

REGULAÇÃO SISTÊMICA E POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE*

RESUMO: Este artigo discute a atual organização federativa da política de financiamento na regulação dos sistemas públicos responsáveis pela oferta de serviços que efetivem o direito comum à educação básica. Considera-se que a engenharia política de financiamento, estabelecida após 1996, foi capaz de induzir maior autonomia e descentralização de gestão, a adoção local de programas definidos centralmente, porém apresentou baixa capacidade de redução das desigualdades de recursos intersistemas de ensino e interescolares. O estudo procurou analisar os possíveis efeitos das alterações advindas da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) na regulação dos sistemas de ensino.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Política educacional. Regulação sistêmica.

SYSTEMIC REGULATION AND BASIC EDUCATION FUNDING POLICIES

ABSTRACT: The present paper discusses the current federative organization of the funding policy in the regulation of the public systems responsible for providing services that enforce the common right to basic education. Although the political engineering of funding established after 1996 allowed for more autonomy and decentralization of management and the local adoption of centrally defined programs, it did not reduce much the inequalities of intersystem and interschool teaching resources. This study analyzes the possible effects of the changes introduced by the approval of the Fund for the Development of Basic Education (FUNDEB) in the regulation of the public school systems.

Key words: Education funding. Educational policies. Systemic regulation.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: mmduarte@fae.ufmg.br

Introdução

Os estudos sobre as políticas de financiamento da educação básica no Brasil produzidos a partir da década de 1990 caracterizavam-se por abordarem as seguintes temáticas: desresponsabilização da União para com o financiamento da educação básica, rigidez e insuficiência de recursos para educação infantil, ensino médio e demais modalidades de ensino, e a importância da adoção de políticas de ampliação dos investimentos. Outra linha de estudos, no período, relacionava-se ao papel das agências financeiras internacionais na definição das políticas educacionais nacionais. Este artigo discute a atual organização federativa da política de financiamento na regulação dos sistemas públicos responsáveis pela oferta de serviços que efetivem o direito comum à educação básica. Considera-se nesse trabalho que a engenharia política de financiamento, estabelecida após 1996, foi capaz de induzir de modo contraditório a autonomia e descentralização de gestão com a adoção local de programas definidos centralmente, porém apresentou baixa capacidade de redução das desigualdades de recursos intersistemas de ensino e interescolares. O estudo procurou analisar os possíveis efeitos das alterações advindas da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) na regulação do sistema público de ensino.

Na década de 1990, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo ensino de 1º e 2º graus e mais creches e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024/1961 e na Lei n. 5.692/1971, para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais.¹

A aprovação em 1996 da Emenda Constitucional n. 14 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) apresentou melhor definição legal das incumbências e da abrangência das instâncias federal, estadual, municipal e dos próprios estabelecimentos escolares (Saviani, 1997, p. 209). No entanto, a atribuição legal de responsabilidades diferenciadas entre os entes federados explicitou para os estados e municípios os encargos de financiamento além das possibilidades de estabelecer regulação própria para o seu sistema de ensino (inc. V, art. 10, e inc. III, art. 11, da LDBEN). Quanto à União, o texto constitucional reformado e a LDBEN atribuíram incumbências de articulação, coordenação e avaliação

do sistema de educação básica e o exercício de função supletiva e redistributiva mediante assistência técnica e financeira (§ 1º, art. 211, da CF, e § 1º, art. 8º, da LDBEN).

Visto o federalismo no Brasil ter historicamente convivido com excessiva desigualdade socioeconômica entre seus entes e com a centralização da formulação de políticas educacionais na União, importa analisar a atual organização federativa da política de financiamento na regulação dos sistemas públicos responsáveis pela oferta de serviços que efetivem o direito comum à educação básica. Este artigo analisa a engenharia política de financiamento, estabelecida após 1996, e sua contribuição para o exercício pela União da meta-regulação do sistema educacional no país.

O sistema de educação básica no Brasil pode ser caracterizado, em linhas gerais, como um sistema público federativo que tem por suporte o financiamento fiscal proveniente de fontes de receitas estaduais e municipais. Os estados subnacionais participam com aproximadamente 50,1% da receita vinculada a manutenção e desenvolvimento do ensino e os municípios, com 32,1%.² O quadro normativo aprovado após 1996 organizou-o com fundamento em fontes e responsabilidades financeiras diferenciadas e compartilhadas. Sua estrutura de financiamento é complexa, com a ampliação dos recursos dependente do crescimento da arrecadação proveniente de fontes do aparato fiscal específico e desigual dos estados e municípios, com expressiva participação das transferências constitucionais obrigatórias. Parcela menos expressiva provém de contribuição social criada para a educação – o salário-educação e de acordo com Castro & Sadeck (2003, p. 9) representa aproximadamente 5,6% do total da receitas vinculadas. Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, há fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelos sistemas de ensino (estaduais e municipais) e pelas instituições vinculadas ao setor privado.

No Brasil, estudos sobre federalismo e direito à educação (Cury, 2002; Adrião & Oliveira, 2002; Araújo, 2003) apontam para a necessidade de se aprofundarem as análises sobre o modo de regulação das relações intergovernamentais. Como responder ao dilema posto entre, por um lado, uma organização político-administrativa pautada na autonomia e na desigualdade fiscal das unidades subnacionais e, por outro, nas crescentes demandas pelo direito à educação? A noção de regime de colabo-

ração, exposta no texto constitucional (art. 211, da CF), pressupõe relações cooperativas entre os entes federados: o governo central teria ação conjunta com os demais entes e estes, por sua vez, capacidade de autogoverno. Embora a previsão constitucional de lei complementar fixando normas para a cooperação não tenha sido cumprida (Cury, 2002, p. 173), este estudo considera que as reformas na sistemática de financiamento da educação básica, empreendidas a partir da EC n. 14/1996, articularam de fato meios e competências desiguais.

Federação e direito à educação sob uma base fiscal desigual

Arretche (2002a) conclui que a organização federativa do sistema educacional brasileiro não foi um obstáculo *per se* à implementação de uma agenda de reformas coordenadas pelo executivo federal pós 1996. Mas o potencial de estabilidade de políticas e programas particulares foi condicionado pela forma como foram estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas (Arretche, 2002a, p. 434). O desafio político-institucional para uma nova política regulatória consistia em forjar relações capazes de promover a articulação entre os interesses do governo central e dos governos subnacionais ou locais.

Com relação à política de financiamento da educação básica, a literatura tem reiterado um duplo movimento da União: de desresponsabilização para com o financiamento direto e de assunção da regulação *ex post* dos serviços prestados (Davies, 2001; Davies, 2002; Pinto, 2002; Costa, 1999). No entanto, a agenda de reformas, construída a partir de meados da década de 1990, envolvia dois desafios simultâneos: considerar as demandas pela ampliação do atendimento e obstaculizar o crescimento real do gasto público, especialmente pela via do endividamento dos entes subnacionais (Mora & Varsano, 2001). Ou seja, diferentes medidas e programas de financiamento da educação básica implementados, especialmente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso,³ observavam uma lógica de ação de matriz gerencial. As mudanças efetuadas no sistema não objetivavam privatização *stricto sensu*, embora voltadas para a restrição de recursos no financiamento direto da ampliação do sistema público, mas a busca de maior eficiência e produtividade no trato dos recursos disponíveis.⁴ Como declara R.P. Oliveira (2000), ao analisar as reformas educacionais empreendidas entre 1996 e 2000:

As reformas buscaram redimensionar a polaridade centralização/descentralização, vale dizer, ao mesmo tempo em que se descentraliza a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e controle do sistema. (...) No Brasil, no que diz respeito à descentralização, sua manifestação mais evidente é a EC 14/96. Sua principal característica é permitir o “desembarque” da União do financiamento desse nível de ensino com recursos orçamentários. (...) O outro pólo do processo, a centralização da avaliação, manifesta-se pelo estabelecimento de exames padronizados para todos os níveis (...) onde quem define o que será examinado passa a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional. (Oliveira, R.P., 2000, p. 77-78)

A ampliação do atendimento, ocorrida nesse último período, traduziu-se na quase universalização do acesso ao ensino fundamental, sem o acesso aos mesmos níveis de conhecimentos e competências cognitivas. De acordo com R.P. Oliveira (2000), essa estratégia resultaria em um aparente paradoxo pela implosão da lógica de economia dos recursos ao gerar duas novas demandas populares: busca por padrões de qualidade e acesso às demais etapas da educação básica e superior (Oliveira, R.P., 2000, p. 78). No entanto, ao articular o repasse de recursos financeiros com o atendimento efetivamente prestado à engenharia de financiamento, explicitada especialmente após a aprovação da Lei n. 9.424/1996, estruturaram-se novas relações entre os entes federados, fixando com relativo sucesso e estabilidade elementos de base para uma nova lógica de regulação da expansão do sistema público.

A estratégia da reforma nas políticas educacionais para a educação básica envolvia financiamento público, com recursos fiscais subnacionais, articulado com mudanças na natureza da atuação dos atores presentes nos sistemas de ensino: governos e instituições escolares. O diagnóstico que fundamentava essa opção considerava que colocar dinheiro novo, isto é, ampliar os recursos financeiros aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino não constituía prioridade política, visto considerar que o país como um todo gastava mal em educação (Negri, 1997; Schwartzman, 2004, p. 488⁵). Mas o sistema público de educação básica constituía, nos termos de Oliveira (2000), um instrumento estratégico de gestão do trabalho e da pobreza. Para esse objetivo estratégico o aporte dos recursos disponíveis deveria conter um substrato capaz de regular programas e ações os mais diferenciados. Coube ao governo federal articular um conjunto de medidas e de programas capazes de induzir modificações nas políticas educacionais locais e estaduais, com suporte nos recursos prove-

nientes das transferências constitucionais obrigatórias e das transferências voluntárias provenientes da contribuição social do salário-educação.

Regulação das relações intergovernamentais: a atuação da União

A regulação política do sistema de financiamento da educação básica no Brasil para a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência tinha e tem por objetivo compatibilizar a expansão do atendimento com restrição orçamentária. Tornar o sistema público funcional ao objetivo estratégico de gestão do trabalho e da pobreza constituía outro atributo sistêmico, para o qual concorreram, por meio de ações e práticas diferenciadas, suas partes constitutivas: os diferentes entes federados e suas instituições. Sem uma perspectiva ingênua de sempre valorizar de forma positiva o movimento de descentralização/maior autonomia das instâncias subnacionais e unidades escolares, pretende-se destacar a natureza essencialmente política das relações intergovernamentais como forma de expandir o atendimento em educação básica em um contexto de restrição fiscal.

A autonomia política dos sistemas locais de ensino e das unidades escolares acha-se circunscrita pelas dimensões do fundo público, que efetiva a organização e o funcionamento do sistema educacional como um todo. A sistemática de financiamento da educação básica, após a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996, possibilitou ao governo federal induzir a ampliação do atendimento no ensino fundamental, mesmo com restrição da base de recursos estabelecida na Constituição de 1988.⁶ Possibilitou, também, a equalização, no interior de cada estado, de um gasto mínimo por aluno, além da descentralização da gestão administrativa e financeira.

O FUNDEF é analisado na literatura como indutor da municipalização do ensino e como instrumento para maior desresponsabilização da União com relação à educação básica (Pinto, 1999, p. 85-98; Oliveira, 2002, p. 81). No entanto, com o objetivo de capturar a centralidade da engenharia política de financiamento da educação básica, introduzo o conceito de “re-regulação”, ou, nos termos propostos por Barroso (2004), a assunção pela União da metarregulação do sistema pela via do financiamento. A metarregulação pela União, da gestão do sistema público de educação básica, efetua-se pela articulação de ações aparentemente estanques, orientando espaços de autonomia política dos sistemas de ensino e

promovendo transformações no sentido de objetivos governamentais desejáveis. Trata-se de obter um consentimento ativo dos entes federados na consecução dos objetivos estratégicos a serem cumpridos pelo sistema público de educação básica.

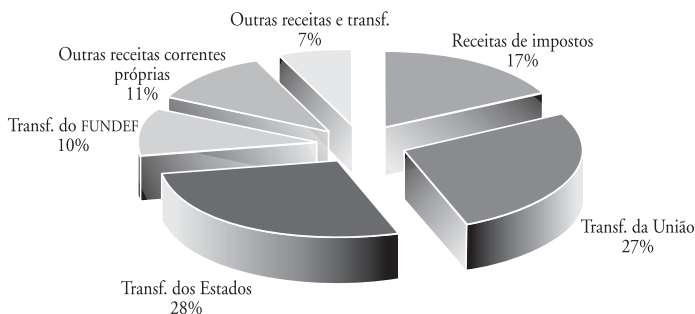
Arretche (2002a, 2002b) demonstrou o papel determinante de estratégias de indução – compreendidas pela existência de programas ativos de transferência de atribuições e pela formulação de um desenho institucional capaz de produzir incentivos à assunção de novas tarefas – conduzidas por parte do nível de governo interessado na descentralização. A autora selecionou para estudo, com relação à educação escolar, a municipalização das redes de ensino fundamental e alguns dos programas conduzidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do MEC (FNDE) para testar a importância relativa das estratégias de indução e a possibilidade de emergência de iniciativas descentralizadas na ausência de uma política ativa nesta direção (Arretche, 2002a, p. 25-48).

No entanto, a política de financiamento da educação básica contém elementos próprios e importantes capazes de assegurar a permanência de novas formas de regulação do sistema sob bases federativas. A aprovação da Lei n. 9.424 de 1996, que regulamentou o FUNDEF, introduziu como critério para a distribuição dos recursos provenientes de transferências constitucionais obrigatórias o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. Esse critério padronizou uma diretriz para a transferência de recursos da União para estados e municípios, como também entre o estado e seus municípios (Gráfico 1),⁷ não atingindo entre os principais impostos apenas o IPVA e aqueles próprios da competência dos governos locais.

A grande maioria dos municípios brasileiros é tradicionalmente dependente das transferências intergovernamentais para a composição de sua cesta de recursos (Gráfico. 1), ao passo que poucos estados subnacionais detêm maior autonomia fiscal em virtude da arrecadação do ICMS.⁸ A situação fiscal dos municípios e dos estados com relação às transferências constitucionais obrigatórias tornou-se o principal mecanismo indutor da ampliação do atendimento no ensino fundamental, sem qualquer articulação com um projeto político-educacional do sistema de ensino. Os recursos municipais vinculados ao FUNDEF são, proporcionalmente, significativos com relação ao total das receitas públicas dos municípios brasileiros (Gráfico 1). E a engenharia política do Fundo, ao subordinar a distribuição dos recursos das transferências obrigatórias ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, possibilitou à União promover e

Gráfico 1

(Distribuição das receitas municipais no total da receita corrente)



Fonte: FINBRA 2003/STN/MF

focalizar iniciativas de ampliação do atendimento nos mais diferentes municípios do país, desarticulando-as da ampliação dos investimentos nas mesmas porções.

O relativo sucesso do FUNDEF deve-se à desvinculação por ele impulsionada entre a ampliação do atendimento e projetos político-pedagógicos de ensino/aprendizagem. O objetivo estratégico de formulação de programas focalizados nos mais pobres efetivou-se no sistema educacional com a ampliação do acesso às escolas de educação básica sem a ocorrência dos investimentos necessários à melhoria da aprendizagem, de conhecimentos e competências que efetivam o direito à educação. Utilizando-se do novo critério de distribuição dos recursos provenientes das transferências constitucionais obrigatórias, o governo federal introduziu suas orientações de prioridades políticas e procedimentos de gestão a partir de um mecanismo – transferências constitucionais obrigatórias – originariamente destinado a assegurar maior autonomia aos entes subnacionais.⁹

Política de financiamento e modos de regulação: efeitos de contaminação e hibridismo

Barroso et al. (2002), ao comparar a lógica dominante em matéria de gestão dos recursos financeiros em cinco países europeus, demonstra sua importância na regulação dos sistemas educacionais.¹⁰

Os estudos comparativos destacam o modo como medidas de gestão financeira das escolas promovem procedimentos centrados na avaliação de resultados. À maior autonomia de gestão dos recursos corresponderiam mecanismos mais rígidos de prestação de contas e de responsabilização dos gestores escolares. Nesses países, a distribuição do financiamento para cada escola é calculada a partir do número de alunos, acrescentando-se a ponderação dos valores em face das características das escolas e do corpo docente. Adicionam-se, também, recursos provenientes de um conjunto de programas específicos, aos quais as escolas se candidatam e são avaliadas.¹¹ A regulação dos sistemas educacionais analisados flexibilizava as fontes dos recursos a serem disponibilizados, em simultâneo com maior rigidez na prescrição normativa de sua aplicação (Barroso et al., 2002, p. 37).

Também no Brasil, autonomia e responsabilidade gerencial constituíram palavras-chave para apreensão da inflexão produzida pelas políticas de financiamento da educação básica. Após a aprovação da Emenda Constitucional n. 14 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), critérios comuns de financiamento nortearam todo um conjunto de medidas voltadas para a distribuição e avaliação dos investimentos públicos. Um regime de colaboração *de facto* foi implementado pela via da política de financiamento da educação básica após 1996, promovendo, também, maior flexibilização das fontes de recursos nas escolas. No entanto, de forma diversa daquela dos países europeus analisados por Barroso et al. (2002), o modo de regulação do sistema educacional brasileiro envolvia o desafio de coordenar e articular ações em mais de cinco mil municípios e nas suas escolas.

A criação, em 1995, do Programa Dinheiro Direto na Escola, que consiste no repasse anual de recursos federais geridos pelo FNDE, é exemplar dessa lógica política. A importância relativa desse programa se acha associada à sua capacidade de induzir atribuições gerenciais no âmbito de cada escola, apesar da baixa disponibilidade dos recursos em face das demandas apresentadas. Azevedo (2002) destaca o potencial dos programas socioeducativos formulados centralmente na indução da administração por projetos e de incentivo à organização das escolas como unidades autônomas de execução financeira.¹² Esses programas, acompanhados dos critérios de distribuição dos recursos de transferências obrigatórias, constituem importantes dispositivos na regulação do sistema educacional brasileiro.

O princípio constante na Constituição, de gestão democrática do ensino público, foi associado em diferentes estudos e textos legislativos à

noção de autonomia da escola e esta, por sua vez, é associada ao repasse direto de recursos financeiros. Programas socioeducacionais, definidos centralmente, promoveram/promovem o consentimento ativo de governos estaduais e municipais para a organização das escolas públicas como unidades de execução e administração financeiras. Essa diretriz política, por sua vez, irá repercutir nas atividades cotidianas das equipes de direção escolar, com a multiplicação de tarefas relacionadas à formulação de projetos e prestação de contas.

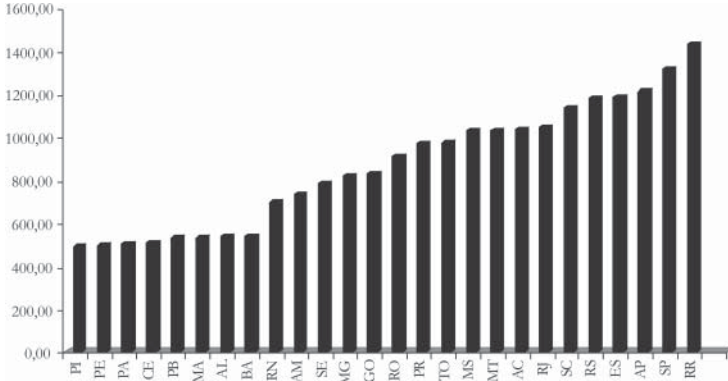
Para funcionar bem as escolas necessitam de autonomia de decisões e de uma direção comprometida com resultados educacionais significativos. No Brasil, os sistemas estaduais e municipais de educação são organizados com grandes burocracias, que não deixam espaço de ação e autoridade efetiva para os diretores de escolas. (Oliveira & Schwartzman, 2002)

A política de financiamento da educação básica, no Brasil e em diferentes países, é influenciada por um princípio de gestão que Oliveira (1997, p. 90) traduziu no termo “a escola como núcleo de gestão”¹³ e, sob a aparência de medidas de modernização administrativa, promoveu reformas educacionais que, se, por um lado, incorporavam reivindicações por autonomia dos movimentos sociais organizados, por outro, na sua prática efetiva, conservam pressupostos que reproduzem desigualdades interestaduais e intersistemas. No entanto, é importante salientar que tais medidas de indução à autonomia gerencial das escolas e ampliação do acesso adquirem o consentimento de diferentes atores por expressarem, em situações diversas, tentativas de ruptura com a tradição autoritária, centralizada e clientelista no financiamento público da educação escolar básica.

A afirmação por diferentes sistemas de ensino e inúmeras unidades escolares, respectivamente, da ampliação do acesso sem projetos educacionais e como unidades de execução financeira não representa, apenas, a aplicação passiva dos modelos de regulação concebidos pelo poder central ou a disseminação consentida de uma lógica de mercado. Ao mesmo tempo em que a União assume um papel de metarregulação pela via da política de financiamento, sem efetuar a ampliação do investimento direto na educação básica, tanto o mecanismo do FUNDEF quanto a autonomia gerencial das unidades escolares e dos sistemas de ensino contêm elementos que irão reforçar as necessidades de intervenção do Estado na regulação da desigualdade fiscal entre os entes federados e suas instituições (Gráfico 2).¹⁴

Gráfico 2

(Comparação da receita municipal anual subvinculada ao FUNDEF por aluno matriculado nas redes municipais do ensino fundamental, segundo o estado da federação)



Fonte: SIAFI/STN e Censo Escolar 2002

Do FUNDEF ao FUNDEB: o desafio de compatibilizar autonomia e redução das desigualdades inter-regionais

O limite redistributivo do FUNDEF no âmbito de cada estado perpetua desigualdades intersistemas, que a complementação da União é insuficiente para superar. A comparação da receita do FUNDEF entre o conjunto dos municípios de cada estado da federação permite uma visualização aproximada das desigualdades presentes entre o conjunto dos sistemas locais de ensino por estado da federação (Gráfico 2). Valores *per capita* disponíveis para o conjunto dos municípios de alguns estados (Roraima e São Paulo) são quase quatro vezes superiores aos de municípios dos estados com reduzida capacidade fiscal. Os valores por aluno obtidos incorporaram a matrícula final, em 2002, de alunos da educação especial – ensino fundamental – e dos alunos matriculados na modalidade “educação de jovens e adultos” – ensino fundamental supletivo –, com o objetivo de indicar quantias que traduzam a capacidade de atendimento dos municípios no ensino fundamental, considerando o valor mínimo por aluno fixado em R\$ 482,00 e R\$ 485,10 para os anos iniciais e finais.

Por meio da função de “coordenação das coordenações” – metarregulação –, um papel renovado do Estado consistiria em compatibilizar a autonomia político-financeira dos entes federados com o objetivo de redução das desigualdades de acesso e atendimento nas diferentes etapas da educação básica, utilizando-se de medidas supletivas e redistributivas. A subvinculação dos recursos apenas ao ensino fundamental, como constante na regulamentação do FUNDEF, não aumentou por si os desequilíbrios de atendimento entre as diferentes etapas, pois a evolução da matrícula no período demonstrou crescimento tanto na educação infantil quanto no ensino médio (Tabela 1). Pinto (2002, p. 116) considera que o FUNDEF provoca um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos, na educação infantil, na educação de jovens e adultos e mesmo no ensino médio.

Tabela 1

(Brasil – Evolução da matrícula por etapa da educação básica regular)

Etapa da educação básica	1999	2001	2003
Creches	831.978	11.093.347	1.237.558
Pré-escolas	4.235.278	4.848.803	5.155.676
Classes de alfabetização	666.017	652.866	598.589
Ensino fundamental	36.059.742	35.298.089	34.438.749
Ensino médio	7.769.199	8.398.008	9.072.942

Fonte: Censo Escolar/INEP/MEC.

Tanto com relação ao ensino médio quanto com relação à educação infantil, o desafio consiste na re-construção da engenharia política de financiamento de modo que se difunda entre os entes federados e suas instituições ações articuladas voltadas para a necessária ampliação do atendimento público, porém num processo mais vasto que contemple e promova a diversidade de proposições educativas voltadas para a qualidade e efetividade do ensino e da aprendizagem. As normas nacionais relacionadas ao financiamento da educação cumprem função importante nesse processo de regulação das regulações, por estabelecerem os marcos relativos aos investimentos (às receitas disponíveis e despesas possíveis). Mas, como se vem argumentando neste trabalho, é necessário observar sua relação com todo um conjunto de ações que as efetiva. No caso da

educação infantil e do ensino médio, a engenharia do FUNDEF, ao subvincular recursos para o ensino fundamental, explicitou a insuficiência dos recursos estaduais e municipais para o financiamento do atendimento com qualidade nas demais etapas, em especial na educação infantil.

A proposta de Emenda Constitucional do FUNDEB, encaminhada ao Congresso Nacional em julho de 2005, e de anteprojeto de lei, apresentado pelo Ministério da Educação em 2004,¹⁵ não contém ampliação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na mesma proporção das demandas por inclusão. No entanto, estendem o critério de repartição por aluno matriculado para a quase totalidade dos impostos subvinculados (exceto impostos próprios dos municípios) e para os recursos provenientes do salário-educação. Embora a proposta esteja em tramitação e debates, as modificações nela contidas intervêm no marco regulatório desenhado a partir de 1996, e tais modificações podem aprofundar os efeitos excludentes da política anterior.

Inicialmente, o texto do anteprojeto de lei reafirma a possibilidade de celebração de convênios entre estados e municípios para a transferência de alunos, recursos humanos etc. Esse dispositivo reintroduz situações de trabalho, já questionadas pelos profissionais de educação básica no Brasil, que recebem incumbências e atribuições em escolas ou outros órgãos e entidades de educação não integrantes do sistema de ensino no qual ingressou o profissional. Se o estabelecimento de redes consociativas entre sistemas de ensino pode contribuir para a elaboração de projetos político-educativos capazes de repercutir sobre a qualidade do ensino, a generalização do critério de repartição de recursos pelo número de alunos matriculados reforça uma lógica competitiva de ampliação do atendimento desvinculada das relações de trabalho dos profissionais de educação. Ou seja, a distribuição de recursos pelo número de alunos matriculados tem por consequência a imposição da razão – profissional de educação por aluno – apenas de acordo com as possibilidades de recursos geradas pelo fundo da educação básica. Sistemas de ensino em regiões ou localidades com menor capacidade fiscal vêem-se obstaculizados, por essa razão, na realização de investimentos voltados para a superação de *déficits educacionais*. Nessa lógica, a formulação de convênios e, especialmente, a transferência de recursos humanos reduzem-se a programas de curto prazo sem solução de continuidade, favorecendo a precarização das relações de trabalho no setor público.

Nos últimos anos, ainda de forma incipiente, a elaboração de instrumentos de prestação de contas, que explicitassem as despesas realizadas por etapa da educação básica, apresentou maior desenvolvimento. Trata-se da formulação de arranjos técnicos e institucionais capazes de fornecer à Sociedade Civil informações sobre a obrigação de fazer¹⁶ dos entes federados e dos gestores públicos. Oliveira (1999) já alertava quanto à necessidade de avanços no controle do destino dos recursos públicos. Nesse caso, indaga-se sobre as possibilidades da engenharia política do FUNDEB no sentido de informar ou orientar as ações e interações dos diferentes entes federados na prestação de contas do atendimento desde a etapa inicial até a final da educação básica. Ou seja, se a legitimação da alteração da sistemática proposta em 1996 se fundamenta na concentração dos recursos vinculados ao ensino fundamental, que mecanismos possibilitaram à sociedade como um todo discriminar os investimentos efetuados nas demais etapas?

Ao ampliar o critério de distribuição para as demais etapas constitutivas da educação básica, a proposta de Emenda Constitucional e do anteprojeto de lei do FUNDEB pode contribuir para a aferição da efetividade do princípio constitucional de vinculação porcentual da receita de impostos e transferências dos estados à educação básica e das transferências dos municípios ou contribuir para aprofundar desigualdades educacionais e fiscais. Mas pode contribuir, também, para a perpetuação dos espaços sociopolíticos de exclusão, pois a permanência do mesmo mecanismo de correção das desigualdades entre os entes federados já demonstrou ser insuficiente. A complementação da União efetuada pelo critério de custo aluno/mínimo, fixada por decreto, além de exígua não contém qualquer orientação para o desenvolvimento de programas político-educacionais superadores de exclusão.

A crise da escola pública em um contexto de mercantilização das relações sociais implica pôr em discussão as medidas da política de financiamento subordinadas às preocupações com a adoção de um planejamento político-educativo de ações intergovernamentais. Preservar a autonomia dos entes federados, como sistemas locais e estaduais de ensino, requer do governo central avanços e rupturas nos elementos constitutivos da política de financiamento posta em marcha a partir de 1996. Como expressão de avanço o desenho do FUNDEB sinaliza, também, o reconhecimento do um custo aluno/mínimo diferenciado para todas as etapas e modalidades da educação básica, porém manteve a dissociação com pro-

jetos político-educacionais superadores de desigualdades. A construção de rupturas com a lógica gerencial presente no período anterior requer a efetivação de ações supletivas e redistributivas da União mediante investimentos focalizados em projetos e programas de superação das desigualdades intersistemas de ensino. Trata-se de focalizar investimentos complementares na universalização de um sistema público de qualidade nas mais diferentes regiões do país, rompendo com uma lógica política de financiamento da escolarização dos mais pobres em situações precárias e de baixa qualidade de ensino/aprendizagem.

Recebido e aprovado em agosto de 2005.

Notas

1. Em abril de 2005 encontravam-se filiados à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) aproximadamente 767 conselhos municipais (ver a respeito: www.uncme.org.br). Esses números expressam um movimento de maior autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros na gestão do sistema público de educação básica.
2. Valores estimados com base no estudo de Castro & Sadeck (2003) e na formulação da autora a partir dos dados constantes em www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios. Acesso em abril de 2005.
3. Embora objetivos de descentralização da gestão das políticas sociais estivessem presentes desde os primeiros governos eleitos após a ditadura militar, somente a partir de 1995 o governo federal formula um conjunto articulado de medidas capazes de promover resultados expressivos no curto prazo (ver, a respeito, Arretche, 2002).
4. Com relação à educação superior, a política de financiamento da expansão, no mesmo período, optou pela via da privatização. No início de 2004, a rede privada de educação superior respondia por aproximadamente 65,5% dos cursos de graduação, 89% das instituições de educação superior e 70,7% da matrícula nos cursos de graduação. Sendo 78,8% das instituições privadas declaradas como de finalidades lucrativas e, apenas, 21,2% comunitárias, confessionais ou filantrópicas (INEP/MEC, 2003).
5. Dois argumentos justificavam essa conclusão: por um lado o reconhecimento que o mandato constitucional de aplicação de 25% dos recursos de impostos e transferências no ensino não obrigavam estados e municípios com resultados seja de ampliação do atendimento, seja de melhoria da qualidade do ensino, por outro lado pesquisas sobre gastos potenciais disponíveis com relação ao PIB demonstravam que o país aplicava em educação porcentagens comparáveis às de outros países.
6. Desde 1994 o governo federal tem obtido aprovação no Congresso Nacional para a desvinculação de aproximadamente 20% de sua receita, afetando o montante das transferências constitucionais obrigatórias.
7. Os recursos provenientes do ICMS respondem por mais de 60% do total dos impostos na composição do Fundo, sendo este percentual diferenciado por estado da federação. E a fun-

- ção redistributiva do FUNDEF no interior de cada estado subnacional decorre da alteração dos critérios de repasse da cota-parte do ICMS subvinculada, estabelecida a partir da Lei n. 9.424/96.
8. O ICMS representa mais de 90% da receita própria dos estados e cerca de 25% da arrecadação nacional de tributos.
 9. É expressiva a literatura econômica sobre os obstáculos impostos à ação governamental pela vinculação das receitas da União. No entanto, tanto a Lei n. 9.424/96 (FUNDEF) quanto a Lei Complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) utilizaram as transferências constitucionais obrigatórias como mecanismo estratégico para a adoção de prioridades políticas do governo central pelos governos subnacionais.
 10. A lógica dominante parece ser um reforço dos dispositivos de flexibilização. Desenvolve-se, assim, uma tendência à redução da participação direta dos serviços de administração educacional do Estado na gestão orçamentária das escolas. A responsabilidade e o encargo de gestão das dotações globais, sempre insuficientes, são transferidos para os diretores, num contexto de restrição financeira. Este movimento incentiva o desenvolvimento dos dispositivos de regulação centrados na avaliação externa e de responsabilização “*accountability*” (Barroso et al., 2002, p. 35).
 11. Inglaterra e País de Gales são considerados, por Barroso et al. (2002), os exemplos típicos dessa tendência.
 12. Duarte & Santos (2004), ao analisar a composição do custo direto em 14 escolas públicas (estaduais e municipais) do estado de Minas Gerais, verificaram a participação de recursos provenientes de captação própria da escola na composição dos custos escolares anuais, como também a generalização de contas bancárias administradas pelo caixa escolar.
 13. *School-based management* expressa a idéia de permitir que pessoas diretamente envolvidas com as atividades de ensino (diretores, professores, pais) sejam os principais responsáveis pela decisão sobre como os recursos educacionais das escolas devem ser empregados. O objetivo pretendido seria o de favorecer maior flexibilidade, eficiência e eficácia na alocação de recursos. As escolas mantêm dependência das autoridades públicas com relação a diversos aspectos organizacionais como currículo, seleção de profissionais etc. Mas são adotadas medidas destinadas a aumentar a participação da comunidade escolar no gerenciamento dos recursos disponíveis e/ou na captação de recursos próprios. A crítica aos pressupostos e aos resultados alcançados no Brasil pode ser encontrada em autores como Oliveira (1997, 2000).
 14. Os valores por alunos incluem a complementação da União para os estados.
 15. Este artigo não desconsidera a importância das críticas já formuladas à proposta de Emenda Constitucional de criação do FUNDEB encaminhada ao Congresso Nacional, no entanto irá enfatizar as alterações a serem observadas nos mecanismos indutores de regulação. Consultar, entre outros, sobre o FUNDEB: Monlevade, 2004; www.cedes.unicamp.br; as sínteses das audiências públicas constantes em www.mec.gov.br; os documentos produzidos pela UNDIME e pela Faculdade de Educação da UNICAMP.
 16. Autoridades públicas dos estados e municípios estão obrigadas na gestão dos sistemas de ensino a aplicar percentual da receita de impostos e transferências em educação, observando a subvinculação estabelecida na Lei 9.424/1996 e o disposto na Lei de Diretrizes e Bases, quanto às competências diferenciadas de oferta prioritária, despesas permitidas e a efetivação do ensino obrigatório. No entanto, procedimentos e instrumentos de controle social dessas determinações precisam estar acessíveis ao cidadão e adequados ao acompanhamento público dos recursos aplicados.

Referências bibliográficas

- ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R.P. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.
- ARAÚJO, G.C. de. *Contrato federativo e direito à educação*: a medida de igualdade. In: SIMPOSIO DA ANPAE SUDESTE, 4., 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPAE, 2003.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002a.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002b.
- AZEVEDO, J.M.L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.
- BARROSO, J. et al. Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal: synthèse des études de cas nationales. In: EUROPEAN PROJECT. *Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: an european comparison*. Set. 2002. Disponível em: <www.girsef.ucl.ac.be/deliverable3.pdf> Acesso em: 2005
- BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 39, p. 19-28, jul. 2004.
- CASTRO, J.A. Federalismo e gasto público na área de educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 79, n. 192, p. 92-100, maio 1998.
- CASTRO, J.A. *Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, DF: IPEA, 2000.
- CASTRO, J.A.; SADECK, F. *Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

COSTA, V.L.C. (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de ordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999.

CURY, CRJ. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002

DAVIES, N. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, N. *Recursos públicos em educação*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

DUARTE, M.R.T. Sistemas públicos de educação básica e relações inter-governamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 303-329, jul. 2002.

DUARTE, MRT; SANTOS, MRS. *Custo direto por aluno em escolas públicas*. Minas Gerais, 2003. Belo Horizonte: Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da FAE/UFMG, 2004. 96p. (Relatório de pesquisa).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). *Censo da Educação Superior 2003*. Brasília, DF: INEP/MEC, 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: out. 2004.

MONLEVADE, J. *Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF/FUNDEB*. 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>.

MORA, M.; VARSANO, R. Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, n. 854, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: nov. 2003.

NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília, DF: MEC/ INEP, 1997. (Texto para discussão, n. 1)

OLIVEIRA, C. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, D.A.; ROSAR, F.F. *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D.A. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, D.A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, JBA; SCHWARTZMAN, S. A escola vista por dentro. Belo Horizonte, Alfa educativa, 2002.

OLIVEIRA, R.P. Sobre a necessidade de controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M.R.T. *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R.P. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A.; OLIVEIRA, R.P. *Reformas educacionais no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PINTO, J.M.R. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, L.F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999. p. 85-98.

PINTO, J.M.R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCHWARTZMAN, S. Educação: a nova geração de reformas. In: URANI, A.; REIS, J.G.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira., 2004. p. 482-603.