da receita total de impostos, isto representa perto de 20 bilhões de Reais a mais por ano, nos orçamentos dos níveis sub-nacionais.

Como resultado do processo desencadeado pela lei da vinculação, o setor educacional aumentou significativamente a sua disponibilidade de recursos orçamentários. Em contrapartida, o aumento da oferta de serviços educacionais, por parte das instâncias governamentais municipais, foi modesta e totalmente focalizada no ensino pré-escolar, com a anuência dos governos estaduais (Rodríguez, 1997).

Tabela 1
 Brasil – Distribuição da Receita de Impostos 1960-1997
 Recursos Disponíveis por Nível de Governo (%)

Anos	Federal	Estadual	Municipal
1960	59,44	34,01	6,55
1980	69,17	22,18	8,64
1988	62,32	26,92	10,77
1997	56,4	27,5	16,1

Fonte: Afonso J. R. & Raimundo J.C. BNDES (mimeo), Rio de Janeiro, 1998.

Para poder acompanhar esta tímida expansão da oferta no ensino fundamental, por parte dos municípios, foi necessário recorrer a toda uma série de artifícios contábeis para cumprir as disposições constitucionais de gasto. Encontram explicação nestes artifícios todas as formas de desvio na execução orçamentária dos recursos da educação para outras atividades dos poderes públicos. Foi este, durante a década de 1990, um dos principais problemas apontados pelos foros educacionais. E foi a partir deste cenário que a União encontrou legitimidade para intervir nacionalmente na política educacional.

Assim, após a resistência de quase uma década dos prefeitos municipais e governos estaduais para conduzir um processo articulado de descentralização da oferta educacional entre as esferas governamentais,¹ houve a intervenção do governo federal por meio da Emenda Constitucional nº 14/96 e da lei 9324/96, as quais concretizam um novo cenário de coordenação do processo. Este texto visa discutir este novo cenário.

Algumas das questões centrais que podem ser colocadas a respeito deste novo cenário são: será que ele fortalece o diálogo e a cooperação entre as diversas instâncias governamentais que atuam no sistema público de educação? É possível afirmar que o Fundef permite fortalecer a articulação da oferta entre os diferentes níveis de ensino? Será que ele viria no sentido de manter ou de alterar a lógica política do último período, a saber, aumentar e garantir mais recursos para a educação nacional? Qual será seu impacto no processo de democratização e controle

da cidadania sobre o bem público educacional? E, finalmente, em que ele contribui para elevar os níveis de qualidade e efetividade do sistema público de educação?

A segunda descentralização educacional: o Fundef e suas tensões – 1996/2000.

A forma negligente e fragmentada com que os atores do sistema federativo enfrentaram o problema da nova distribuição de recursos, entre 1988 e 1995, seria responsável por uma primeira tensão no sistema educacional quando da implantação do Fundef. Isto se deu com os municípios, que já vinham concentrando sua atividade no ensino pré-escolar, em muitos casos instalando sistemas municipais de alta qualidade – com suporte educacional e pedagógico, atendimento em período integral, saúde, alimentação e outros benefícios –, que implicavam um nível de gasto elevado no orçamento das secretarias municipais com objetivo de realizar 25% da receita de impostos.

O Fundef, ao ser implantado, retira recursos do ensino pré-escolar para serem alocados privilegiadamente no ensino fundamental, pois as matrículas pré-escolares não são levadas em conta para os repasses dos per capita do Fundo. Este caráter competitivo entre os diversos níveis de ensino trará consigo um dos problemas importantes do Fundef, a saber, a introdução de uma fratura entre os diferentes níveis de ensino básico, como definido na LDB, lei 9.394/96 (Capítulo II, Seção I a V) e na idéia de um Sistema Nacional de Ensino presente na mesma lei (artigo 8 § 1º).

Neste artigo não será discutida, pois não é seu objeto, a correção ou não da definição do ensino fundamental como prioridade para a educação nacional num país com as características do Brasil. No entanto, adotar esta prioridade da forma como foi feito acarretou um grande número de efeitos perversos ao interior da política de financiamento adotada.

Além disso, o resultado político do Fundef apresenta-se como uma armadilha para os prefeitos que terão de enfrentar a diminuição da oferta do nível pré-escolar e, mais do que isso, deverão reduzir os níveis de qualidade do sistema, com os custos políticos que pesarão sobre a opinião pública nos seus municípios. Nenhum político gosta da idéia de fechar escolas.² Isto recria novamente um clima de desconfiança com relação às ações políticas supranacionais e uma disputa federativa que se

traduz hoje no elevado número de ações legais contra o Fundef por parte das municipalidades.

No entanto, é preciso nunca perder de vista que a primeira fase da descentralização *descoordenada* (Lobo, 1993) foi altamente problemática, no sentido anteriormente apontado, da desigualdade no sistema educacional. Para indicar o ponto que este problema havia alcançado, citamos uma pesquisa realizada em 1995, segundo a qual uma criança que estudasse no sistema municipal podia chegar a gastar R\$ 2.900 por ano, enquanto seu vizinho, estudante de uma escola estadual, gastava R\$ 480 por ano (Fundap, 1995). Lembrando também que, de certa forma, foram as desigualdades que criaram as condições para legitimar a intervenção federal.

Para analisar o impacto do Fundef será necessário destacar de forma ordenada alguns dos problemas que ele enfrenta. No nosso entender, três merecem especial atenção: a) o impacto sobre a relação entre os níveis de ensino; b) o impacto sobre a mobilidade das matrículas entre os níveis de governo e c) o impacto nas relações entre os diferentes níveis de governo. A seguir, destacar-se-á esta discussão.

As diferentes fraturas do sistema educacional

O Brasil viveu, no início dos anos 90, vários processos de descentralização estaduais seguindo a tendência, já forte na época, da municipalização dos serviços educacionais. Estes processos foram, sem dúvida, muito ricos. Eles vinham desenvolvendo um sistema de foros de discussão intergovernamental, que apesar de lentos e difíceis de serem conduzidos apontavam para um nível maior de negociação. Neste sentido, os exemplos mais notórios destes processos foram o Rio Grande do Sul (Winckler, 1996) e o Paraná (Raggio, 1996), que já em 1995 haviam vislumbrado a necessidade da instituição de um custo *per capita* para as matrículas que estavam sendo deslocadas de um nível governamental para outro. Embora anteriores à engenharia fiscal e financeira do Fundef, estes processos já apontavam para o caminho possível de fazer a descentralização sem ônus entre os parceiros governamentais. Apesar disso, havia fundadas críticas a estes processos por eles serem conduzidos de forma autoritária por parte dos governos estaduais (Raggio, 1996).

Esta questão será responsável pela *fratura política e institucional* que acompanha a implantação do Fundo. Este se fez à revelia das experiências acima citadas, desperdiçando a possibilidade do resgate político das mesmas. Isto também significou o sacrifício de foros de articulação

intergovernamentais, que facilitariam o diálogo no interior do processo de descentralização.³ A importância do diálogo intergovernamental revela-se decisivo no planejamento das ações do sistema, na priorização e hierarquização de competências, na integração dos diferentes níveis de governo e na distribuição de recursos. Porém, no cenário criado, pode-se aventar a hipótese de um aprofundamento do estranhamento político dos entes governamentais sub-nacionais com relação à legitimidade política de coordenação federal.

A forte autonomia política dos municípios herdada de 1988, a total autonomia financeira dos sistemas municipais de ensino na atual reforma e a falta de foros político institucionais apropriados retiram dos estados a capacidade de articular políticas educacionais estaduais, de coordenar os processos de correção e ajuste das desigualdades geradas pelo próprio Fundo. Assim, deixaria de existir, aos poucos, um sistema estadual de educação que seria substituído por múltiplos sistemas municipais diversos e possivelmente desiguais. Este outro tipo de *fratura institucional* não é de menor relevância que o anterior.

Mas, retomando uma das hipóteses levantadas acima, outro cenário que surge da implementação do Fundef é o de uma *fratura* entre os níveis de ensino. As pesquisas de acompanhamento do Fundo, no estado de São Paulo,⁴ apontam para a diminuição, quando não para retração, da oferta de matrículas no ensino infantil.

Uma outra forma de fragilização para o sistema educacional encontra-se no fato de que as matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) ficaram fora do cálculo para o repasse do *per capita* do Fundo. Para isso, foi necessário que a equipe do MEC recorresse, lamentavelmente, a utilização de um veto presidencial sobre a proposta de lei em tramitação, contrariando, assim, a vontade da maioria dos atores políticos do sistema educativo nacional.

A educação em suplência é um campo importante de intervenção dos municípios, embora os impactos do Fundo na oferta de matrículas, neste nível de ensino, não apontem uma tendência nítida nas pesquisas já citadas, parece factível prever que algo similar a aquilo acontecido no ensino infantil poderá ser delineado num futuro próximo.

Falamos em fratura do sistema de educação básica, porque todos os níveis de ensino deveriam ser planejados e articulados, no seu crescimento, de forma integrada pelo sistema público como um todo. O “efeito” do Fundo é o contrário: a focalização exacerbada dos recursos no ensino fundamental se faz às custas da exclusão dos outros níveis de ensino (Oliveira, 1999).

A descentralização selvagem (1976-2000)

Ao analisar o efeito redistributivo de matrículas entre os níveis governamentais, acarretadas pelo Fundef, poder-se-ia afirmar que estamos num cenário de descentralização muito acelerada. Ao observar a Tabela 2, vemos que mais de 4 milhões de matrículas do ensino fundamental mudaram de instância governamental entre 1997-1999, o que representa um número muito significativo e sugere um forte impacto sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontram aparelhados nem administrativamente nem pedagogicamente. Uma parte importante deste deslocamento situa-se nos sistemas do Sul e do Sudeste, que estavam menos municipalizados e portanto sofreram um impacto maior do Fundef.

Tabela 2
Brasil 1997-1999
Evolução da Matrícula no Ensino Fundamental
por Dependência Administrativa

Dependência administrativa	1997	1998	1999
Federal	30.569	29.181	27.521
Estadual	18.098.544	17.266.355	16.702.076
Municipal	12.436.528	15.113.669	16.126.649
Privada	3.663.747	3.383.349	3.278.397
TOTAL	34.229.388	35.792.554	36.170.643

Fonte: MEC/INEP, Apud Oliveira & Oliveira.

Soma-se a essa constatação aquela que indica que os maiores receptores de matrículas de ensino fundamental são os municípios de pequeno porte e, na maioria das vezes, os mais frágeis do ponto de vista financeiro e administrativo (Monlevade, 1999). O “efeito” Fundef, que explica em parte este movimento, é que ele representa dinheiro novo nos cofres das prefeituras, muitas delas em situação tão precária que quaisquer recursos representam uma vantagem imediata. Mesmo que depois o projeto não seja sustentável para seus sucessores. Ou seja, existe a possibilidade de que, ante uma alteração das leis atuais de distribuição de recursos do

Fundef, muitas das matrículas que foram atribuídas, sem nenhum planejamento, aos municípios não possam ser sustentadas pelo poder municipal.⁵ Um elemento a mais para apoiar esta hipótese surge quando se percebe a reação contrária a essa tendência, por parte dos municípios mais fortes. Um dos exemplos é Campinas, em São Paulo, que não assumiu municipalizar as matrículas, lembrando os casos de Londrina e Maringá, no Paraná, para mostrar que este é um fenômeno mais geral. O que de fato acontece é que a fragilidade política dos pequenos municípios os deixa mais vulneráveis à pressão e à vontade política do ente governamental superior; desta forma a municipalização é dos mais frágeis. Este cenário é preocupante com relação ao efeito do Fundef sobre a manutenção da qualidade do ensino público no país.

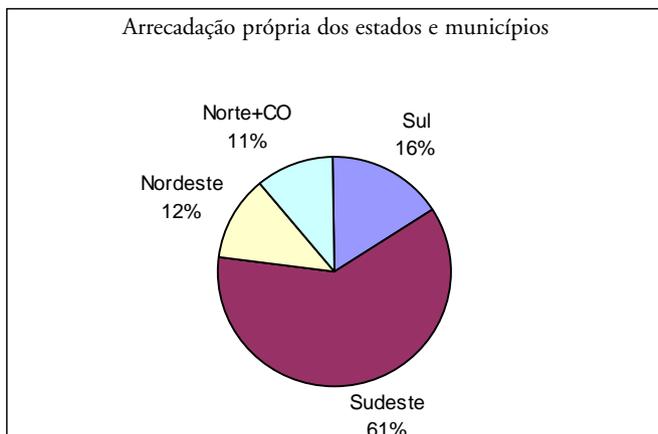
Esta perspectiva de instabilidade do Fundef para o processo de descentralização educacional já foi apontada por vários autores (Davis, Arelaro, Pinto, Guimarães). Esta descentralização de matrículas educacionais, feita sem planejamento nem prioridades claras, pode ser definida como uma *descentralização selvagem* gerada pelos efeitos financeiros do Fundef nos municípios.

Esta relação complexa e contraditória entre o Fundo e a qualidade desejada para o sistema educativo também revela-se complexa e contraditória no campo das relações que ficarão vigendo entre as esferas de governo no sistema público de ensino, pois sempre que um ator governamental perde recursos em benefício dos outros sem a sua anuência, a estabilidade política da relação federativa estará assentada em cenários conflituosos e não cooperativos.

A falta de compromisso da União com o ensino fundamental

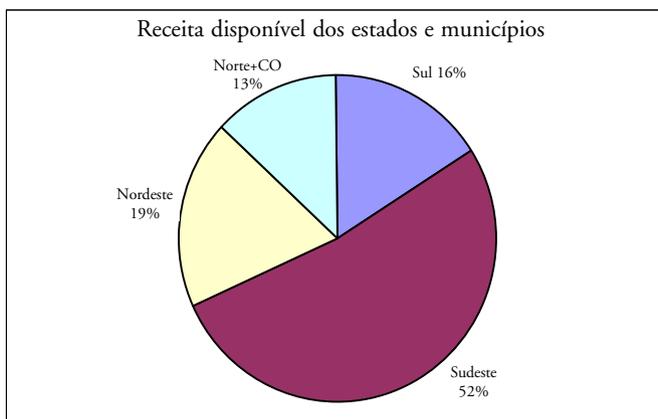
A União, numa federação como a brasileira que está assentada em profundas desigualdades regionais, encontra seu sentido mais profundo no papel re-distribuidor de recursos para combater as iniquidades sociais e econômicas. Apesar do resultado histórico pouco expressivo que a União ostenta nesta área, o sistema tributário nacional está ancorado no princípio de redistribuir a renda pública nacional entre os parceiros federados (ver Gráficos 1 e 2). Historicamente, esta lógica está presente na constituição da República Federativa, mesmo durante o período de exceção da ditadura militar; se houve centralização tributária, coube aos planos de metas zelar por esta lógica estruturante de qualquer federação.

Gráfico 1



Fonte: Afonso & Ramundo.

Gráfico 2



Fonte: Afonso & Ramundo.

Na constituição de 1988 e na LDB de 1996, este princípio foi reafirmado para orientar o comportamento do governo federal. Assim, pela lógica descentralizadora que comanda estas leis, condena-se a oferta direta de serviços educacionais no ensino fundamental por parte da União e reforça-se o seu papel coordenador e equalizador. Não é de estranhar, então, que a Lei 9424/96, em seu artigo 8º, estabeleça um valor mínimo

nacional *per capita* e que aqueles estados que não atinjam este valor sejam complementados pela União com recursos a fundo perdido.

Existia um destacado argumento redistributivo nas justificativas para promulgação da Lei 9424/96, que aventava a idéia de que o Fundo teria três impactos decisivos no sistema educacional:

- Reduziria as desigualdades de oferta desse nível de ensino no âmbito nacional.
- Elevaria os índices de qualidade da oferta desse nível de ensino.
- Iria estruturar um verdadeiro sistema descentralizado de ensino.

O governo federal tem realizado várias manobras para burlar esta responsabilidade. A primeira manobra deu-se quando da promulgação da Emenda constitucional que constitui a base para implantação do Fundef. Através dela o governo federal reduziu o percentual dos seus recursos vinculados que deveriam ser aplicados no ensino fundamental. Este percentual caiu de 50%, segundo regia o artigo 60 das disposições transitórias da Constituição de 1988, para 30%. Este fato representou uma contradição no discurso oficial, já que depois de encampar a política dos organismos internacionais que declaram a necessidade de priorizar o ensino fundamental no Brasil e estabelecendo esta prioridade na política educacional do país, o governo federal tomou uma medida que diminui a sua responsabilidade.⁶

Isto seria compreensível num país com suas demandas educacionais satisfeitas e equilibradas, o que, como sabemos, não é o caso do Brasil, onde há ainda um esforço razoável para cobrir um déficit de analfabetismo existente na sua população. Embora muito melhor do que os indicadores ostentados uma década atrás, o percentual atual ainda representa quase 17 milhões de brasileiros sem educação. Por outro lado, deve ser lembrado que o esforço gigantesco para democratizar o acesso e a cobertura do ensino fundamental – hoje, em São Paulo, 94% das crianças em idade escolar estão matriculadas neste nível de ensino – realizou-se massificando as condições de ensino com resultado nefasto sobre a qualidade do sistema. Portanto, restaria ainda um bom período de necessidade de intervenção do governo federal no combate ao analfabetismo e aos baixos índices de qualidade no ensino fundamental. Os recursos federais retirados do ensino fundamental contribuem para manter as desigualdades da oferta e a baixa qualidade de ensino no sistema público.

Além destes problemas, a União tem desrespeitado o princípio lógico que norteia o mínimo nacional para o custo-aluno, que deveria

ser fixado pela soma do total dos recursos de todos os Fundos estaduais dividido pelo total de matrículas no ensino fundamental. Segundo cálculos para o ano de 1998, este valor deveria ser de R\$ 423,45 por ano (Davis, 1999). O governo federal tem fixado, arbitrariamente, este valor em R\$315 por ano. Com este artifício, o governo federal deixa de aplicar R\$ 1,534 bilhões no sistema público. Com o valor fixado em R\$315, apenas 8 estados recebem alguma complementação da União. Se o valor fosse corretamente calculado, muitos outros estados fariam parte desta categoria. Se há a intencionalidade de equalizar e redistribuir recursos para combater desigualdades, e isto se encontra entre os principais objetivos do Fundef, será difícil obter os resultados desejados. Reduzindo o montante de recursos que deveriam ser aplicados no combate ao analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, negando-se a colocar o volume correto de recursos no *per capita* mínimo nacional para reduzir as desigualdades inaceitáveis da nossa federação, é que não será.

Não fosse suficiente este tipo de postura, a legislação do Fundef permite a intervenção federal nos municípios que não cumpram as determinações legais e determina uma série de penalidades e punições para os governos sub-nacionais e, no entanto, não promove nenhum mecanismo de controle e penalidades para a própria União. Vale dizer que o parceiro, federal, se transforma em interventor. E na “nova” parceria estabelecida, uns entram com esforço/recursos para melhorar o ensino, enquanto o outro entra com “boas idéias” e aplica punições. Isto cria um clima de desconforto entre as esferas governamentais e compromete a legitimidade e a aceitação da política federal por parte dos outros níveis de governo. Nestas condições, as possibilidades de estruturar um verdadeiro sistema descentralizado de educação ficam comprometidas e, ao contrário, surgirá uma multiplicidade de sistemas educacionais descoordenados e principalmente desiguais.

Completam este cenário as manobras da União para retirar recursos de estados e municípios: o estabelecimento do Fundo Social de Emergência, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, e agora em DRU, retém receita de impostos que deveriam ser transferidos da União para estados e municípios. A Lei Kandir, que desonera as exportações, com os tributos das outras esferas de governo, conclui o avanço do Governo Federal sobre os recursos a serem aplicados em educação pelos outros parceiros federados.

Mais recursos para o ensino básico

A tendência para a alocação de novos recursos na educação vem desde começos da década de 1980, mais precisamente em 1983, quando o congresso aprova a emenda Passos Porto e continua com as determinações da Constituição Federal de 1988. Em 1996, a LDB determina com maior precisão o que pode ser considerado gasto com desenvolvimento e manutenção de ensino – MDE (artigo 70). Esta determinação, ao excluir os gastos com merenda, representará recursos novos para o ensino.

Merece ser ressaltado que o Fundef ancora-se na idéia de que o Brasil gasta o suficiente com educação, no entanto gasta mal (Negri, 1977). Esta afirmação encontra-se na apresentação dos estudos que justificam a preparação da lei do Fundo. Como vimos anteriormente o efeito do Fundef sobre a alocação e o ordenamento dos recursos entre as dependências administrativas do sistema e entre os diferentes níveis de ensino é, no mínimo, desastrosa. Já o objetivo de buscar recursos novos para o sistema educacional não se encontra sequer entre as suas preocupações. A idéia de que 3,9% do PIB é um percentual suficiente para o gasto educacional no Brasil faz parte do discurso da equipe ministerial do Governo atual.

As tensões que começam a ser delineadas no ensino infantil, no ensino médio e que, em poucos anos, baterão às portas do ensino superior, impedem de acreditar que a equipe ministerial esteja certa nas suas afirmações. Mais realista parece ser o relator da Comissão de Educação da Câmara Federal, Deputado Nelson Marchezam (RS), que sugeriu 7% do PIB como sendo necessário para um plano de longo prazo que retire o Brasil das péssimas condições educacionais que vigoram atualmente e que constroem a Nação em todas as estatísticas internacionais sobre o tema.

Democratização, participação e controle das políticas públicas: os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs)

A forma adotada na engenharia fiscal que deu origem ao Fundef traz em si uma possibilidade de melhorar as informações necessárias ao acompanhamento, por parte da sociedade, do gasto em educação. Isto tem sido notado rapidamente por diversos setores sociais, que já têm uma experiência de ação social ligada ao controle das políticas públicas. Prova disso é a boa receptividade e a alta participação de militantes de partidos políticos, lideranças comunitárias e sindicais nos diversos cursos

e seminários sobre o Fundef que vêm sendo oferecidos por diversas entidades acadêmicas, governamentais e não-governamentais. Esta percepção dos atores sociais mais participativos é ainda incipiente no nível da comunidade em geral que, descrente com o alto índice de corrupção e impunidade no setor estatal, não sente legitimidade para esse tipo de ação política. No entanto, o potencial de avaliação e controle da ação pública que propicia o Fundef parece irrefutável.

A legislação que cerca a implantação dos Fundos nos estados é bastante exigente quanto à responsabilidade que os Cacs exercem na implantação e o controle do gasto por parte das Secretarias. E a análise da experiência de Municípios como Paulínia⁷ permite afirmar que a intervenção Federal (FNDE) junto às secretarias municipais, ou ao Banco de Brasil, quando estes negam o repasse de informações aos conselhos, é rápida e legalmente constrangedora. Isto tende a favorecer as expectativas de legitimidade para a participação social nos Conselhos.

Ao contrário do que pudera parecer, com a afirmação anterior, isto não invalida a existência de formas de cooptação dos Cacs por parte do poder municipal. A manipulação das representações nos conselhos, a maquiagem das informações apresentadas, o autoritarismo na relação entre os representantes do poder público e a comunidade são traços constantes da situação dos Conselhos em muitos municípios. Os primeiros resultados do levantamento junto aos Cacs da região de Campinas permitem realizar como uma primeira constatação que na sua maioria são organismos de funcionários públicos. Não somente pelo grande número de participantes que possuem este estatuto, mas principalmente porque são os que têm melhores condições de participação, como por exemplo liberação em horário de trabalho para reuniões.

Em segundo lugar, verifica-se que em cidades de maior porte o nível de autonomia da representação com relação a prefeitura é maior, também é mais autônoma a forma como se opera o processo de tomada de decisões. No entanto, o desconhecimento técnico do representante, os custos individuais da participação e os obstáculos colocados pela administração municipal têm tornado a ação dos conselhos extremamente limitada. O constante desrespeito à legislação por parte do executivo municipal não tem tido as conseqüências previstas em lei, mesmo em cidades de maior participação e autonomia dos conselhos.⁸

Por outra parte, os Conselhos das cidades menores, na amostragem dos municípios, apresentam uma composição e um modo de atuar bastante ambíguo em relação ao executivo municipal. A influência da

secretaria municipal de educação é bastante mais presente nos sistemas de controle e decisão do Conselho.

As possibilidades de melhorar a participação no controle público são também fortemente determinadas pelas condições gerais de atraso e autoritarismo que caracterizam a genealogia histórico estrutural da sociedade Brasileira. Os conselhos do setor educacional são fortemente limitados por este contexto.

A análise das características do Fundef, das condições de sua implementação e dos seu impactos sobre a educação brasileira encontra-se em processo de gestação. A experiência restrita de 3 anos de história ainda é insuficiente para permitir extrair todas as conseqüências desta política pública.

A preocupação levantada neste artigo, com respeito à constituição de possíveis cenários de conflitos a partir da implementação do Fundo, tem por objetivo confrontar com o ufanismo oficial e incentivar um diálogo crítico entre os diferentes atores do sistema educacional.

Notas

1. Para uma reconstrução do processo de descentralização na educação entre 1987-1995, ver Arretche & Rodriguez, "A descentralização das políticas sócias no Brasil", São Paulo: Fundap/Fapesp, 1999.
2. Na pesquisa "Acompanhamento da implantação do Fundef no Estado de São Paulo" (USP/Unicamp/Unesp), a equipe regional de Campinas começou a detectar nos municípios da região um movimento nessa direção. Particularmente no município de Campinas, onde inicialmente estão encurtando-se os períodos de atendimento.
3. A exemplo dos foros criados pela política de Saúde a partir de inícios da década de 1990, na figura das comissões bipartites e tripartites (Arretche & Rodriguez, 1999).
4. Ver Bassi (2001): "Gestão e financiamento da educação básica: Repercussões do Fundef em sete municípios" e a pesquisa em andamento "Acompanhamento da implementação do Fundef no Estado de São Paulo" sendo realizada por uma equipe inter-institucional (USP/Unesp/Unicamp) coordenada pela Prof^a Lisete Arelaro.
5. A primeira lembrança a se fazer para vislumbrar um cenário deste tipo é o ano de 2006, prazo de validade do atual Fundef. Lembre-se que os estados já obtiveram as vantagens que precisavam e agora precisam enfrentar o problema da explosão do ensino médio; com isto o interesse pelo Fundef atual diminui consideravelmente. Um segundo cenário muito mais dramático que se pode imaginar é relebrar o efetivo repasse das matrículas no Nordeste por parte dos executivos estaduais para os municípios, apoiados pelo governo federal, através de projeto financiado pelo Banco Mundial, que redundou na transferência de matrículas para o nível municipal trocadas por obras e "miçangas" eleitorais aos prefeitos. Acabada a camuflagem do dinheiro novo do empréstimo internacional entrando nos municípios, sobrou para eles a conta de ter que sustentar sem recursos estaduais o sistema educacional recém-criado. Afora o brilhante jogo político dos governos federal e estadual, que conseguiram impor aos municípios a política desejada, para o sistema educacional restou uma queda generalizada dos indicadores educativos para o Brasil. É reconhecida a fragilidade pedagógica e administrativa dos pequenos sistemas educacionais do Nordeste do país (Rezende, 1989).

6. Além desta determinação, o governo federal conseguiu incluir, para efeito de cálculo, a sua cota-parte do salário educação, que é uma contribuição social e não imposto, o que diminui ainda mais a sua parte dos 30%.

7. A pesquisa “Acompanhamento da Implantação do Fundef no Estado de São Paulo” acompanha na Região de Campinas os Municípios de Campinas, Paulínia e Pedreira. Para se aprofundar na discussão da situação dos Cac’s nestes municípios, ver Oliveira Rosenanda (2001).

8. Na pesquisa “Acompanhamento da implantação do Fundef no Estado de São Paulo” tem aparecido repetidamente este desrespeito, assim no Município de Campinas a prefeitura tem incluído os inativos dentro dos gastos do Fundef, e pelos primeiros resultados, ainda a serem verificados, sequer os 25% da receita de impostos têm sido gastos em educação (ver Pulstinik, 2001).

EDUCATION FUNDING AND PUBLIC POLICIES:
FUNDEF AND THE DECENTRALIZATION POLICY

ABSTRACT: This paper examines the discussion around Fundef's main impacts on the present educational policy. Through a particular approach of these impacts upon the public educational system and the inter-governmental relationships within Brazil, this paper aims at arising a polemic around the possibilities and settings created by the Fund. Many discrepancies as to MEC's official position are highlighted by the author.

Key words: Public Policies; Educational Policy; Federative Relationships.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J.R. & RAMUNDO, J.C. Financiamento descentralizado das Políticas Sociais no Brasil. Mimeo.
- ARELARO, L. “A municipalização do ensino no estado de São Paulo, antecedentes históricos e tendências”. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autentica, 1999.
- ARRETCHE, M & RODRIGUEZ, V. A descentralização das políticas sociais no Brasil. São Paulo: Fundap/Fapesp, 1998.
- BASSI, M. Gestão e financiamento da educação básica: Repercussões do Fundef em sete municípios”. Tese de Doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2001.
- CALLEGARI, C. & CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: A municipalização induzida*. São Paulo: Editora Senac, 1997.
- CARNIELLI, B.L. Recursos federais para educação fundamental: A longa história do descompromisso. In: *Ensaio: Avaliação política pública e Educação*, v. 8, nº 26, Rio de Janeiro, 2000, p. 81-100.

- CASTRO, J.A. Gastos públicos com a educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 79, nº 193, Brasília, 1998.
- DAVIS, N. *O Fundef e o orçamento da educação: Desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- _____. Fundef: Um breve balanço não oficial. *Contexto & Educação*, ano XV, nº 57, Ijuí RGS, 2000, p. 121-126.
- LOBO, T. *Descentralização: Uma alternativa de mudança*. Rio de Janeiro: CEPP, 1995.
- MONLEVADE, J. Ferreira E. *O Fundef e seus pecados capitais*. Ceilândia (DF): Idéa Editora, 1998.
- NEGRI, B. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Ministério. Brasília: MEC-INEP, 1977.
- PULSTINIK, M.; AIELO, A. & OLIVEIRA, R. Acompanhamento da implantação do Fundef na região de Campinas. Campinas: GPPE/Unicamp, 2001 (mimeo).
- RODRIGUEZ, V. Descentralização da educação: A municipalização do ensino básico. In: ARRETICHE, M. & RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo*, São Paulo: Fundap/Fapesp/Ipea, 1998.
- RAGGIO, N. *A descentralização das políticas sociais no Paraná*. São Paulo: Fundap, 1996 (mimeo).
- WINCKLER, C. *A descentralização da educação no Rio Grande do Sul*. São Paulo: Fundap, 1996 (mimeo).