

**ADRIANA INÁCIO YANAGUITA**

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**  
**NO BRASIL (1990-2010):**  
**IMPACTOS NO PADRÃO DE GESTÃO DO**  
**ENSINO FUNDAMENTAL**

**MARÍLIA**

**2013**

**ADRIANA INÁCIO YANAGUITA**

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
NO BRASIL (1990-2010):  
IMPACTOS NO PADRÃO DE GESTÃO DO  
ENSINO FUNDAMENTAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, campus de Marília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira).  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lourdes Marcelino Machado.

**MARÍLIA**

**2013**

Yanaguita, Adriana Inácio.  
Y21f Financiamento da educação no Brasil (1990-2010) :  
impactos no padrão de gestão do ensino fundamental /  
Adriana Inácio Yanaguita. – Marília, 2013.  
142 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade  
Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2013.  
Bibliografia: f. 123-140.  
Orientadora: Lourdes Marcelino Machado.

1. Educação e Estado. 2. Educação – Financiamento. 3.  
FUNDEF. 4. Programa Dinheiro Direto na Escola. 5.  
Gestão do ensino. I. Título.

CDD 379.81

**ADRIANA INÁCIO YANAGUITA**

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
NO BRASIL (1990-2010):  
IMPACTOS NO PADRÃO DE GESTÃO DO  
ENSINO FUNDAMENTAL**

**BANCA EXAMINADORA**

**1º Examinador: Profª Drª Lourdes Marcelino Machado**

**2º Examinador: Prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão**

**3º Examinador: Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto**

**4º Examinador: Dr. Rubens Barbosa de Camargo**

**5º Examinador: Drª Marisa Rossinholi**

**Marília, 25 de fevereiro de 2013.**

*Dedico esta tese ao Amado de minh'alma que tudo  
dedicou a mim, inclusive a sua própria vida: Jesus,  
meu Deus e meu Rei!*

# AGRADECIMENTOS

*“Que darei eu ao Senhor por todos os benefícios que me tem feito?”*

(Sl. 116:12)

Quero deixar registrada a minha imensurável, eterna e inexprimível gratidão ao meu amado Deus pela companhia constante e fiel a cada novo dia e por tudo o que me concedeu durante essa trajetória, tornando possível a concretização deste trabalho.

Não poderia deixar de tornar público também os meus eternos agradecimentos a todos que compartilharam comigo da terrível “dor da tese”, mas também da imensa alegria de findá-la. Agradeço, assim, à minha família: aos meus pais, Riyuji e Maria José (os quais amo muito!), aos meus irmãos, Juliana e Felipe, e até às minhas constantes companheiras: Judy e Mimi.

Também a todos os meus irmãos em Cristo, da Primeira Igreja Batista em Jardim Caiuby, especialmente aos meus amigos-irmãos e aos meus queridos filhotes, os adolescentes.

Todos esses se fizeram presente e souberam compreender a importância deste projeto em minha vida.

Agradeço ainda à minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lourdes Marcelino Machado, por acreditar em mim desde que nos conhecemos e ter-me concedido mais esta oportunidade; aos professores que contribuíram com suas críticas, questionamentos e sugestões; à CAPES pelo apoio financeiro.

Enfim, agradeço a todos os que fizeram parte desta longa jornada:

**MUITÍSSIMO OBRIGADA!**

# RESUMO

Esta pesquisa, intitulada **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**, teve como objetivo investigar os impactos no padrão de gestão do ensino fundamental decorrentes das políticas de financiamento da educação, mediante pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, no período de 1990 a 2010. Para analisar esses impactos, iniciou-se a pesquisa com uma revisão da produção acadêmica sobre as políticas educacionais e de financiamento no Brasil na década de 1990, buscando compreender o contexto político-econômico latino-americano e brasileiro, no período enfocado, do qual decorreram as reformas nas políticas educacionais brasileiras e, por conseguinte, nas políticas de financiamento, conduzidas pelas diretrizes do mercado. Ainda nessa revisão, discutiram-se as mudanças legais nas políticas de financiamento da educação básica que se configuraram como estratégia dos bancos multilaterais para que as mudanças mercadológicas, planejadas em suas agendas, viessem a se estabelecer nos países subdesenvolvidos. Posteriormente, na seção das análises sobre os impactos das políticas de financiamento da educação no padrão de gestão do ensino fundamental, os resultados apontaram que mais da metade do total das pesquisas abordaram sobre os impactos do FUNDEF. Assim, pode-se afirmar que esta política de financiamento da educação foi a de maior impacto sobre a gestão do ensino fundamental no período, sendo o impacto mais expressivo a municipalização, com redes de ensino fundamental geridas, em sua maioria, sem democracia e autonomia. A outra política de financiamento da educação, cujo impacto sobre a gestão do ensino fundamental merece destaque é o PDDE, o qual reforçou uma gestão pouco ou nada autônoma, centralizada e centralizadora. Concluiu-se, portanto, que os impactos do FUNDEF bem como do PDDE resultaram no predomínio da gestão gerencial e compartilhada, as quais serão superadas quando cada indivíduo, ciente das contradições que envolvem e constituem o homem e a sociedade em sua multiplicidade de relações, teorizações e materializações, comprometer-se com processo de formação de cidadãos engajados política e criticamente em sua sociedade. Isso resultará em políticas de financiamento da educação de fato descentralizadas, as quais conduzirão a atual gestão do ensino fundamental a um padrão democrático.

**Palavras-chave:** FUNDEF. Programa Dinheiro Direto na Escola. Gestão do Ensino.

# ABSTRACT

This research, entitled **Financing Education in Brazil (1990-2010): impacts on the standard of management of elementary grade**, has as goal to investigate the impacts on the standard of management of elementary as results from the policies of funding education through qualitative research, literature and documents, in the 1990 until 2010. To analyze these impacts, began the research with review of academic work about education policies and education funding in Brazil in the 1990s, seeking to understand the political and economic context of Latin American and Brazilian, in the specific years, which guided reforms on the Brazilian educational policies and, therefore, on policies of financing, conducted by market rules. Even in this review, were discussed legal changes about policies of funding for elementary school system, which shows the strategy of all-services banks to the market changes, planned in their agendas, come to be done in underdeveloped countries. Later, in the section of the analysis about the impacts on the standard of elementary school system policies arising from education funding, the results have showed that more than half of the total research mentioned about the impacts of FUNDEF. Thereby, we state that this policy of financing education was the greatest impact on the management of elementary school system in the period, where the most significant management was when was giving the control of schools to city public service, taking control of operation of elementary school, mostly, without democracy and no autonomy. The other policy of funding education, whose impact on the management of elementary school system deserves special attention is the PDDE, which reinforced the idea of centralized management, no autonomy, concentrated administration. We conclude that the impacts of FUNDEF and PDDE as well resulted in the predominance of management and shared management, which will be overcome when each person when is aware of the contradictions that surround and make the human being and the society in its multiplicity of relations, theories and materializations, becoming committed with the process of policy formation of engaged and criticism citizens in their society. The result will be in political education funding actually decentralized, which will lead the current management of elementary school to a democratic standard.

**Keywords:** FUNDEF. Programa Dinheiro Direto na Escola. Management Education.

# QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Relação das categorias elaboradas para a classificação dos títulos publicados sobre Administração da Educação no Brasil .....	11
<b>Quadro 2</b> – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES1 elencadas pela ordem cronológica, com indicação das instituições em que os autores cursaram o mestrado ou o doutorado .....	77
<b>Quadro 3</b> - Quantidade de dissertações e teses localizadas no Banco de Teses da CAPES, distribuídas no período de 1990-2010.....	81
<b>Quadro 4</b> - Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos do FUNDEF .....	83
<b>Quadro 5</b> - Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos do FUNDEF e do FUNDEB .....	93
<b>Quadro 6</b> – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos do FUNDEB.....	95
<b>Quadro 7</b> – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos PDDE .....	97
<b>Quadro 8</b> – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos de várias políticas de financiamento .....	101
<b>Quadro 9</b> – Frequência com que apareceram os impactos do FUNDEF sobre gestão do ensino fundamental nas teses e dissertações.....	104
<b>Quadro 10</b> – Frequência com que apareceram os impactos do PDDE sobre gestão do ensino fundamental nas teses e dissertações.....	114

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
------------------	----

## **CAPÍTULO 1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS**

NA DÉCADA DE 1990 .....	19
-------------------------	----

1.1 As políticas educacionais na América Latina .....	20
---	----

1.2 As políticas educacionais brasileiras.....	38
--	----

1.3 Considerações .....	34
-------------------------	----

## **CAPÍTULO 2 CAPÍTULO 2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO**

### **DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS**

PRÓPRIOS AO FUNDEF .....	36
--------------------------	----

2.1. O percentual vinculado de impostos próprios .....	37
--	----

2.2 O salário-educação .....	46
------------------------------	----

2.2.1 PDDE: mudanças no padrão de gestão da escola? .....	49
---	----

2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) .....	62
---	----

### **2.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental**

<b>e de Valorização do Magistério (FUNDEF) .....</b>	<b>65</b>
--	-----------

2.4.1 <i>Impactos do FUNDEF no padrão de gestão da escola pública de ensino fundamental: da possibilidade à realidade.....</i>	<i>68</i>
--	-----------

2.5 Considerações .....	73
-------------------------	----

<b>CAPÍTULO 3 IMPACTOS DO FUNDEF E DO PDDE NA GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TESES E DISSERTAÇÕES DO BANCO DE DADOS DA CAPES (1990-2010).....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 Teses e dissertações coletadas do Banco de Teses da CAPES (1990-2010) .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2 Políticas de financiamento do ensino fundamental e seus impactos na gestão .....</b>	<b>83</b>
3.2.1 <i>Os Fundos</i> .....	83
3.2.1.1 FUNDEF .....	83
3.2.1.2 FUNDEF e FUNDEB .....	93
3.2.1.3 FUNDEB.....	95
3.2.2 <i>Os recursos descentralizados para a escola: PDDE</i> .....	96
3.2.3 <i>As várias políticas de financiamento</i> .....	101
3.1.4 <i>O FNDE</i> .....	102
<b>3.3 Impactos do FUNDEF e do PDDE no padrão de gestão do ensino fundamental .....</b>	<b>103</b>
3.3.1 <i>Impactos FUNDEF</i> .....	103
3.3.2 <i>Impactos do PDDE</i> .....	113
<b>3.4 Considerações .....</b>	<b>116</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>141</b>

---

---

# INTRODUÇÃO

---

## INTRODUÇÃO

A realização desta pesquisa é desdobramento do período em que a pesquisadora foi bolsista de iniciação científica do CNPq (2002-2005) e desenvolveu, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lourdes Marcelino Machado<sup>1</sup>, um subprojeto intitulado: **A produção editorial da área de Administração da Educação: 1991-2000**<sup>2</sup>, que teve como objetivo realizar o levantamento, junto às editoras comerciais e universitárias, de livros publicados em primeira edição na década de 1990, os quais privilegiassem estudos em Administração da Educação no Brasil. O levantamento proposto foi realizado através de uma lista de descritores<sup>3</sup> que continha 30 palavras-chave, tomadas como definidoras da área.

Identificados os títulos, através do contato com as editoras por *e-mails* e cartas e do acesso a bases de dados, partiu-se para a classificá-los por meio de “leitura flutuante”<sup>4</sup>. Nesta etapa, as palavras-chave da lista de descritores passaram a constituir categorias. Esse levantamento resultou na identificação de 80 referências bibliográficas, que ocuparam 22 (linhas cinzas do Quadro 1) das 31 categorias.

(continua)

Lista de Descritores	
1. Administração da educação	17. Gestão educacional
2. Administração educacional	18. Gestão escolar
3. Administração escolar	19. Legislação do ensino
4. Autonomia da escola	20. Modelos em administração escolar
5. Avaliação institucional	21. Municipalização
6. Centralização/Descentralização	22. Organização do trabalho na escola
7. Clima organizacional	23. Organização escolar
8. Cultura organizacional	24. Planejamento
9. Democratização/Participação	25. Projeto pedagógico
10. Direção de escola	26. Racional / Racionalidade

<sup>1</sup> Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus Marília.

<sup>2</sup> Este subprojeto estava vinculado ao Projeto Integrado “A evolução do conhecimento em Administração da Educação no Brasil: suas raízes e processos de constituição teórica”, cuja proposta era, mediante análise de textos e autores previamente escolhidos, realizar o resgate da evolução teórica da Administração da Educação no Brasil, na tentativa de encontrar e (re)conhecer os traços marcantes da produção na área, possivelmente traduzidos em concepções e/ou modelo(s) teórico(s). Realizou-se dentro do Grupo de Pesquisa Política Educacional e Organização do Trabalho na Escola (atual Grupo de Estudos e Pesquisa em Administração da Educação e Formação de Educadores – GEPAEFE, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Clara Bortoleto Nery).

<sup>3</sup> Esta lista foi elaborada pelos componentes do Projeto Integrado (MACHADO, 2006).

<sup>4</sup> A leitura flutuante é a fase do primeiro contato com os documentos a analisar e de conhecimento do texto por impressões e orientações pelas quais o leitor deixa invadi-lo. “Pouco a pouco, a leitura vai-se tornando mais precisa, em função de hipóteses emergentes, da projecção de teorias adaptadas sobre o material e da possível aplicação de técnicas utilizadas sobre materiais análogos” (BARDIN, 1977, p. 96).

11. Direito à educação	27. Rede de ensino
12. Direito educacional	28. Sistemas de ensino
13. Diretor de escola	29. Sistemas educacionais
14. Dirigentes municipais de educação	30. Teoria da administração
15. Financiamento da educação	31. Teoria das organizações
16. Gestão democrática	

**Quadro 1** – Relação das categorias elaboradas para a classificação dos títulos publicados sobre Administração da Educação no Brasil.

**Fonte:** Grupo do projeto integrado (MACHADO, 2006).

Os resultados do levantamento evidenciaram que o maior número de obras incluiu-se na categoria Financiamento da Educação. Numa análise mais detalhada dos livros nela inseridos, constatou-se que os assuntos mais abordados foram os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sobre a educação brasileira e os empréstimos, do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>5</sup>, concedidos à educação na década de 1990.

Além disso, os dados coletados apontaram que grande parte dos livros publicados era coletânea. Notou-se ainda que a década de 1990 caracterizou-se como complexa devido à confusão de expressões e conceitos utilizados na área da Administração da Educação. Acredita-se que esse estudo forneceu um panorama significativo da produção editorial em Administração da Educação no Brasil desse período, mostrando-se importante para a construção do conhecimento nesse campo.

Visto que a temática do financiamento da educação destacou-se dentre as demais, considerou-se importante estudá-la no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), cujo título foi **Financiamento da educação na legislação brasileira: do FUNDEF ao FUNDEB**<sup>6</sup>. Tal estudo apresentou a trajetória do financiamento da educação no Brasil, a começar pelo

<sup>5</sup> “O BIRD [Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento] faz empréstimos para países em desenvolvimento, como o Brasil. O banco forma, juntamente com a **Associação Internacional para o Desenvolvimento** (AID), o Banco Mundial. A AID faz doações e empréstimos sem juros para os países mais pobres do mundo. O BID tem um fim mais específico: o financiamento de países da América Latina e do Caribe. O banco busca recursos no mercado internacional com taxas baixas, que oferece aos membros. BIRD e BID têm algo em comum: os dois financiam projetos, priorizando o desenvolvimento de países em áreas como educação, saúde e meio-ambiente. É uma forma de transferência de recursos para os países menos desenvolvidos. Os dois órgãos costumam fazer exigências em contrapartida dos empréstimos e doações. Essas imposições são alvos de constantes críticas, já que são consideradas por muitos como prejudiciais à autonomia dos países beneficiados” (SEABRA, 2009, grifo da autora). Cabe esclarecer que não se está de acordo com Seabra (2009) quando ela afirma que esses bancos priorizam “o desenvolvimento de países em áreas como educação, saúde e meio-ambiente”, pois como se mostra nesta pesquisa, esse discurso é falácia.

<sup>6</sup> Apresentado por Adriana Inácio Yanaguaita em 09/12/2005, na Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP de Marília, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lourdes Marcelino Machado.

Período Imperial indo até as propostas do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), considerando o contexto sociopolítico em que as leis foram elaboradas, principalmente, a partir dos anos de 1990.

Mediante essa pesquisa, pode-se concluir que o financiamento da educação na legislação brasileira foi, predominantemente, realizado pela vinculação de recursos, especialmente, de impostos. A análise dos Fundos, principalmente, do FUNDEF e do FUNDEB, permitiu compreender que o financiamento da educação na legislação brasileira tem passado por alterações que, a despeito de suas propostas promissoras de melhoria da qualidade da educação no país, revelaram a falta de compromisso dos governos, principalmente federal, com a educação e a sua falta de interesse em ampliar os recursos para melhor atendê-la.

É importante reforçar que nessas pesquisas descritas anteriormente, o foco foi, primeiramente, o conjunto dos livros da área de Administração da Educação (subprojeto referido acima) e, posteriormente, a temática do Financiamento na legislação brasileira (TCC). Tais estudos basearam-se num referencial teórico-metodológico tendo a análise de conteúdo de Bardin (1977) como orientação.

No mestrado, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Clara Bortoleto Nery<sup>7</sup>, com a pesquisa denominada **A produção e circulação de saberes sobre o financiamento da educação no Brasil (1991-2005)**, propôs-se a continuidade de estudo do financiamento da educação no Brasil, com base nas ideias desenvolvidas por Roger Chartier no campo da História Cultural. Nessa pesquisa buscou-se compreender e analisar a produção e circulação de saberes sobre o financiamento da educação, principalmente dos docentes de cursos de formação de professores.

Assim, estudaram-se as conjunturas do campo educacional e do mercado editorial brasileiro e os próprios livros que contribuíram para o delineamento desses saberes nos períodos de 1991-1996 e 1997-2005. As análises dessas conjunturas realizaram-se por meio da investigação das políticas e da legislação da educação e através do estudo do mercado editorial, e a análise dos livros executou-se mediante o estudo de aspectos de suas materialidades.

Os resultados indicaram que, no primeiro período (1991-1996), o campo educacional e o mercado editorial não favoreceram a produção e circulação dos saberes sobre o

---

<sup>7</sup> Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNESP (campus de Marília).

financiamento da educação elaborados pelos docentes dos cursos de formação de professores e, conseqüentemente, esses saberes foram identificados em apenas 9 livros de primeira edição. Paradoxalmente, no período seguinte (1997-2005), tendo encontrado condições propícias no campo educacional e no mercado editorial, os saberes referentes ao financiamento da educação tiveram a produção e a circulação expandidas, alcançando um número de 32 livros. Quanto ao estudo das formas materiais desses volumes, concluiu-se que é na materialidade dos livros que se pode compreender seus significados, pois nela estão inseridas as identificações explícitas da designação e classificação dos textos, de modo a criar em relação a eles expectativas de leitura e antecipações de compreensão.

No doutorado, a proposta de pesquisa, intitulada **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**, insere-se num conjunto de investigações que toma o financiamento da educação enquanto política pública<sup>8</sup> que é determinada pelas políticas educacionais, mas também é “um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas” (MARTINS, 2010, p. 499). Também se integra ao grupo de pesquisas que compreende o financiamento, especialmente, a partir dos anos de 1990, como “importante estratégia para obrigar os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos a adotar modelos de gestão que têm em vista objetivos, definidos pelos organismos internacionais, de alcançar a eficiência e a equidade no setor [educacional]” (OLIVEIRA, D., 2008, p. 11).

No Brasil, ao longo da década de 1990, efetivamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), iniciou-se a reforma do Estado por via da descentralização de cunho neoliberal (PINTO, 2002; GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004; PALMA FILHO, 2005; YANAGUITA, 2008). Esta delimitou as funções do Estado, resultando nos programas de privatização, terceirização<sup>9</sup> e publicização, esta última “implicando a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta e, também, o aumento da governança [para este setor]” (FRANÇA, 2005, p. 21).

As reformas educacionais realizadas, tendo a mesma diretriz política, envolveram, fortemente, a autonomização das instituições educacionais (FRANÇA, 2005). Tais reformas contribuíram para a consolidação da divisão de responsabilidades entre as instâncias de governo, incentivando as parcerias com as instituições não governamentais, empresas privadas e comunidade (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004).

---

<sup>8</sup> Entendida aqui “como expressão da intervenção do Estado em resposta a demandas sociais que se institucionalizaram e foram reconhecidas como direito” (MARTINS, 2010, p. 497)

<sup>9</sup>“Terceirização, [...], é o processo de se transferirem para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.” (PERONI, 2006, p. 292).

Os impactos sobre os sistemas/redes de ensino das mudanças introduzidas com as novas legislações brasileiras, especialmente a Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 e a Lei 9.424/96 e a Lei 9.394/96 estabeleceram importantes parâmetros para se implementar, com efeito, o gerenciamento da educação coerente com a proposta de descentralização fundamentada no projeto de modernização da gestão pública brasileira (FRANÇA, 2005). A partir de então, fica evidente que se cria uma política de financiamento para o ensino fundamental com vistas a introduzir mudanças no padrão de gestão desse nível de ensino.

Com base nessas constatações, justifica-se a importância desta investigação, cujo objeto de estudo são os impactos do financiamento da educação no Brasil na gestão do ensino fundamental público, uma vez que as principais transformações ocorridas nos mecanismos de gestão e no desenho das políticas, na segunda metade dos anos 1990, estiveram voltadas para o ensino fundamental (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000).

Desta forma, o problema da pesquisa se expressa na seguinte indagação: quais os impactos das políticas de financiamento da educação sobre o padrão de gestão do ensino fundamental público no Brasil nos anos de 1990 a 2010?

Para responder a esta questão, estabeleceu-se como objetivo geral investigar os impactos no padrão de gestão do ensino fundamental decorrentes das políticas de financiamento da educação no interstício de 1990 a 2010. Propôs-se como objetivos específicos: 1) averiguar a produção acadêmica, do período em destaque, sobre as políticas de financiamento da educação no Brasil; e 2) dessa produção, analisar, nas teses e dissertações do Banco de Teses da CAPES, os impactos das políticas de financiamento sobre o padrão de gestão do ensino fundamental.

A justificativa para a seleção da produção acadêmica dos anos de 1990 a 2010, além da trajetória acadêmico-intelectual da pesquisadora - que tem se detido sobre o tema do financiamento nos anos 1990 e 2000 desde a graduação - é o fato de que a década de 1990 foi marcante para as políticas de financiamento da educação no Brasil, por conseguinte, os dez anos seguintes importam para analisar os impactos dessas políticas no campo educacional.

Quanto à metodologia, optou-se por realizar uma pesquisa teórica<sup>10</sup>, cujo referencial encontra-se no paradigma interpretativo-idealista (ou qualitativo-idealista) das ciências sociais e da educação. Este paradigma encontra suas raízes na Europa, na metade do século XIX, numa reação crítica de filósofos e pensadores sociais, tais como Dilthey, Rickert, Weber e

---

<sup>10</sup> A acepção da palavra “teoria” é empregada no sentido de: “2. Conhecimento que se limita à exposição, sem passar à ação (o contrário da prática)” (MICHAELIS, 2000, p.584).

Husserl, a adoção da teoria positivista do conhecimento<sup>11</sup> pelas ciências sociais (SANTOS FILHO, 2002).

No entanto, a opção por tal referencial não reside em torno da discussão entre a pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa, pois se está de acordo com filósofos pós-positivistas e teóricos críticos, defensores da tese da unidade dos paradigmas, para os quais “[...] os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis; pelo contrário, estão intimamente imbricados e, portanto, podem ser usados pelos pesquisadores sem caírem na contradição epistemológica.” (SANTOS FILHO, 2002, p. 51).

A escolha por este referencial está antes no fato de que neste paradigma valoriza-se a pesquisa interpretativa, a qual concebe a realidade enquanto resultado de construção social “por meio de definições individuais ou coletivas da situação”, o homem como “sujeito e ator”, o significado como “produto da interação social”, a verdade como “relativa e subjetiva”, a mudança e a teoria do conflito como parte integrante da pesquisa (SANTOS FILHO, 2002, p. 39).

Na pesquisa qualitativa, a relação pesquisador-objeto é intrínseca. Por considerar a realidade como dependente da mente do sujeito, o pesquisador e o processo de pesquisa influenciam no objeto investigado, “[...] sendo este uma extensão do pesquisador e um fator na construção da realidade pesquisada.” (SANTOS FILHO, 2002, p. 40).

Neste tipo de pesquisa ainda, os fatos e valores estão imbricados e são parte integrante de todo o processo de investigação, vistos como fator positivo. Isto significa que não há concordância com a neutralidade tão ambicionada na pesquisa de paradigma quantitativo-realista<sup>12</sup> (pesquisa quantitativa), fundamentada na teoria positivista.

A pesquisa qualitativa tem como propósito fundamental “a compreensão, explanação e especificação do fenômeno” (SANTOS FILHO, 2002, p. 43). Assim, exige-se que o pesquisador adote uma abordagem hermenêutica.

---

<sup>11</sup> “O positivismo é uma corrente filosófica que surgiu na França no começo do século XIX. Os principais idealizadores do positivismo foram os pensadores Augusto Comte e John Stuart Mill. Esta escola filosófica ganhou força na Europa na segunda metade do século XIX e começo do XX.” (SUAPESQUISA.COM, 2004). Em relação à pesquisa social, a defesa da unidade das ciências, levou os positivistas à conclusão de que os objetos sociais deveriam ser tratados tal qual os objetos físicos nas ciências físicas. Assim, os conhecimentos sociais deveriam ser baseados na experiência dos sentidos e os objetos sociais, como os objetos físicos, teriam uma existência independente do observador e do seu interesse.

<sup>12</sup> Em tal paradigma, defende-se a pesquisa social como uma atividade neutra. Para os filósofos e pensadores dessa corrente o “pesquisador social não deveria avaliar ou fazer julgamentos mas apenas discutir o que era ou existia; como também ser objetivo e evitar que seus vieses influenciassem o processo de pesquisa.” (SANTOS FILHO, 2002, p. 17).

Assim, a compreensão de uma ação requer a compreensão do significado-contexto no qual ela se dá e esta compreensão depende daquela da ação particular. O que a hermenêutica demonstra é que a compreensão não pode ser buscada na ausência do contexto de uma interpretação ou de um referencial de interpretação (SANTOS FILHO, 2002, p. 43-44).

Com referência à natureza das fontes utilizadas para abordagem e tratamento do objeto, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Severino (2007), a pesquisa bibliográfica

é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.

No caso da *pesquisa documental*, tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2007, p. 122-123, grifos do autor).

No tocante à análise e interpretação dos dados, utilizou-se a Análise Documental, na perspectiva de Lüdke e André (1986). Para estas autoras a análise documental “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38). Caulley (1981 apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38 ) afirma que a análise documental “busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”. Constituem os documentos desde “leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

Levando em consideração o tipo de pesquisa adotado e os objetivos desta pesquisa, selecionaram-se como materiais: livros, artigos, teses e dissertações e documentos legais<sup>13</sup> do período de 1990 a 2010 sobre as políticas educacionais e sobre o financiamento da educação no Brasil.

Quanto aos procedimentos, o acesso a esses materiais deu-se pelos sítios do Planalto do governo federal (<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>), da biblioteca eletrônica de periódicos científicos Scielo ([www.scielo.br](http://www.scielo.br)), do Banco de Teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) (<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>), de sítios de busca ([www.google.com.br](http://www.google.com.br), [www.bondfaro.com.br](http://www.bondfaro.com.br), [www.buscape.com.br](http://www.buscape.com.br), [www.estantevirtual.com.br](http://www.estantevirtual.com.br)) e banco de dados bibliográficos da FEUSP – Dedalus (<http://dedalus.usp.br/F>)<sup>14</sup>.

As expressões utilizadas para localizá-los nesses bancos de dados foram: “financiamento da educação”, “financiamento e gestão escolar” e “impacto do financiamento da educação na gestão” e as palavras, “financiamento”, “impactos”, “escola”, “educação” e “gestão”. Estas palavras também foram combinadas umas com as outras nos campos de busca dos sites a fim de encontrar mais títulos relacionados ao tema da pesquisa.

No que tange a estrutura desta tese, seu conteúdo apresenta-se da seguinte forma: **Capítulo 1 – Políticas educacionais brasileiras na década de 1990** – apresenta o contexto político-econômico da América Latina e do Brasil e a análise das políticas educacionais brasileiras nos anos de 1990; **Capítulo 2 – Políticas de financiamento da educação no Brasil: da vinculação de impostos próprios ao FUNDEF** – contém a análise das políticas de financiamento da educação com base em arcabouço legal; e **Capítulo 3 - Impactos do FUNDEF e do PDDE na gestão do ensino fundamental: uma análise a partir das teses e dissertações do banco de dados da CAPES (1990-2010)** – aborda as políticas de financiamento da educação que impactaram no padrão de gestão do ensino fundamental, com destaque para os impactos do FUNDEF e do PDDE.

---

<sup>13</sup> A maior parte da bibliografia que considera o financiamento da educação como política pública (MELCHIOR, 1997; PINTO, 2000; RAMOS, 2003; FRANÇA, 2005; FARENZENA, 2006; CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008; DUARTE; FARIA, 2010; ROSSINHOLI, 2010; AMARAL, 2012, por exemplo), aborda, em algum momento, a legislação educacional visto que esta, além de normatizar seu funcionamento, reflete as tendências político-ideológicas que transparecem no período.

<sup>14</sup> A biblioteca da FEUSP foi consultada porque o acesso a ela, no momento da busca, era mais fácil que na biblioteca da instituição de origem da pesquisadora.

# **CAPÍTULO 1**

---

## **POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 1990**

---

## CAPÍTULO 1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 1990

### 1.1 As políticas educacionais na América Latina

Ao abordar sobre as políticas educacionais são tratadas também as relações de poder que se estabelecem entre o Estado, sociedade e o indivíduo que se pretende formar. Isso porque a um modelo de Estado corresponde um modelo de educação, pois esta última transmite uma representação de homem e de mundo que se quer formar. Nas palavras de Giron (2008, p. 2), “[...], a política educacional defendida por um determinado governo reflete como ele [Estado] entende o mundo e as relações que se estabelecem na sociedade”.

Assim, cabe entender a que tipo de Estado a política educacional brasileira, a partir dos anos de 1990, foi submetida para que se compreendam as políticas de financiamento da educação que se desenrolaram a partir desse período.

No final da década de 1980, os países da América Latina estavam em *déficit* econômico e o papel do Estado passava por redefinição como consequência da crise e esgotamento do Estado Keynesiano (SOUZA; FARIA, 2004), também conhecido como *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, o qual por meio dos seus gastos, objetivava ampliar a demanda efetiva, impulsionando o crescimento das atividades econômicas e evitando crises (RAMOS, 2003; GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004).

Contudo, não imune ao fracasso de seu propósito, a crise atingiu esse Estado, traduzindo-se no aumento da inflação e do endividamento público, na queda ou no lento crescimento da produção, no aumento do desemprego e constituiu-se num forte apelo à maior penetração das ideias liberais (defesa da propriedade privada, da economia de mercado, *laissez-faire*, etc.), especialmente, de matiz neoclássica (RAMOS, 2003).

A escola neoclássica defende que as forças de mercado são capazes de resolver os desequilíbrios econômicos e condena duramente a intervenção estatal na economia. Esta escola desenvolveu-se em diversos países (Alemanha, Áustria, Suíça, Inglaterra, etc.) após a crise econômica de 1870 e dominou a teoria econômica ocidental até, pelo menos, a prolongada depressão que se iniciou em 1929.

A partir daí, esta escola foi perdendo espaço para o pensamento keynesiano, que se tornou hegemônico após a 2ª Guerra Mundial. No entanto, esse intervencionismo estatal defendido pelo keynesianismo – em oposição ao *laissez-faire* – prevaleceu até os anos de

1970, quando começa ser questionado pela crise econômica de diversos países e a teoria neoclássica retoma o seu lugar na política econômica, reaparecendo, com todo vigor, as ideias defendidas por Friedrich Hayek e Milton Friedman (AZEVEDO, 1997; ANDERSON, 1998; RAMOS, 2003).

Hayek (1899-1992) era defensor da liberdade individual na qual cada indivíduo possuiria uma esfera privada assegurada e “[...] o Estado de direito só [poderia] ser responsável por medidas que se [estabeleceriam] como normas gerais; caso contrário, produziria, necessariamente, uma discriminação arbitrária entre as pessoas” (AZEVEDO, 1997, p. 11). Friedman (1912-2006), economista americano, cujas formulações guardam identidade e coerência com as de Hayek, foi considerado “o principal representante da Economia Monetária, ramo da Economia Neoclássica” (RAMOS, 2003, p. 56). Azevedo (1997) declara que Friedman aponta

para os riscos decorrentes da magnitude da intervenção estatal. O grau de ingerência do Estado na economia e demais esferas da vida privada, ao seu juízo, estaria introduzindo elevados índices de autoritarismo na vida social. Daí sua preocupação com a contínua ampliação dos programas sociais. No limite, a ingerência estatal é vista como uma tendência que pode conduzir ao totalitarismo, ou ao “caminho da servidão”, segundo Hayek (AZEVEDO, 1997, p. 11-12, grifo do autor).

Assim, no final do século XX, à face do liberalismo político e econômico, o neoliberalismo encontrou terreno fértil nas economias capitalistas. Neste projeto hegemônico, em que “o Estado mínimo<sup>15</sup> e a ampliação das relações mercantis são a tônica do processo”, os serviços e direitos sociais se transformam em mercadorias, de modo que cidadãos tornam-se apenas àqueles que dispõem de uma boa condição financeira (GIRON, 2008, p. 3). Seus principais representantes foram Ronald Reagan (1980/1988) e George Bush (1988/1992), nos EUA, e Margaret Thatcher (1979/1990) e John Major (1990/1997), na Inglaterra; além de Kohl (1982), na Alemanha, e Schulerter (1983), na Dinamarca (NAGEL, 2000). De acordo com Giron (2008, p. 3),

---

<sup>15</sup> O Estado mínimo, dentro da ideologia neoliberal - cujas “teorizações” costumam ser tomadas do pensamento liberal ou de conservadores – é definido como “aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos” (DRAIBE, 1993, p. 88).

A chegada ao poder dos governos de Thatcher e Reagan ocorreu sob a égide da supremacia do mercado. Deu-se início a uma ofensiva política e social, cujo principal objetivo era destruir o conjunto das instituições e das relações sociais que, pretensamente, teriam engessado o capital no primeiro mandato de Roosevelt (EUA)<sup>16</sup>. Houve uma liberalização e desregulamentação financeira que conduziram a um crescimento muito rápido dos ativos financeiros. Essas reformas estruturais de liberalização, desregulamentação e privatização, se realizaram no sentido de restaurar o poder de dominação capitalista, objetivando fundar uma economia de mercado integrada globalmente.

McLaren (1998, p. 88 apud GIRON, 2008, p. 3) declarou, referindo-se à “parceria” capitalismo/neoliberalismo: “[...] a globalização do capitalismo e de seu comparsa político, o neoliberalismo, funciona, de forma conjunta, para naturalizar o sofrimento, para destruir a esperança e para aniquilar a justiça”.

Essa proposta neoliberal foi codificada no Consenso de Washington, conferência do *International Institute for Economy* (IIE), realizada na capital americana, em novembro de 1989. Durante a conferência, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. Logo, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Decidiu-se, assim, que

O remédio [para evitar e controlar uma crise generalizada das economias de mercado], então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1998, p. 11).

Desde então, o setor econômico passou a constituir-se na “alavanca do progresso e do desenvolvimento” (LAMPERT, 2003, p. 453) e o mercado mundial no “principal mecanismo de obtenção de recursos” (MIRANDA, 1997, p. 38). As políticas públicas passaram a ser direcionadas, principalmente, para atender aos interesses internacionais passando de largo a

---

<sup>16</sup> O redirecionamento de muitos programas e benefícios sociais do campo dos direitos sociais para o campo dos serviços, do assistencialismo tinha como propósito quebrar o eixo de sustentação e proteção dos sindicatos e dos movimentos organizados da sociedade (DRAIBE, 1993).

intenção de emancipar e tornar independente os países subjugados desde o surgimento (LAMPERT, 2003).

Em vista disso, as reformas nas estruturas e no aparato de funcionamento do Estado nesses países consolidaram-se nos anos 1990, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, das reformas de sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (SOUZA; FARIA, 2004).

Conforme Draibe (1993), as reformas endereçadas para os programas sociais na América Latina, constantes na agenda neoliberal, tiveram como tripé as propostas de descentralização, focalização e privatização. A descentralização, entendida como um modo de aumentar a eficiência e eficácia do gasto, passou a ser defendida porque ampliaria a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços em nível local (esferas municipais). A focalização seria o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, escolhidos por sua maior necessidade. O argumento utilizado era de que o Estado deveria entrar no campo da assistência social restritamente e de que, geralmente, não eram os mais necessitados os que se beneficiavam do gasto social. A privatização foi definida como o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços para o setor privado lucrativo e não lucrativo (associações de filantropia e organizações comunitárias ou ainda novas formas de organizações não governamentais), tendo como justificativa que em privatizar estaria a solução para aliviar a crise fiscal e evitar a irracionalidade no uso dos recursos, otimizando o gasto público (ISSUANI, 1990 apud DRAIBE, 1993).

Percebe-se que essas propostas têm como núcleo a limitação ou eliminação dos gastos do Estado. Tendo o mercado como a base da economia e, em consequência, sua retirada da esfera da produção e da propriedade - diretrizes do modelo político-econômico (o neoliberalismo) - o Estado foi levado à dependência fiscal da sociedade.

Os recursos do Estado passam a depender direta e somente de sua receita fiscal, isto é, de sua capacidade de, legalmente, impor contribuições obrigatórias à população, sem contrapartida direta... [...] estamos diante do *Estado Fiscal*, no qual as finanças públicas adquirem um papel central na relação do Estado com a sociedade civil (GANDINI; RISCAL, 2008, p. 54, grifos das autoras).

Por isso, segundo as autoras, esse Estado define “a extensão possível da imposição direta e indireta de impostos”, de um lado, e desenvolve “estratégias empresariais capazes de

gerenciar os recursos disponíveis para o atendimento das necessidades sociais”, de outro (GANDINI; RISCAL, 2008, p. 54).

A Reforma do Estado e da administração pública foram os elementos-chave para moldarem a relação entre o Estado e a sociedade conforme as teorias preconizadas pelo Consenso de Washington, para a regulamentação da esfera social de acordo com a ordem econômica globalizada (GANDINI; RISCAL, 2008).

Assim, a reforma do Estado e a consequente redução dos gastos públicos na área da educação, “causaram impactos na gestão do sistema na maioria dos países latino-americanos, destacando-se a municipalização da educação obrigatória, mudanças no modelo de gestão e a instituição de sistemas nacionais de avaliação” (TROJAN, 2009, p. 1).

Percebe-se, dessa maneira, que as reformas efetivadas no campo educacional também tiveram por paradigma os diagnósticos, relatórios e receiptuários de órgãos multilaterais de financiamento e de órgãos voltados para a cooperação técnica<sup>17</sup>, os quais foram importantes no contexto dos processos de reformas da educação na América Latina e evidenciavam a defesa

[...] da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal, [...], também [defendiam] as diferentes formas que a descentralização da educação assumiu na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e da regionalização)<sup>18</sup> (SOUZA; FARIA, 2004, p. 566-567).

As principais proposições destes organismos para as políticas educacionais na América Latina definiram-se em uma proposta, um documento e eventos específicos. A proposta chamada “Transformación productiva con equidad” (1990) e o documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992), ambos

<sup>17</sup> Como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe da UNESCO (CEPAL), entre outros (MIRANDA, 1997; SOUZA; FARIA, 2004).

<sup>18</sup> Segundo Souza e Faria (2004), nos anos 80, “o Chile dá início ao processo de descentralização, em plena ditadura militar; em 1992, a Argentina descentraliza seu Ensino Médio; em 1994, a Bolívia promove ampla descentralização de sua gestão educacional; a Colômbia, a partir de 1993, aprofunda a descentralização de sua educação, já iniciada, em 1986, pela via de sua municipalização; e, em 1991, o México intensifica suas ações em torno da estadualização da educação, principiada entre o final dos anos 70 e início dos anos 80” (RODRIGUEZ, 2000 apud SOUZA; FARIA, 2004, p. 567).

da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (MIRANDA, 1997), contêm as principais orientações que se desenrolaram a partir de 1990.

No caso da proposta “Transformación productiva con equidad”, a ideia central era a incorporação e difusão do progresso técnico como “carro chefe” da transformação produtiva compatível com a democratização política e equidade social. Para isso seriam necessários alguns ajustes, tais como

O fortalecimento da base empresarial, a infra-estrutura tecnológica, a crescente abertura para a economia internacional e, muito especialmente, a formação de recursos humanos e o conjunto de incentivos e mecanismos que favorecem o acesso e a geração de novos conhecimentos. Nesse último âmbito, os atrasos no eixo educação-conhecimento comprometem possíveis avanços em outros aspectos da incorporação e difusão do progresso técnico (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 15 apud MIRANDA, 1997, p. 39).

No que concerne ao documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992) estabeleceram-se “linhas de ação para políticas e instituições que favorecessem as relações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento, na perspectiva da noção de complementaridade entre transformação produtiva e equidade [...]” (MIRANDA, 1997, p. 39).

Pela proposta e por esse documento, é possível notar que o conhecimento se torna central, contudo, segue novo padrão. Ele é “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).

Desse modo, o conhecimento é ação (“saber fazer”), pragmático e imediato, orientado por sua operacionalidade. O “saber fazer” algo é mais importante do que o saber algo (“aprender a aprender”). O conhecimento é útil (“saber usar”), funcional, medido pela possibilidade de vinculação com os sistemas propostos pelo progresso técnico (“aprender fazendo, aprender em serviço, aprender praticando”). O conhecimento é interativo (“saber comunicar”), comunicativo, identifica-se com os procedimentos de documentação e acesso às informações (MIRANDA, 1997, p. 41).

Nesse novo paradigma de conhecimento, de cunho neoliberal, estava presente a visão produtivista, denominada de acumulação (ou teoria) de capital humano que concebe educação como preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho. Os pressupostos da Teoria do

Capital Humano (TCH) podem ser encontrados na Escola de Chicago, à qual também está filiado Milton Friedman. A perspectiva da TCH volta-se para o aspecto utilitarista da educação, onde se observa uma preocupação com a capacidade humana enquanto capital, o que acaba por reduzir o homem a um simples objeto no processo produtivo na economia de mercado. Daí surge a ideia da educação como solução para as desigualdades econômicas, funcionando, dessa maneira, como mecanismo de ascensão social (MIRANDA, 1997; RAMOS, 2003).

Essa teoria, muito em voga a partir dos anos de 1960 e criticada notadamente na década de 80, vai encontrar, nos anos 90, um terreno fértil para a reafirmação dos seus princípios devido “ao dissenso da economia ocidental e à subsequente proclamação da educação como instrumento do crescimento econômico e da ascensão social” (RAMOS, 2003, p. 75).

No que diz respeito aos eventos específicos em que se definiram as principais proposições dos organismos internacionais para as políticas educacionais na América Latina, o exemplo que melhor representa-os é a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien, na Tailândia, e promovida pelo Banco Mundial, UNICEF, PNUD e UNESCO (MIRANDA, 1997).

A Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) propôs a vinculação do desenvolvimento humano à educação, promovendo educação básica para todos com equidade, dando prioridade às necessidades básicas de aprendizagem (Nebas). Essas necessidades compreendem “a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a resolução de problemas”, considerados instrumentos fundamentais para a aprendizagem, e ainda os “conhecimentos teóricos e práticos, valores e atitudes”, designados de elementos essenciais de aprendizagem (WCEFA, 1990, p. 157 apud MIRANDA, 1997, p. 42). Tais ferramentas da aprendizagem dariam condições dos seres humanos sobreviverem e se desenvolverem integralmente, atendendo às suas necessidades pessoais (MIRANDA, 1997).

Segundo Pinto (2002), tal conferência, vai inaugurar a política, patrocinada pelo Banco Mundial, de priorização sistemática do ensino fundamental, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.

Além do Consenso de Washington, Casassus (2001) ainda acrescentou, em seu texto “A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização”, outros eventos considerados marcos importantes no contexto dos processos de reformas de educação na

América Latina: o Promedlac<sup>19</sup> IV (Quito, 1991), o Promedlac V (Santiago, 1993), a 24ª Reunião da CEPAL (1992) e o Seminário Internacional organizado pela UNESCO (1993) ambos realizados no Chile (Santiago).

No Promedlac IV, os ministros da educação da América Latina e do Caribe, convocados pela UNESCO, apontaram ser necessária uma profunda mudança da gestão tradicional e traçaram o novo tipo de gestão: abertura do sistema para responder às demandas da sociedade e para a participação e tomada de decisões de novos atores e novos aliados, processos de descentralização e ênfase na qualidade e equidade. Algumas formas de abertura a novas alianças foram os Congressos Pedagógicos, Acordos Nacionais, Planos Decenais, Fóruns Públicos, Leis de Educação e as Comissões (CASASSUS, 2001).

Evidentemente, com a mudança na gestão, ocorre uma nova organização dos sistemas educacionais na América Latina. Primeiramente, constitui-se um modelo regional comum. Casassus (2001, p. 21) afirma que: “A estrutura resultante é diferente da tradicional e em sua reformulação todos os países considerados assumem uma nova estrutura que é muito similar em seus traços essenciais”. Posteriormente, nota-se que nesse modelo estabeleceu-se um padrão de descentralização cujos processos são dependentes dos processos de centralização.

No Promedlac V, o foco foi a melhoria dos níveis de qualidade das aprendizagens. Para isso, delimitaram como caminhos para alcançar o propósito, no nível macro, a criação e instalação de sistemas nacionais de avaliação, o desenvolvimento de programas compensatórios de discriminação positiva e a reforma curricular. No nível micro, pôs-se em evidência a escola e seus processos de gestão, os quais costumam criar diferentes graus de autonomia que, por sua vez, propiciam “[...] o desenvolvimento de estratégias pedagógicas adaptadas às características da cultura, incluindo tanto as práticas como alguns dos conteúdos curriculares” (CASASSUS, 2001, p. 24).

Em relação à avaliação, pode-se dizer que, com a liberdade concedida em variados graus às instâncias administrativas menores, ela se tornou um mecanismo fundamental da nova gestão e do novo papel do Estado. Dessa maneira, instituiu-se um currículo comum nos sistemas educacionais da região.

A 24ª Reunião da CEPAL uniu os Ministros da Economia e Finanças dos países latino-americanos com o propósito de orientá-los quanto às ações necessárias para tornar a educação e o conhecimento em bases das estratégias de desenvolvimento, a fim de responder

---

<sup>19</sup> “Promedlac é a sigla que indica a reunião de Ministros da Educação convocados pela UNESCO para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe” (CASASSUS, 2001, p. 11).

às exigências, dos anos 1990, de crescimento econômico e de interação social para o desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, o êxito para tal intento seriam necessários mais investimento dos países em educação por meio de esforço interno e empréstimos em bancos internacionais (BM e BID).

Por fim, no Seminário Internacional organizado pela UNESCO em Santiago do Chile, em 1993, discutiu-se sobre descentralização e currículo. No nível macro, pensou-se “[...] a redistribuição de competência em matéria curricular [...], com a geração de objetivos e normas gerais e, no nível micro, a introdução de conteúdos locais” (CASASSUS, 2001, p. 12).

Todas essas propostas de políticas educacionais delineadas nesses documentos e eventos durante os anos de 1990, com algumas variações, fixam como orientações a “centralidade do conhecimento, equidade, qualidade e novas formas de gestão (descentralização)” (MIRANDA, 1997, p. 40) e essas orientações sofreram pequenas variações no período seguinte.

É interessante registrar que Trojan (2009) retoma o texto de Casassus (2001), analisando, durante os anos 2000, as influências e impactos dos três objetivos que orientaram a reforma educacional na América Latina nos anos de 1990 - situar a educação e o conhecimento no centro das estratégias de desenvolvimento, tendo o financiamento como principal instrumento; novas formas de gestão apoiada na reestruturação do papel do Estado; e a melhoria da qualidade e equidade na educação – e a autora constatou que, após uma década, com poucas alterações, as orientações para a política educacional na América Latina permaneceram praticamente as mesmas. Nas palavras dela, “[...] a tendência predominantemente em curso mantém a direção das reformas efetuadas na esteira dos acordos firmados pela agenda da UNESCO” (TROJAN, 2009, p. 11).

Fundamentada nessas orientações para as políticas educacionais - acordadas com a agenda da política internacional para os países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina - a educação brasileira, a partir dos anos de 1990, passou por significativa reforma.

## **1.2 As políticas educacionais brasileiras**

A política educacional brasileira, a partir de 1990, está atrelada às reformas no papel do Estado decorrentes das teses do Consenso de Washington. No Brasil, entretanto, o papel

do Estado foi maximizado, pois era necessário um Estado forte para a liberalização da economia.

Conforme Sola (1999 apud GANDINI; RISCAL, 2008), o conteúdo das reformas deveria seguir o modelo liberal clássico em que Estado e sociedade corresponderiam às aspirações da sociedade e essas seriam convertidas em metas de ação coletiva. Mas no Brasil, os agentes administrativos do Estado, responsáveis pelas decisões vitais das reformas, reordenaram e regulamentaram os objetivos sociais a fim de efetivarem seus próprios projetos de governo ao invés de conceder poder político aos agentes sociais capazes de tornar possível a política pública administrativa relacionada aos desejos da sociedade (GANDINI; RISCAL, 2008).

Na prática, isso significou a parceria de instituições não estatais com o Estado em projetos de ações públicas, restritas a aspectos delimitados pela administração pública, para ajuda econômica nas áreas sociais (educacional, saúde, habitação, transporte etc.). Essas ações objetivavam direcionar os anseios da sociedade e a ação comunitária mediante projetos de reforma não divergentes no que refere às metas dos agentes administrativos (GANDINI; RISCAL, 2008).

Dessa maneira, a política educacional do Estado brasileiro, objetivando o aumento da produtividade mediante novas formas de gerenciamento, introduz mudanças no sistema de ensino, com ênfase nas modificações no interior da instituição escolar. Isto significou, no início da década, planos governamentais federais e regionais de reformas, visando à “busca da qualidade e da modernização da gestão pública, sem perda de sua centralidade” (CABRAL NETO; ALMEIDA, 2000, p. 38).

De acordo com Palma Filho (2005), no Brasil, o neoliberalismo começa a ascender no início dos anos 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República, tendo sofrido certa descontinuidade durante a Presidência de Itamar Franco e uma aceleração na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente no seu primeiro mandato (1995-1998).

No governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992)<sup>20</sup>, iniciou-se um período de reajustes do Estado brasileiro “aos ditames da ‘nova ordem mundial’” (SILVA; MACHADO, 1998, p. 25) e o mercado passou a regular as relações humanas e, assim, todos os direitos dos cidadãos (tais como a saúde, a educação, a cultura, etc.). Assim, as políticas educacionais,

---

<sup>20</sup> Este presidente governou por dois anos até que deixou o cargo por *impeachment*. Foi substituído pelo seu vice, Itamar Franco, o qual terminou o seu mandato.

nesse governo, foram marcadas por forte clientelismo, privatização e enfoques fragmentados (VELLOSO, 1992).

Enquanto a sociedade civil organizada debatia e discutia a redemocratização e o novo paradigma sobre a gestão educacional, o governo Collor mantinha uma assessoria formada por políticos conservadores, inclusive no Ministério da Educação (MEC), caracterizando, em matéria de política educacional, um período impregnado de muito discurso e pouca ação (ARELARO, 2000; FRANÇA, 2005). As intenções desse governo para o setor educacional foram expressas nos seguintes documentos: *O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC*, de 1990, *O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação 1991-1995* e *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional 1991*<sup>21</sup>.

O MEC desencadeou o *PNAC* com os objetivos de mobilizar a sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não governamentais e de reduzir em 70% o número de analfabetos no país nos 5 anos seguintes (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001; MACHADO, 2008).

*O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação 1991-1995* tinha por meta inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo, exprimindo propostas de situar o Brasil no mundo moderno. Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentável e de uma sociedade democrática. Assim, as ideias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade foram introduzidas na educação. A gestão democrática da educação foi focalizada por meio da descentralização dos processos decisórios, com a participação de todos os segmentos da sociedade, que deveriam contribuir, controlando e avaliando as ações implementadas e a utilização dos recursos públicos na política educacional. Essa gestão significava o apoio do poder público para uma escola que exercesse autonomia, com novos rumos através do seu projeto e prática pedagógica específica (FRANÇA, 2005).

*O Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional 1991* era um projeto para a Reforma do Estado, visando à modernização da economia, a qual deveria ter no setor privado sua base principal. Nesse contexto, a educação foi considerada elemento necessário à reestruturação competitiva da economia (indícios da Teoria do Capital Humano) e, portanto, embora a presença do Estado fosse considerada fundamental à oferta da educação, seria preciso que ela fosse adequada à demanda da população e às necessidades econômicas do país. Esse projeto não contemplava uma proposta geral de descentralização para a educação, tampouco uma

---

<sup>21</sup> Esse nome dado projeto deriva da denominação do partido político que serviu à candidatura de Fernando Collor de Mello à presidência em 1989, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

proposta relativa aos recursos financeiros. Destaca-se apenas a criação de mecanismos de integração e compatibilização dos esforços financeiros da União e dos sistemas de ensino por meio da estruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE)<sup>22</sup> e do Salário-Educação Quota Federal, compartilhando as responsabilidades de sua gestão com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME).

A tendência observada no *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995)* e no projeto *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991)* é a de compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade e iniciativas privadas, reforçando a ideia de que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando, certamente, êxito na infraestrutura econômica tecnológica e educacional. Porém, não foi dada a devida ênfase nem importância à questão da descentralização e financiamento, não havendo objetivos específicos que identificassem esse fim. Simultaneamente, as propostas das empresas e dos organismos internacionais foram elaboradas e inseridas nesse contexto (1992), mas foram apreciadas apenas no governo subsequente.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*, sendo o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. O referido *Plano*, cuja elaboração foi coordenada pelo MEC, pode ser considerado um desdobramento da participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos.

O *Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)*, fruto de negociações com a UNESCO, foi concebido para dar sequência aos compromissos internacionais que o Brasil deveria assumir. Por isso, o *Plano* direcionou novos padrões de intervenção estatal (gestão

---

<sup>22</sup> O FNDE é uma autarquia do MEC, criada pela Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968, que executa as transferências de recursos públicos destinados à educação e também desenvolve ações específicas através de vários programas voltados à alimentação e ao transporte escolar, ao livro didático, à manutenção das escolas, dentre outros (BRASIL, 2008). Tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir educação de qualidade a todos os brasileiros. Entre seus principais desafios estão a eficiência na arrecadação e gestão do salário-educação, na gestão dos programas finalísticos e nas compras governamentais, além da busca permanente de parcerias estratégicas e do fortalecimento institucional. Os recursos do FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e organizações não governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica. Entre as suas ações mais importantes estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Saúde do Escolar, os programas de transporte escolar e o Programa Escola Aberta. O FNDE também libera recursos para diversos projetos e ações educacionais, como o Brasil Alfabetizado, a educação de jovens e adultos, a educação especial, o ensino em áreas remanescentes de quilombos e a educação escolar indígena (BRASIL, 2012).

própria do setor privado), recolocando as políticas educacionais como embates travados no âmbito das diretrizes governamentais – a descentralização. Essa visão de descentralização foi incorporada pelos planos posteriores como um redimensionamento a novas formas de gestão educacional através de um gerenciamento eficaz, com vista ao aumento da produtividade e competitividade pelas instituições escolares. Incorpora-se à linha modernizadora de implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhe autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

Ainda no referido *Plano*, a principal estratégia para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo foi incrementar os recursos financeiros para a manutenção e investimentos da qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua aplicação. Como detalhamento, concebeu a definição de instrumentos para controle dos gastos públicos em educação de forma a evitar que os recursos - que, legal e constitucionalmente, eram destinados a essa área - fossem aplicados em outros programas. As condições adicionais sobre centralização/descentralização, nesta área, deveriam ser vistas obedecendo a dois subitens: a) medidas e instrumentos de implementação, destacando a consolidação de alianças e parcerias; e b) eficiência e equalização no financiamento.

Na eficiência e equalização do financiamento, um elemento importante seria a programação e gestão dos recursos públicos, eliminando o desperdício e a superposição de ações, o que demandaria compromissos de atuação integrada e a definição de estratégias voltadas para a revisão de critérios de transferência de recursos intergovernamentais e implantação de mecanismos legais e institucionais que assegurassem agilidade e eficiência nos financiamentos compartilhados (intergovernamentais e entre fontes governamentais e não governamentais) e equidade em sua distribuição e programação.

Palma Filho (2005) afirma que apesar deste *Plano* ter sido a ação mais importante no setor educacional, durante o governo de Itamar Franco, e na gestão do ministro Murílio Hingel, praticamente, ele não saiu do papel, isto é, do plano das intenções. De acordo com Saviani (1999), o “mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 1999, p. 129).

A partir de 1995, assume o governo federal o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse governo, as políticas educacionais continuaram a ser direcionadas e influenciadas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e, conseqüentemente, pelo *Plano Decenal de Educação para Todos*.

Segundo afirmação de Palma Filho (2005, p. 14), “de fato, o país sob o comando de FHC passa a se adequar ao ajuste econômico acertado com os organismos internacionais”. Assim, os eixos da política educacional permearam o estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para as escolas.

Verifica-se, no movimento das normas fixadas, a incorporação pelo MEC da política de financiamento sugerida pelos organismos internacionais e pelo setor empresarial. Desse modo, as diretrizes passam a ressaltar o financiamento e a avaliação como a base da reforma educacional. O primeiro teria como o foco a definição de recursos dentro de critérios universalistas e explícitos e o segundo deveria implementar mecanismos de controle de qualidade (FRANÇA, 2005).

O documento *Mãos à obra Brasil: proposta de governo 1995-1998* expressava que a descentralização das decisões implicava uma revisão do papel das atribuições das esferas de governo, refletindo-se sobre as formulações da educação e suas novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade. Conforme este documento, caberia ao poder executivo coordenar e gerir as prioridades educacionais. Seriam reduzidas as responsabilidades do MEC como instância executora e a interferência direta da União nos Estados e Municípios. Para isso, o governo lideraria um projeto nacional capaz de estabelecer com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos correspondentes, de modo a possibilitar a cada uma das instâncias de governo assumir tarefas na prestação dos serviços da educação. Seria essencial o fortalecimento do sistema federativo em base de cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais na área educacional.

Portanto, mais uma vez, a discussão da descentralização ganhou ênfase, apontando que a Reforma do Estado incorporou a tendência de reformulação do padrão de gestão no setor público - o da modernização - e a questão da otimização na alocação de recursos, tendendo a deslocá-la para a escola, propiciando a discussão da participação da comunidade na gestão dos recursos.

Em conformidade com a proposta *Mãos à obra Brasil*, as diretrizes do *Planejamento Político-estratégico 1995-1998* foram direcionadas para as prioridades do governo federal: o ensino fundamental; a valorização da escola e de sua autonomia, bem como de sua responsabilidade perante o aluno, a comunidade e a sociedade; a articulação de políticas e de esforços entre as três esferas da Federação, de modo a obter resultados mais eficazes e utilização de recursos políticos e financeiros para garantir a equidade e a eficiência do sistema; a implantação de um canal de televisão via satélite, voltado para o atendimento à escola, ensejando novas formas de gestão escolar e parcerias com os governos estaduais.

Nesse documento foram consideradas medidas necessárias à inovação: *a)* alterações nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 considerados obstáculos para uma gestão democrática do sistema educacional, o que resultou na EC nº 14/96 e na Lei do FUNDEF; *b)* sanção de outra Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que possibilitasse às instituições a criação de novos cursos, programas e modalidades, o que culminou na LDB promulgada em dezembro de 1996; *c)* estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação menos burocrático; *d)* mudanças nas regulamentações de modo a garantir maior autonomia à escola; e *e)* ênfase na avaliação de resultados como forma de controle mais eficiente, cujo produto foi o SAEB, o ENEM, o ENC – “Provão” - e a CAPES<sup>23</sup>.

O FUNDEF, a LDB/96 e os exames nacionais determinaram as novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, “conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional.” (OLIVEIRA, D., 2009, p. 202).

### 1.3 Considerações

As reformas educacionais realizadas nos anos 1990, nos países da América Latina, tiveram por preceitos a descentralização e a desconcentração, este último envolvendo, fortemente, a autonomização das instituições educacionais. Assim, contribuíram para a consolidação da divisão de responsabilidades entre as instâncias de governo, incentivando as parcerias com as instituições não governamentais, empresas privadas e comunidade.

No Brasil, os impactos sobre os sistemas de ensino das mudanças introduzidas com as novas legislações brasileiras, especialmente, a EC nº 14/96, a LDB/96 e a Lei 9.424/96, aprovadas no governo FHC, estabeleceram importantes parâmetros para se implementar, com

---

<sup>23</sup> O SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica – início: 27/12/1994) é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRES). O ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio – início: 28/05/1998) é um exame individual, de caráter voluntário, oferecido aos estudantes que estão em fase de conclusão do ensino médio, ou aqueles que o concluíram em anos anteriores, serviu, inicialmente, para avaliar a qualidade da educação nacional, mas, com sua reformulação em 2009, passou a ser utilizado em substituição ao antigo vestibular por algumas instituições de ensino superior. O ENC (Exame Nacional de Cursos – início: 1996), conhecido popularmente como “Provão”, tinha como objetivo avaliar os resultados do processo de ensino-aprendizagem dos cursos de graduação da Educação Superior, entretanto, foi substituído pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) em 2004. A CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – início: 1995) realiza a avaliação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação (BRASIL, 2009; OLIVEIRA, D., 2009).

efeito, o gerenciamento da educação coerente com a proposta de descentralização fundamentada no projeto de modernização da gestão pública brasileira.

Em decorrência desses fatores, prevaleceu a tendência de retirada do Estado na educação. Segundo França (2005), o Estado descentralizou, progressivamente, suas atribuições e as materializou na educação com a EC nº 14/96, regulamentada na Lei 9.424/96, que instituiu o FUNDEF. Nessa emenda, ficou subentendida a desobrigação do Estado na esfera federal para com o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, ao se propor que não se aumentassem os gastos com educação, mas que fossem apenas redistribuídos.

No governo FHC, o FUNDEF cumpriu satisfatoriamente uma das saídas apontadas pelo Banco Mundial para a efetiva racionalização dos recursos educacionais: a municipalização, que estava rigorosamente presente nas recomendações dos organismos internacionais ao Brasil “como solução ‘racional’ de combate ao desperdício de recursos na educação brasileira” (FRANÇA, 2005, p. 17).

Considera-se que os organismos internacionais, em particular Banco Mundial (1999) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL (2000), não escondem o interesse de incorporar recursos privados para financiar a educação quando elogiam as escolas privadas, o direito de a todos assistir e a disponibilidade de pagamento por parte das famílias ao afirmarem que os filhos estão recebendo uma educação de qualidade, “o que permite incrementar o volume de recursos privados no sistema” (KRAWCZYK, 2002, p. 56).

Além disso, argumentam, para defesa desse interesse, que se as escolas públicas receberem investimentos do setor privado “[...] terão a possibilidade de adaptar-se à competição, melhorar seu serviço e fortalecer-se, recuperando a sua credibilidade perante a clientela” (KRAWCZYK, 2002, p. 56).

Mediante estas constatações, não se pode negar a influência dos organismos internacionais na formulação das políticas educacionais no período analisado neste estudo. Isso como consequência da busca de organicidade das políticas, sobretudo no âmbito do governo federal na década de 1990, quando, em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua “modernização”, implementaram-se novos modelos de gestão, cujo norte político-ideológico objetivava “[...] introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista” (OLIVEIRA, 2000, p. 331 apud DOURADO, 2007, p. 926).

# **CAPÍTULO 2**

---

## **POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS PRÓPRIOS AO FUNDEF**

---

## CAPÍTULO 2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DA VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS PRÓPRIOS AO FUNDEF

As políticas educacionais no Brasil serviram como pano de fundo para se compreender a razão das significativas mudanças que ocorreram no financiamento da educação básica. Essas políticas foram sendo delineadas ao longo dos anos 1990 pelos organismos internacionais, tornando-se mais nítidas a partir de meados dessa década.

Durante os governos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, as políticas educacionais, de certa maneira, tiveram, ainda que em ínfimas proporções, participação da sociedade (mesmo na forma de resistência) e, portanto, certo controle sobre as ações neoliberais propostas pelo BID e BIRD. No entanto, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência do país, praticamente se escancarou as portas para que as políticas educacionais, particularmente para o financiamento da educação, seguissem as diretrizes desses organismos, tomando novos rumos e ganhando destaque na legislação educacional com criação do FUNDEF, o qual pôs o financiamento no centro das discussões educacionais.

### 2.1. O percentual vinculado de impostos próprios

A vinculação de recursos para a educação foi historicamente expressa por meio de percentuais de aplicação obrigatória, estabelecidos em Constituições Federais, decretos e leis ao longo da história da educação brasileira (PINTO, 2000; OLIVEIRA, R., 2007; DUARTE; FARIA, 2010; ROSSINHOLI, 2010) (Tabela 1).

**Tabela 1** – Alíquotas de recursos para a educação no Brasil da CF/34 até CF/88

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	CF	10%	20%	10%

1937	CF	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	DL nº 4.958	Nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF	10%	20%	20%
1961	LBD (Lei nº 4.024)	12%	20%	20%
1967	CF	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1969	EC nº 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	Lei nº 5.692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EC nº 24	13%	25%	25%
1988	CF	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira, R. (2007, p. 85).

A Constituição de 1934 (Art. 156) foi que, pela primeira vez, estabeleceu a vinculação de recursos para a educação, obrigatória para as três esferas administrativas. A União e os Municípios deveriam aplicar nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos que vinte por cento da renda obtida dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (MELCHIOR, 1981). Para o ensino rural, a União deveria aplicar no mínimo vinte por cento das verbas destinadas à educação.

A partir de 1934, a vinculação aparece e desaparece dos textos constitucionais que se seguem. Assim é que na Constituição de 1937, ela foi suprimida; nenhum dispositivo previa a vinculação obrigatória de recursos orçamentários para serem gastos na educação. Somente por influência da Conferência Interestadual de Educação (1941), que propôs a criação de um Fundo Nacional de Ensino Primário, foi que se estabeleceu o compromisso dos Estados signatários de aplicarem em educação, no ano de 1944, quinze por cento da receita de impostos enquanto os Municípios aplicariam dez por cento. Este valor deveria ir aumentando em um por cento ao ano, até alcançar, respectivamente, vinte e quinze por cento em 1949 (OLIVEIRA, R., 2007).

A vinculação ressurgiu na Constituição de 1946, com certas variações nos percentuais, que exigiam mais recursos dos Municípios, estipulando, em seu artigo 169, que alíquotas para a União permaneceriam de nunca menos de dez por cento e para os Estados, Distrito Federal e

Municípios, não menos de vinte por cento do valor obtido dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MELCHIOR, 1981).

Em 1961, novos reajustes nos percentuais foram realizados pela Lei 4.024 (Art. 92), que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional: o percentual da União ampliou-se para um mínimo de doze por cento, mantendo-se os demais em vinte por cento.

A Constituição de 1967 suprimiu novamente a vinculação; em toda a redação do texto não foi prevista. Em 1969, no âmbito municipal, a Emenda Constitucional nº. 1 (Art. 15) restabeleceu-a, dispondo sobre a intervenção dos Estados nos Municípios, caso estes deixassem de aplicar no ensino primário, no mínimo, vinte por cento de sua *receita tributária*, anualmente (MELCHIOR, 1981). É interessante notar que a vinculação passou a recair sobre a receita tributária municipal, “que é mais ampla que a ‘receita de impostos’” (OLIVEIRA, R., 2007, p. 98). Melchior (1981, p. 43) explica que

A receita tributária é o conjunto das receitas de impostos, receitas de taxas, e receitas de contribuições. [...] na esfera municipal isso é altamente significativo, porque as taxas são componentes importantes da receita tributária do município, que percentualmente assim se compõe: impostos (cerca de 65%), taxas (cerca de 31,6%) e contribuições de melhoria (cerca de 3,4%).

Com a Lei 5.692 de 1971 (Art. 59), a vinculação para os Municípios foi mantida: aplicação de vinte por cento (pelo menos) da sua receita tributária e das transferências do seu Fundo de Participação em todo o ensino de 1.º grau (este corresponde atualmente ao chamado ensino fundamental). Conforme a Lei 5.692/71 (Art. 59, § único), o Fundo de Participação dos Municípios era constituído com 5% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), impostos privativos da União (MELCHIOR, 1981).

Em dezembro de 1983, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 24, também conhecida como Emenda João Calmon, que estabelecia que os percentuais mínimos da receita de impostos fossem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 1.º) (MELCHIOR, 1987). Esta emenda também reintroduziu a vinculação de recursos com alíquotas de treze por cento para a União e de vinte e cinco por cento para os Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 176, § 4.º) (OLIVEIRA, R., 2007).

Por fim, os percentuais vinculados de impostos próprios vigentes, foram instituídos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, o qual prevê a vinculação de recursos

para a MDE, sendo o percentual da União, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, incluindo as transferências.

A receita de impostos de cada ente federado é estabelecida pela CF/88 nos artigos 153, 155 e 156. A tabela a seguir apresenta os impostos arrecadados pela União, Estados e Municípios.

**Tabela 2 – Impostos discriminados na Constituição federal de 1988**

<b>Esfera</b>	<b>Impostos próprios</b>
União (art. 153)	I - importação de produtos estrangeiros (II); II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); III - renda e proventos de qualquer natureza (IR); IV - produtos industrializados (IPI); V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); VI - propriedade territorial rural (ITR); VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar (IGF).
Estados/ DF (art. 155)	I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCM); II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); III - propriedade de veículos automotores (IPVA).
Municípios (art. 156)	I - propriedade predial e territorial urbana (IPTU); II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS).

Fonte: Brasil (1988).

Desses impostos, o que tem maior peso na composição do montante arrecadado pela União é o Imposto de Renda (IR). Em relação aos impostos próprios dos Estados, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aparece como a principal fonte dos recursos arrecadados e, nos Municípios, o de maior arrecadação é o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), porém, a arrecadação deste imposto é mais ativa nas cidades grandes, “onde a prestação de serviços é mais expressiva” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 49).

Os impostos da União arrecadados sofrem deduções das transferências obrigatórias para Estados e Municípios antes do cálculo dos 18% destinado à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE). Assim, evita-se que a União considere os recursos transferidos para efeito do cumprimento de sua vinculação, valendo apenas para a esfera que de fato os aplicou.

A União transfere recursos da sua receita de impostos para os Estados e Municípios (BRASIL, 1988). As transferências recebidas pelos Estados da União são: o Fundo de Participação dos Estados (FPE)<sup>24</sup>, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (exportação) – IPIex e 30% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Os Municípios recebem como transferência da União: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>25</sup>, 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) e 70% do o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Cabe ressaltar que as “transferências federais representam a principal fonte de receita para os Municípios pequenos e médios, ou seja, em geral aqueles que abrigam populações pobres (GOMES; MAC DOWELL, 2000) ou com reduzida atividade econômica” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 42).

Os Estados também transferem recursos aos Municípios. Semelhante ao ocorrido com a União, antes do cálculo dos 25% destinado à MDE, são deduzidas da receita de impostos próprios e transferências recebidas da União, o valor das transferências para os Municípios. Estes recebem dos Estados: 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (BRASIL, 1988).

A receita de impostos próprios dos Municípios acrescida das transferências da União e Estados, por sua vez, não sofre deduções para transferências e o cálculo dos 25% vinculados para a MDE incide sobre 100% do montante de impostos e transferências.

De acordo com documento da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em Brasília no ano de 2010, o financiamento da educação não surgiu a partir das necessidades reais dos educandos das diferentes etapas do ensino, mas partiu-se sempre de valores possíveis para, posteriormente, analisar quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais deveriam ser priorizados (DUARTE; FARIA, 2010).

Dáí pode-se concluir que os critérios para o estabelecimento das alíquotas são arbitrários, obedecendo a questões políticas, dito de outra maneira, a porcentagem a ser

---

<sup>24</sup> O FPE é constituído por 21,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) mais 21,5% do Imposto de Renda (IR).

<sup>25</sup> O FPM é constituído por 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) mais 23,5% do Imposto de Renda (IR).

vinculada é “arbitrária” e determinada fundamentalmente por “opção política” (RAMOS, 2003; FRANÇA, 2005). Duarte e Faria (2010) também corroboram tal argumentação quando afirmam, em relação à vinculação de percentuais à MDE, que o “[...] **critério para a previsão de recursos impunha uma percentagem arbitrária** que generalizava valores mínimos como obrigação de investir em educação para todos os entes federados” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 40, grifo nosso).

Também se percebe que a União, ente federado com maior capacidade de arrecadação de recursos, tem menor percentual de vinculação e de participação no atendimento e financiamento da educação básica. Os maiores responsáveis pelo atendimento à educação básica no Brasil, com mais de 80% do seu financiamento, são Estados e Municípios com seus recursos tributários (DUARTE; FARIA, 2010).

De acordo com a CF/88, a atuação da União deve garantir a redução de desigualdades de financiamento e educacionais, ou seja, a equalização de oportunidades educacionais, exercendo função redistributiva e supletiva aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. Assim, “o Governo Federal não se vê obrigado com a oferta dos serviços que asseguram o direito à Educação Básica” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 30).

De acordo com as autoras (DUARTE; FARIA, 2010, p. 57), com esta regulação, a União assumiu um

papel protagonista na introdução de mecanismos de regulação por desempenho, de modo a articular e coordenar um sistema educacional, com sua composição envolvendo três entes federados. Para tanto, sob o discurso de preocupação com a melhoria da qualidade da educação processam-se modificações nas relações intergovernamentais, que induzem os poderes públicos subnacionais a lógicas de ação voltadas para o cumprimento das metas pretendidas.

Esta postura do governo federal teria suas raízes na reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990, que estabeleceu as políticas neoliberais como forma de governo, voltadas para a descentralização e busca de eficiência.

Portanto, a partir desse momento, busca-se para o financiamento da educação “a formulação e implementação de mecanismos [...] indutores de ações voltadas para a obtenção de resultados” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 57). Nesse novo modo de regulação do sistema educacional, a União torna-se um metarregulador do sistema (BARROSO, 2005; DUARTE;

2005). Isso implicaria a alocação de recursos para as unidades escolares transferidos diretamente pelo poder central, de acordo com “prioridades políticas e metas esperadas”.

Oliveira, R. (2007, p. 92) aponta como positiva a vinculação de recursos para educação quando expressa primazia deste setor no contexto das políticas governamentais, pois caso não houvesse vinculação, “a cada elaboração da proposta orçamentária decidir-se-ia quanto se aplicaria em educação, como acontece com as outras despesas governamentais”.

Este mesmo autor (OLIVEIRA, R., 2007) afirma ser a principal crítica à vinculação o fato dela enrijecer o orçamento, impedindo ao governante eleito estabelecer as prioridades durante seu mandato. Todavia, Oliveira (2007, p. 93) levanta um paradoxo ao afirmar que a educação não precisaria constar no texto constitucional se, de fato, fosse prioridade nacional, pois “tal se manifestaria corriqueiramente na elaboração da peça orçamentária, como aliás acontece na maioria dos países do mundo em que esta é, de fato, uma prioridade”. Afirma, ainda, que este argumento de que a educação não é prioridade nacional foi comprovado na prática pelos governos que instituíram a Desvinculação de Recursos da União (DRU)<sup>26</sup>.

Essa medida é considerada negativa para o financiamento da educação, pois até 2010, permitiu ao Governo Federal “liberar percentual do total de impostos arrecadados para aplicar independentemente das vinculações previstas na Constituição de 1988” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 43). O fim da DRU sobre as verbas federais da educação foi uma conquista significativa para a área, pois, de acordo com o ex-ministro da educação Fernando Haddad, o seu fim significou o ingresso de cerca de R\$ 7 bilhões no orçamento da educação em 2010 e, com o fim da incidência da DRU, em 2011, cerca de R\$ 10 bilhões a mais por ano. Segundo Haddad, a EC nº 59/2009 realizou uma reversão importante, porque, desde 1994, a desvinculação retirava 20% dos recursos que deveriam ser destinados à educação (JÚNIA, 2011, p. 1). Ainda de acordo Júnia (2011), cálculos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), apontam que a DRU retirou da educação, em 2008, antes da aprovação da EC nº 59/2009, R\$ 9,2 bilhões.

---

<sup>26</sup> A DRU foi criada, em 1994, pela EC de Revisão nº 1 da Constituição Brasileira como Fundo Social de Emergência, composto por 20% da receita de impostos e contribuições da União. Em 1996, este Fundo passou a Fundo de Estabilização Fiscal pela EC nº 10, mantendo a desvinculação de 20% das receitas tributárias da União, deduzidas as transferências constitucionais aos Estados e Municípios aos fundos regionais e a parcela do ITR dos Municípios. Em 1997, através da EC nº 17, esse Fundo foi prorrogado até 31 de dezembro de 1999 e, com a EC nº 27/2000, recebeu a denominação atual. Em 2003, por meio da EC nº 42 – conhecida como minirreforma tributária – a DRU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2007. Ficou suspensa durante o ano de 2008 e, no final de 2009, voltou a vigorar pela EC nº 59/2009, a qual aprovou seu fim gradual para educação: 12,5 % em 2009, 5% em 2010 e nulo em 2011 (OLIVEIRA, R. 2007; DUARTE; FARIA, 2010). Cabe ressaltar que em 2011, a DRU foi prorrogada até 2015, porém, excetuaram-se da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação e os recursos para MDE.

Conforme Ramos (2003), o art. 212 da CF/88 estabelece a vinculação de recursos para a educação, o que não significa recursos suficientes para sua qualidade, sendo, contudo, uma ferramenta importante no subsídio à “luta por mais verbas para o ensino” (RAMOS, 2003, p. 241). Segundo esta autora, durante a história do financiamento da educação brasileira, os períodos de vinculação marcaram índices mais elevados de recursos.

Para Melchior (1993 apud FRANÇA, 2005), a vinculação funciona como uma espécie de mecanismo de defesa da Educação contra os períodos de instabilidade políticas e econômicas, como “cutucador” dos governantes e “pressionador” nas mãos dos controladores da aplicação dos recursos públicos e da população.

A vinculação de impostos próprios dos entes federados para a educação, estabelecida pela CF/88, reconfigurou a organização da educação básica no Brasil que “[...] passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, [...], para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais” (DUARTE, 2005, p. 822). Isso porque esta Constituição caracterizou-se pela descentralização financeira, o que significou “um aumento da participação de Estados e principalmente de Municípios na arrecadação tributária e na receita disponível” (ROSSINHOLI, 2010, p. 39).

Considerando o período de 1960 a 1988, o aumento da participação dos Municípios no total da arrecadação tributária depois das transferências foi de 6,6% para 10,8%. Isso devido, principalmente, às transferências que eles recebem da União e dos Estados do que propriamente da receita que advém da arrecadação direta de impostos próprios que, no mesmo período, teve queda de 4,9% para 2,9% do total da tributação do país (ROSSINHOLI, 2010; DUARTE; FARIA, 2010).

A participação dos Estados na receita tributária, tanto de receita disponível como de arrecadação própria (1960-1988), reduziu de 34% para 26,9% e de 31,3% para 26,5% do total da tributação no país, respectivamente; houve apenas o aumento no valor das transferências para os Municípios, entretanto, não houve aumento proporcional dos serviços educacionais municipais, voltados, até então, para educação infantil. Quanto à participação da União, houve aumento quanto à receita disponível (de 59,4% para 62,3%) e em relação à arrecadação direta (de 64% para 70,5%) (ROSSINHOLI, 2010).

Outro impacto da vinculação de impostos próprios para a gestão do sistema educacional brasileiro tem relação com as disparidades regionais, pois os valores investidos em educação passaram a variar de acordo com a capacidade econômica de cada ente federado. Prevendo tal disparidade, estabeleceu-se para a União a função redistributiva e supletiva, a fim de garantir a equalização de oportunidades educacionais.

Conforme Duarte e Faria (2010, p. 61-62),

A desigualdade na capacidade de financiamento entre os Municípios e os Estados brasileiros decorre das desigualdades sociais presentes em seus territórios, pois as atividades econômicas e sociais, existentes em cada localidade, é que influenciam o tamanho da receita corrente. E esta, por sua vez, condiciona o montante de recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O financiamento da Educação Básica no Brasil é efetuado com suporte na arrecadação de impostos e o montante obtido pela União, pelos Estados e Municípios sofre variações. Essas oscilações intervêm nos valores constantes nas contas dos Municípios e dos governos estaduais em decorrência do comportamento da atividade econômica no País e/ou na Região. Períodos de elevada atividade industrial no Brasil impactam, profundamente, sobre a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Industrial – IPI -, que compõem o fundo de Participação dos Estados – FPE – e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Esses dois fundos, por sua vez, contribuem de modo expressivo para a composição da receita vinculada dos Estados e Municípios com menor IDH no país. Por sua vez, o crescimento do consumo intervêm fortemente sobre a arrecadação do ICMS em cada estado do país, e esse imposto, apesar de ser a principal fonte de recursos que financia a Educação Básica no Brasil, onera fortemente o consumo dos mais pobres.

Os Estados com maior arrecadação do ICMS recebem maior valor para aplicação na educação, porém, “[...] é a cota-parte do ICMS transferida pelos Estados aos Municípios, o fator preponderante na formulação da desigualdade fiscal entre as cidades brasileiras.” (DUARTE; FARIA, p. 60), pois, o que se tem é maior investimento em escolas e na expansão da rede nos Estados com maior arrecadação de ICMS e menor investimento em escolas e na manutenção da rede nos Estados com menor arrecadação do ICMS.

Os Municípios brasileiros, em sua maioria, são de pequeno porte demográfico. Isso, em geral, significa baixa atividade industrial e de serviços, portanto, menor capacidade de financiamento da educação.

Têm-se, assim, gritantes desigualdades nos sistemas educacionais do país, pois, atrela-se educação ao desenvolvimento econômico-financeiro: nos Estados e municípios onde não há ou quase não há atividade industrial e/ou serviços, ocorre a baixa capacidade de arrecadação própria, o que resulta na dificuldade de efetivar uma educação de qualidade. Percebe-se, portanto, que a política educacional segue a lógica de pouco para muitos e muito para poucos.

Desde 1969, já dizia Pontes (1969 apud DUARTE; FARIA, 2010), que essa fonte – percentual vinculado de impostos próprios - revela precariedades, especialmente, devido à arbitrariedade do critério para a previsão de despesas e à sua generalidade num país

caracterizado pelas desigualdades econômicas e sociais - as quais ainda mancham e dificultam o progresso educacional da nação.

As normas orientadoras da vinculação de recursos ainda apresentam baixa capacidade de indução de compromissos por parte dos poderes públicos, para a geração de resultados quanto à gestão do sistema educacional, impedindo o acesso, a permanência e a aprendizagem educacional.

Além disso, a falta de controle social (fiscalização) no que diz respeito à aplicação e/ou utilização dos recursos vinculados à MDE e a permanência de reduzidas taxas de escolarização líquida nas diferentes regiões brasileiras têm revelado, ao longo dos anos, os limites desse mecanismo de regulação institucional para a efetivação do direito à educação (DUARTE; FARIA, 2010).

## **2.2 O salário-educação**

A contribuição social do salário-educação é a segunda maior fonte de recursos responsável pela formação de recursos públicos destinados ao financiamento da educação básica brasileira. Sua origem, de acordo com Oliveira, R. (2007), data em 1934 com a Constituição Federal, em seu art. 139, estabelecendo a responsabilização das empresas para com a educação. Melchior (1993) esclarece, todavia, que desde o período imperial já se pensava “a possibilidade das empresas contribuírem compulsoriamente com a educação, já que elas são as principais beneficiadas de ter uma mão-de-obra educada” (MELCHIOR, 1993, p. 32)

Essa contribuição perdurou na CF/1937 (art. 129) e na CF/1946 (art. 168, inciso III) que “[...] obrigava as empresas a manter ensino primário para os seus trabalhadores e os filhos destes em faixa de escolarização obrigatória”<sup>27</sup> (MELCHIOR, 1993, p. 32), mas poucas empresas cumpriram o dispositivo constitucional (DUARTE; FARIA, 2010).

Para fazer cumprir tal prescrição legal, criou-se “[...] uma alternativa às empresas que não desejassem manter diretamente escolas para seus empregados e respectivos filhos” (PINTO, 2000, p. 61), mediante a promulgação da Lei nº 4.440/1964 (PALMA FILHO, 2006;

---

<sup>27</sup> Segundo Oliveira, R. (2007), nas entrelinhas (isto é, a real intenção) desse dispositivo, a expectativa, era de abertura de escolas privadas ou a compra de vagas nesse tipo de instituição num ritmo acelerado por um número considerável de empresas. Entretanto, a estratégia não vingou.

OLIVEIRA, R., 2007), a qual estatuiu o salário-educação como contribuição compulsória das empresas destinadas ao ensino público, com o objetivo de combater o analfabetismo (MELCHIOR, 1997; CASTRO, 2001; PARENTE, 2006; DUARTE; FARIA, 2010). O Decreto-Lei nº 55.551/1965 regulamentou esta Lei e estabeleceu que o custo-médio do aluno do primário (atualmente, ensino fundamental do 1º ao 5º ano) “seria expresso por uma alíquota média unificada de 1,4% sobre a folha mensal de contribuições pagas pelas empresas” (DUARTE; FARIA, 2010, p. 53). Esta alíquota baseava-se no custo de um aluno no ensino primário de quatro anos.

A contribuição social do salário-educação também foi inscrita na Constituição de 1967 pela Emenda Constitucional nº 1/1969. Em 1971, foi promulgada a Lei nº 5.692, que ampliou a escolaridade obrigatória para oito anos, devido à criação do primeiro grau (MELCHIOR, 1993). Isso deveria significar reajuste da contribuição salário-educação, porém, não houve alterações na Lei, permanecendo a alíquota inicial de 1,4%. Desde então, o valor da alíquota passou a não corresponder ao custo real unitário do ensino fundamental, mesmo com o Decreto-Lei nº 1.422/75, quando, por acordo político, houve uma elevação da alíquota para 2,5%<sup>28</sup> da folha de contribuição mensal das empresas ao órgão próprio da Previdência Social (MELCHIOR, 1993; ROMÃO, 2006; DUARTE; FARIA, 2010).

Em 1982, pelo Decreto nº 87.043, estabeleceu-se o Sistema de Manutenção do Ensino (SME). As empresas que faziam opção pelo SME ficavam isentas de recolhimento do salário-educação para manutenção de escolas próprias, aquisição de vagas em escolas particulares para seus empregados, filhos e a indenização de dependentes. Com o tempo, o SME passou a permitir às empresas “que parte da arrecadação do salário-educação fosse aplicada em bolsas de estudo para alunos carentes que frequentassem escolas particulares” (MELCHIOR, 1993, p. 32).

No ato da arrecadação, as empresas contribuintes escolhiam se recolheriam a contribuição junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – que receberia 1% do arrecadado como taxa de administração – ou se junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quando da participação no Sistema de Manutenção de Ensino (SME)<sup>29</sup>.

Para Castro (2001, p. 21), ao “tomarem essa decisão [optar pelo SME], as empresas indiretamente definiam mecanismos de decisão e modalidade de gastos diferentes para os

<sup>28</sup> Conforme Romão (2006, p. 375, grifo do autor), “[...] o mesmo decreto introduziu privilégio inexplicável para as empresas agrícolas, reduzindo sua alíquota para 0,8% e, ainda assim, suspendendo seu recolhimento ‘até segunda ordem’”.

<sup>29</sup> “Com a criação do SME, o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), gestor dos recursos financeiros da União e do MEC, foi envolvido no processo de arrecadação, conjuntamente com o INSS.” (MELCHIOR, 1993, p. 33).

recursos do salário-educação”. Este autor aponta ainda que, segundo Melchior e Souza (1988 apud CASTRO, 2001, p. 21), “[...] a contribuição junto ao INSS estava mais associada a gastos direcionados à escola pública e que participar do SME estava associado a direcionar os recursos às escolas privadas [...]”.

Com a Constituição Federal de 1988 é que o salário-educação recebeu status de contribuição social (MELCHIOR, 1997) e passou a ser destinada, explícita e exclusivamente, ao ensino fundamental. Os constituintes favoreceram a continuidade do SME mediante o não estabelecimento da idade mínima para os beneficiários e pela alteração na redação do § 5º, art. 212. Essa alteração ampliou a clientela da SME, antes constituída apenas de “empregados e filhos”, para “empregados e dependentes”.

Contudo, em 1996, com a EC nº14, baniu-se das empresas a opção de deduzirem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, interrompendo, desse modo, a expansão do SME. Contudo, a Lei nº 9.424/96 – Lei do FUNDEF, que regulamentou a EC nº 14, assegurou a continuidade da participação do SME aos beneficiários que se encontravam em situação regular em dezembro de 1996, sendo apenas vedado o ingresso de novos alunos após aquela data (CASTRO, 2001).

Essa medida, em parte, efetivou-se devido às muitas irregularidades verificadas no antigo SME. Melchior (1993), Castro (2001) e Duarte e Faria (2010) descrevem algumas dessas fraudes, mas o registro feito por Castro (2001), em nota de rodapé de seu artigo, é o mais detalhado:

A sistemática apresentava muitas fraudes lesivas ao erário público, mediante os seguintes mecanismos: 1) empresas fantasmas, mediante uso de documentos forjados ou empresas já falidas para se beneficiarem do dispositivo de financiamento de bolsas; 2) alunos fantasmas, a escola declarava maior número do que o real ou incluía na relação de bolsistas alunos pagantes; 3) escolas fantasmas, montadas ou inexistentes, mas que obtinham registro e se habilitavam legalmente ao benefício das bolsas de estudos; e 4) duplicidade de bolsas, utilização do mesmo aluno como beneficiário de várias bolsas além das concedidas pelo SME (CASTRO, 2001, p. 22).

Quanto à distribuição do salário-educação, de início, a arrecadação era dividida em duas partes iguais para a União e o Estado arrecadador, e a União, tendo em vista a correção de desigualdades regionais, ainda redistribuía parte de seus recursos para os Estados. Pelo Decreto nº 1.422 de 1975, a União passou a receber 1/3 dos recursos e os Estados 2/3. A partir

do Decreto 88.374/1983<sup>30</sup>, estabeleceu-se que os Municípios receberiam até 25% da quota federal distribuídos por critérios políticos (MELCHIOR, 1993), isto é, pela submissão de “[...] projetos municipais e intermunicipais de educação voltados para o ensino de 1º grau” (ROMÃO, 2006, p. 375).

A Lei nº 9.424/96 estabeleceu que, a partir de janeiro de 1997, o salário-educação, deduzido 1% do montante de sua arrecadação em favor do INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, seria distribuído pelo FNDE, “observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal”, em Quota Federal, isto é, 1/3 do montante de recursos, para o FNDE e “aplicada no financiamento de programas e projetos de universalização do ensino fundamental, propiciando a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras” (BRASIL, 1996, art.15, inciso I); e em Quota Estadual, 2/3 do montante de recursos, creditados “mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental” (BRASIL, 1996, art. 15, inciso II).

A Lei 10.832/2003 modificou a Lei anteriormente citada e instituiu a distribuição da Quota Estadual e Municipal pela quantidade de matrículas no ensino fundamental com base no censo educacional realizado pelo MEC. Essas quotas são repassadas, mensal e automaticamente, às prefeituras municipais e às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal a fim de financiar programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, de acordo com o disposto na LBD/96, art. 70.

Já a Quota Federal pertence ao FNDE e tem por objetivo financiar programas e projetos da educação básica com o propósito de universalizá-la, “de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre os municípios e estados brasileiros.” (BRASIL, 2010b, p. 1). Um dos programas por meio do qual essa instituição descentraliza recursos do salário-educação para escola é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE),

### *2.2.1 PDDE: mudanças no padrão de gestão da escola?*

---

<sup>30</sup> Melchior (1993) aponta que a participação dos Municípios na distribuição do salário-educação deu-se a partir de 1982, mas não registra qual documento legal estatui tal regulamentação. Optou-se por colocar a data indicada por Romão (2006) por ser esta mais precisa ao citar a legislação.

Como apontado por Souza e Faria (2004, p. 567), uma das propostas dos organismos internacionais para a educação nos países da América Latina é a “autonomia gerencial para as unidades escolares”. Nos anos 1990, essa orientação foi acatada pelo governo brasileiro em sua política educacional, inclusive para o financiamento. Assim, na LDB (Lei nº. 9.394/96, art. 15), consta:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram **progressivos graus de autonomia** pedagógica e administrativa e **de gestão financeira**, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, grifo nosso).

O art. 75, § 3º, dessa mesma lei, reza: “[...], **a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino**, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola” (BRASIL, 1996, grifo nosso).

O Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº. 10.172/2001, capítulo V - Financiamento e Gestão, item 11.2 - Diretrizes), reforça essa descentralização financeira, estabelecendo que:

Deve-se promover a efetiva **desburocratização e descentralização da gestão** nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, 2001, p. 111, grifo do autor).

No mesmo capítulo, item 11.3, denominado Objetivos e Metas do Financiamento, nº 15, a proposta para a educação é “Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos” (Brasil, 2001, p. 112).

Um pouco mais adiante, no item 11.4, Objetivos e Metas da Gestão, nº 28, propõe-se: “Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica” (Brasil, 2001, p. 113).

Conforme Polo (2001), ambas as leis (LDB e PNE)

deixam claro que não se trata de autonomia absoluta, mas na medida exata para que a escola não fique à mercê de procedimentos demorados de liberação de recursos. O importante é que a escola possa responder rapidamente a demandas simples, mas de grandes reflexos no seu funcionamento, como a realização de reparos e conservação de suas dependências físicas, de seus móveis e equipamentos, e possa efetuar a compra de determinados bens, inclusive materiais didático-pedagógicos, bem como contratar certos serviços, fundamentais para que sua proposta pedagógica possa ser cumprida (POLO, 2001, p. 281).

França (2005) destaca que o documento intitulado Desenvolvimento da Educação no Brasil, de 1996, mostra que as orientações dadas pelos organismos internacionais de descentralização financeira para a educação foram incorporadas pelo MEC, em particular no item Políticas e Reformas Educacionais<sup>31</sup> em que se destaca “**a descentralização e autonomia da escola, e, dentre outras incumbências, a de administrar seus recursos materiais e financeiros.**”. Para a autora, esse processo configura as “transformações econômicas, políticas e sociais que vêm ocorrendo no mundo atual, envolvendo mudanças no papel do Estado” (FRANÇA, 2005, p. 76, grifo nosso).

A respeito das mudanças no papel do Estado brasileiro e da descentralização da gestão financeira para escola, Adrião e Peroni (2007) consideram o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o documento impulsionador das principais transformações das políticas sociais. As diretrizes do documento orientam que tais políticas devem ser transferidas para o setor público não estatal, para a chamada Terceira Via (GIDDENS, 2001), a qual opera nas práticas sociais pelo Terceiro Setor (MONTAÑO, 2002; PERONI, 2006) ou pelas Organizações Sociais (OS).

As OS, de acordo com a definição do MARE (BRASIL, 1997a), são

um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das OS.

As OS tornam mais fácil e direto o controle social, por meio da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002580.pdf>>.

civil, ao mesmo tempo que favorece seu financiamento via compra de serviços e doações por parte da sociedade.

Não obstante, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

As Organizações Sociais constituem uma inovação institucional, embora não representem uma nova figura jurídica, inserindo-se no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. Estarão, portanto, fora da Administração Pública, como pessoas jurídicas de direito privado. A novidade será, de fato, a sua qualificação, mediante decreto, como Organização Social, em cada caso (BRASIL, 1997a, p. 13-14).

Mediante esta definição, entendem-se as estratégias propostas pelo Plano: a retirada do Estado e a presença das Organizações Sociais na execução das políticas sociais, tendo aquele apenas o papel de financiador ou co-financiador, sendo que o que permanece sob sua propriedade (do Estado) passa a ter a lógica de mercado na gestão – instituição de quase-mercados<sup>32</sup> (ADRIÃO; PERONI, 2007).

A análise das autoras a respeito da descentralização/autonomia da gestão financeira vai ao encontro com o que se defende neste ensaio e demonstra que a administração de recursos financeiros pela própria escola responde à reforma do Estado realizada no Brasil nos anos 1990, a qual tem tentado reduzir o papel do Estado ao de mantenedor do livre mercado a fim de dinamizar a economia. Tendo aquele como regulador de todos ou quase todos os setores e relações da sociedade, a privatização, terceirização e publicização dos serviços públicos são efetivadas mediante processo de descentralização e/ou autonomização, especialmente, da gestão dos seus recursos financeiros.

No campo educacional, para Adrião e Peroni (2007), os sistemas de ensino têm sido induzidos a atuarem nessa direção por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujo escopo é a descentralização financeira.

O PDDE foi criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, sob a designação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Somente com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o Programa assume a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O PDDE tem por finalidade

---

<sup>32</sup> De acordo com Peroni (2006, p. 292), é “importante atentar que ‘quase-mercado’ quer dizer que a lógica de mercado é a que orientará a ação Estatal.”

prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O programa engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica.

Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil.

Em 2008, o PDDE investiu R\$ 692,7 milhões, beneficiando 26,9 milhões de alunos, matriculados em 117,4 mil escolas. Com a ampliação do programa, o universo de alunos beneficiados em 2009 passou para 45,6 milhões, em 164,1 mil escolas. O orçamento previsto para este ano é de R\$ 930,8 milhões (BRASIL, 2010a).

Os recursos do Programa advêm majoritariamente do salário-educação. Os repasses levam em conta as desigualdades regionais, de tal forma que os estados das regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO) recebem valores ligeiramente maiores que os das regiões Sul (S) e Sudeste (SE) e Distrito Federal (DF) (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Os recursos do MEC seriam repassados pelo FNDE mediante convênios firmados com as escolas estaduais e municipais que tivessem suas Unidades Executoras (Caixa Escolar, Conselho, Associação de Pais, etc.), conforme escala de alunos (no mínimo, 50) e respectivos valores em custeio e capital por região brasileira.

O PDDE, vinculado ao Plano de Aceleração da Aprendizagem, do FNDE, foi criado, em 1995, para as redes municipais e estaduais de ensino fundamental, tendo como objetivo descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares e contribuir para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas (FRANÇA, 2005).

Peroni (2006) em seu texto “O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto de mudanças na configuração do Estado”, caracteriza o PDDE como “[...] o embrião de formação de Organizações Sociais na escola [...]” (PERONI, 2006, p. 289). Isso porque para

terem acesso ao Programa, as escolas devem criar uma Unidade Executora (UEX)<sup>33</sup> que, de acordo com a Resolução de 03/97, é uma

entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativo da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, etc.), responsável pelo recebimento e execução de recursos financeiros recebidos pelo FNDE (BRASIL, 1997b, p. 11).

Esta Resolução ainda estabelece que a UEX deve

[...] administrar os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, [também os] **advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares**, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997b, p. 11, grifo nosso).

É interessante observar que a UEX deve gerir outros recursos além daqueles que lhe são transferidos pelos entes federados, respondendo a lógica do público não-estatal prescrita no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PERONI, 2006). Essa administração de recursos públicos e também privados pela escola, já acontecia antes da existência das UEX. É a questão do financiamento da escola pública por fonte de recursos não públicos, isto é, de origem privada que se constitui o problema aqui em destaque, pois a criação da UEX vem corroborar as diretrizes neoliberais, já que o Estado, ao invés de financiar a escola pública totalmente, permite que entidades não governamentais também o façam. Desse modo, o Estado se desresponsabiliza de sua obrigação para com a educação, possibilitando e facilitando a privatização de um bem de direito público.

Para Gonçalves, Luz, Cruz (2004), o PDDE está diretamente relacionado com o processo de reforma do Estado iniciado nos anos 1990 e com o conjunto de reformas educacionais para os países latino-americanos, pois responde aos interesses econômicos, externos de contenção de recursos financeiros na área social. Para eles o

<sup>33</sup> “A Resolução nº 10 do FNDE, de 22/03/2004, conceituou Unidade Executora como a entidade ou instituição responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos recebidos do FNDE, existindo três tipos: Unidade Executora Própria (UEX) – entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar dos estabelecimentos públicos; Entidade Executora (EEX) – prefeituras ou secretarias de educação que recebem os recursos das escolas que não dispõem de UEX e Entidade Mantenedora (EM) – ONGs, sem fins lucrativos, registrados no CNAS, responsável pelas escolas de educação especial.” (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004, p. 5).

PDDE é pertinente, [...], aos propósitos da reforma do Estado em curso, por focalizar determinadas ações no âmbito da escola e por ser um programa de caráter suplementar, uma vez que o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo Programa (GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004, p. 4).

O PDDE, como um dos principais elementos da descentralização da gestão financeira para a escola, tem implicações diretas para gestão educacional, especificamente à democratização da gestão da escola, à relação público e privado e à relação entre descentralização e centralização (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Com base no estudo de Adrião e Peroni (2007), podem-se destacar algumas dessas implicações: a) a homogeneização/padronização da gestão educacional; b) a secundarização do exercício das práticas democráticas nas decisões; c) a busca da escola junto à sua comunidade para arrecadar recursos próprios; d) a concentração das opções de política escolar nas mãos dos diretores; e) a inviabilização do controle social sobre os recursos descentralizados; e f) a redução da visão no âmbito escolar das consequências em longo prazo e de natureza mais geral do Programa.

A homogeneização/padronização da gestão educacional é resultado da generalização das UEx para as diferentes redes e sistemas de ensino - essa generalização pode ser constatada pelo aumento no número de UEx em escolas públicas e organizações não governamentais existente no Brasil que salta de 11.643, em 1995, para 164.100, em 2009 (BRASIL, 2010a). Padroniza-se, nas escolas, uma forma institucional na qual a gestão dos recursos públicos descentralizados ficam à cargo de uma organização de natureza privada.

No tocante à secundarização do exercício das práticas democráticas nas decisões, compreende-se que tal fato é justificado pela ênfase nos aspectos procedimentais/pragmáticos, isto é, nas tarefas gerenciais (dimensão técnico-operacional), “[...] exigida pela lógica do Programa e reforçada pela preocupação das UEx com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) [...]”, em detrimento “[...] dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 261), o que historicamente constitui-se bandeira de luta da sociedade civil como forma de exercer, democraticamente, controle sobre o Estado (dimensão política).

Este ponto interfere diretamente na fragmentação das dimensões pedagógica e financeira da escola. Tal fragmentação evidencia-se quando as UEx sobrepõem-se aos colegiados escolares, nos casos em que ambas as entidades constituem-se como instituições distintas e nos casos em que os colegiados responsabilizam-se, aos menos formalmente, pelas

decisões de natureza político-pedagógicas; e ainda nas ocorrências em que os próprios colegiados assumem o formato de UEx, minimizando as questões político-pedagógicas ou subordinando-as às de ordem financeira (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Cabe destacar que, na esfera dos órgãos de gestão dos sistemas/redes de ensino, também existe este enfoque à prestação de contas, cuja motivação deveria ser o estímulo ao controle do Estado pela sociedade civil e não o medo das exigências do TCU.

No que diz respeito à busca da escola junto à sua comunidade para arrecadar recursos próprios, sabe-se que embora a captação de recursos privados pela escola não seja uma novidade, o PDDE incentiva e legitima essa prática - o financiamento privado na escola pública. Conforme Fonseca,

esta situação pode ser verificada em diferentes programas que repassam dinheiro direto para as escolas. Um estudo realizado no Distrito Federal (Siqueira Júnior, 2002) mostra que não é objetivo desses programas transferir dinheiro suficiente para que as escolas se mantenham totalmente, mas para suprir as suas necessidades mais urgentes. Como as verbas ordinárias do governo também não suprem as necessidades básicas, as escolas devem então realizar alguma forma de arrecadação de dinheiro, o que explica a orientação do Poder Público no sentido de que instituem uma entidade jurídica [como, por exemplo, o Conselho Escolar e a Associação de Pais e Mestres] para administrar as verbas. No caso do Distrito Federal, tendo em vista a proibição de cobrança de taxas, cada escola deve estabelecer estratégias que incentivem a contribuição voluntária dos pais e professores, ou que recolham dos alunos taxas de serviços não-obrigatórios realizados pela escola, como venda de uniformes, livros e realização de festas (FONSECA, 2003, p. 312).

Souza, Â. (2006), em seu texto “O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado no Paraná”, confirma o fato de que as escolas arrecadam recursos próprios, os quais são constituídos de diversas fontes: cobrança de contribuição dos associados da APM (geralmente dos pais de alunos na hora da (re)matrícula do(s) filho(s), constituindo-se, mesmo que sem aparatos legais, em taxa de matrícula)<sup>34</sup>, festas, “bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, venda de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral, dentre outras.” (SOUZA, Â., 2006., p. 256).

---

<sup>34</sup> De acordo com Souza, Â. (2006), no estado do Paraná, a taxa cobrada pela APMF (Associação de Pais, Mestres e Funcionários) foi regulamentada na proposta de reorganização de seu estatuto. Sendo uma taxa anual, com valor máximo de 10% do salário mínimo mensal e desassociada à matrícula (SEED, 2003 apud SOUZA, Â., 2006). Ainda segundo este autor, a Associação de Pais e Mestres (APM), como é tradicionalmente conhecida, também pode ser chamada de Associação de Pais e Professores (APP); Associação de Pais, Professores e Funcionários (APPF); Caixa Escola; Cooperativa Escolar; e outras. Esta variação na denominação depende da região do país (SOUZA, Â., 2006).

Em relação à concentração das opções de política escolar nas mãos dos diretores - que contraria o princípio da gestão democrática de atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de decidir sobre a destinação e priorização de recursos -, ela decorre da cisão dos Conselhos Escolares (CE) e Associações de Pais e Mestres (APM), gerada pela disputa entre esses mecanismos coletivos de gestão para oficializar qual se transformará em UEx, e da supervalorização da dimensão técnico-operacional acentuada pelo PDDE (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Desse modo, segundo Souza, Â. (2006), na maioria das escolas, os recursos arrecadados pela APM<sup>35</sup> [transformada em UEx], normalmente são administrados pelos dirigentes escolares, “os reais gestores financeiros desses e de todos os recursos financeiros que passam em espécie pela escola.” (SOUZA, Â., 2006, p. 257).

Quanto à inviabilização do controle social sobre os recursos descentralizados, entende-se que tal situação decorre da restrição das informações sobre os gastos apenas às equipes escolares “e, em alguns casos, excetuando-se inclusive desse acesso os funcionários não-docentes.” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 262).

Essa mesma dificuldade encontra-se na esfera dos sistemas ou redes de ensino quando: 1) as poucas informações sobre execução do Programa ficam restritas aos funcionários e técnicos governamentais; e 2) nos casos em que ocorre a sua desvinculação dos Conselhos Municipais/Estaduais de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização de políticas ou programas educacionais (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Por fim, a questão que se refere à redução da visão no âmbito escolar das consequências em longo prazo e de natureza mais geral do Programa - como as de cunho político, tal qual a relação público-privado - é consequência do olhar otimista dos que estão sujeitos às exigências das respostas urgentes reclamadas pelo cotidiano escolar para os benefícios imediatos das políticas descentralizadoras, caso da autonomia pedagógica (SOUZA, Â., 2006).

Estas duas últimas implicações podem parecer contraditórias se se pensar que aquela dá indícios de que apoia o Programa e esta última, não. No caso, ambas poderiam complementar-se caso o controle social sobre os recursos descentralizados fosse viabilizado a toda comunidade escolar e vinculado aos Conselhos acima citados. Isto poderia ampliar a

---

<sup>35</sup> Souza, Â. afirma que as APM “são instituições de ‘fachada’, isto é, são a justificativa legal para que a escola pública, instituição que não tem autonomia jurídica para arrecadar recursos financeiros, possa fazê-lo [...]” (SOUZA, Â., 2006, p. 257).

visão de todos a respeito do PDDE, dando-lhes condições de avaliá-lo conscientemente se bom ou ruim, analisando suas conseqüências em longo prazo e possibilitando mudanças no Programa e/ou levantamento de progressivas propostas adequadas a cada realidade escolar.

De uma perspectiva mais ampla, a relação público-privado traz à tona dois problemas. O primeiro é o de responsabilização em caso de má gestão dos recursos públicos, uma vez que, sendo a UEx uma APM, um representante dos pais, junto ao responsável pela escola, assina os cheques referentes aos gastos do Programa. A pergunta que se levanta é: “Afim, no âmbito da escola, quem responde por tais recursos: O representante da administração pública, no caso o responsável pela unidade escolar, ou o representante da sociedade civil, pai ou mãe do aluno?” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 264).

A segunda dificuldade é a da preservação da natureza pública da escola quando as UEx, sejam elas APMs ou CEs, têm autonomia frente à administração pública da escola, como entidades de direito privado. Diante disso, como garantir a subordinação por parte das UEx às normas/regras do sistema ou rede pública de ensino? (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Estes problemas e as implicações do PDDE, somados às análises dos interesses que tornaram legal a descentralização da gestão financeira apontam que tal política atende ao lema dos liberais: “menos Estado e mais mercado”, mediante a aplicação insuficiente (“suplementar” nos termos legais) de recursos e abertura do financiamento e gestão executados por instituições privadas na escola pública. Assim, torna-se maior o desafio de uma educação pública de qualidade e da democratização do financiamento e da gestão tanto na esfera local como federal.

Draibe (1999, p. 69) afirmou que, desde 1995, o sistema público de ensino fundamental vinha passando por forte inclinação à “descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais”.

Desse modo, por iniciativa do MEC, o governo federal encaminhou quatro conjuntos de medidas para a área educacional: 1) os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), no plano pedagógico, que definia um quadro referencial para os conteúdos do ensino; 2) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), na dimensão dos recursos e gastos, que introduzia um “novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização”; 3) o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino, que organizaria e dinamizaria o sistema de estatísticas e de avaliações educacionais; e 4) o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o de capacitação docente, mediante o Ensino à Distância

(EAD), no terreno dos programas federais de apoio ao ensino fundamental, que radicalizariam a política de descentralização do MEC.

Draibe (1999), porém, deteve-se sobre o processo de implementação da descentralização do quarto conjunto de medidas, dentro do qual está o PDDE. De acordo com os estudos da autora, o PDDE, vinculado ao Plano de Aceleração da Aprendizagem, do FNDE, foi criado, em 1995, para as redes municipais e estaduais de ensino fundamental, tendo como objetivo descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares e contribuir para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas (FRANÇA, 2005). Os recursos do MEC seriam repassados pelo FNDE mediante convênios firmados com as escolas estaduais e municipais que tivessem suas Unidades Executoras (Caixa Escolar, Conselho, Associação de Pais, etc.), conforme escala de alunos (no mínimo, 50) e respectivos valores em custeio e capital por região brasileira.

Segundo Draibe (1999), com o propósito de

alterar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na dependência e na passividade da escola e da comunidade escolar, o MEC promoveu radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo o país o modelo de autonomização da unidade escolar, até então experimentado por alguns poucos Estados. Ao fazê-lo, o ministério pretendeu também afastar-se da anterior prática clientelística e “de balcão” que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas.

É esse o desenho do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mais conhecido como Dinheiro na Escola [...] (DRAIBE, 1999, p. 71).

Para Draibe (1999, p. 72), o PDDE provoca mudanças no padrão de gestão da escola, porque o programa considera “em interessante combinação, objetivos de reforço da autonomia da escola e estímulo ao envolvimento e à maior participação da comunidade escolar – professores e pais de alunos – na gestão escolar”, através do chamado órgão colegiado, organizado de modo semelhante às Associações de Pais e Mestres (APMs).

Dessa maneira, a autora enfatiza o ganho de autonomia gerencial que as escolas e as prefeituras municipais obtiveram, especialmente, com o PDDE. Porém, ela (DRAIBE, 1999) entende que os processos de participação da comunidade escolar não teriam se efetivado ainda, e as funções descentralizadas para a escola (como a decisão de preços, as compras ou a prestação de contas) estavam todas a cargo dos diretores.

Portanto, é ponto de consenso entre esta autora e os outros anteriormente citados, que a descentralização da gestão financeira para escola via PDDE ainda constitui-se num desafio para a gestão educacional. Sua implantação nas unidades escolares não trouxe efetivamente melhoria da gestão da educação pública, mas a institucionalização da Terceira Via, isto é, a redução da participação do Estado na execução das políticas educacionais, compartilhando-as com a sociedade, por meio das Organizações Sociais (OS), sob o argumento da superação da crise do Estado.

De acordo com Souza, Â. (2006), o montante de recursos arrecadados pela escola junto à sua comunidade é pequeno quando comparado ao montante transferido a ela pelo governo e, portanto, repassar à escola um valor correspondente àquele “[...] não demandaria um esforço do Estado muito mais expressivo do que o atual” (SOUZA, Â., 2006, p. 258). Desta feita,

pode-se concluir que a opção do poder público pela descentralização, nos moldes em que se apresenta atualmente, está mais vinculada a uma dada concepção de administração da educação pública, a partir de uma racionalidade mais política do que pedagógica ou mesmo financeira, uma vez que, para a constituição/manutenção das condições de qualidade, o investimento financeiro não seria tão grande e o retorno pedagógico poderia ser compensador do esforço e maior [...]” (SOUZA, Â., 2006, p. 265).

Para o autor, a descentralização da gestão financeira como se apresenta nas escolas dá indícios de que o Estado não tem a pretensão de tornar a educação um bem público, pois dotar as escolas de autonomia de gestão financeira “[...] implica recursos públicos em quantidade suficiente para a escola não precisar recorrer a formas de arrecadação própria” (SOUZA, Â., 2006, p. 262).

Cabe ressaltar que esse aumento dos recursos transferidos para escola, a fim de substituir os que por ela são arrecadados, se se realizar, deve atender às expectativas de seus atores, colhidas nos espaços que privilegiam a participação da comunidade e viabilizam formas de democratização da gestão educacional, como os Conselhos Escolares, Conselhos Municipais/Estaduais, Conselhos Regionais de Conselhos Escolares (CRECEs) e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> A respeito dos CRECEs e dos CACS consultar: Camargo e Adrião (1999), Souza, D. (2006) e Camargo e Bassi (2007).

O controle público dos Conselhos sobre a totalidade dos recursos presentes na escola e sua discussão junto aos pesquisadores da educação propiciaria uma avaliação da pertinência e da real necessidade de outras fontes de recursos financeiros no interior da escola pública, além dos transferidos pelo Estado, e uma democratização de sua gestão e dos sistemas/redes de ensino.

Uma solução, cuidadosamente avaliada, para suprir o pouco recurso que falta para o Estado seria eliminar a arrecadação de recursos próprios da escola (SOUZA, Â., 2006) e, por conseguinte para efetivar a autonomia da gestão financeira seria o **regime de adiantamento**, criado por uma “lei de adiantamento exclusiva para as escolas municipais, caracterizada como instrumento legal garantidor da autonomia” (POLO, 2001, p. 290).

O regime de adiantamento, como aponta Polo, está previsto nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/64<sup>37</sup> e ajusta-se “como uma luva” para a escola, uma vez que esta precisa ter continuamente recursos disponíveis para pequenos gastos, os quais “proporcionam grandes resultados administrativos e pedagógicos” (POLO, 2001, p.288).

Para este autor, o disposto no PNE está em estrita harmonia com a norma reguladora do regime de adiantamento ao dispor que

[...] a autonomia financeira se dará por meio de repasse às escolas de recursos para **pequenas despesas** de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica. O foco, portanto, não são as grandes despesas, que devem ser realizadas pelo regime normal e de preferência pelos departamentos de suprimentos das Prefeituras. São os pequenos gastos, dos tipos já citados como exemplos [materiais didático-pedagógicos, administrativos, de higiene e limpeza e de conservação do prédio, do mobiliário e dos equipamentos existentes, entre outros], para os quais o regime acaba se tornando um verdadeiro entrave, que devem ser atendidos por recursos repassados à escola, que lá se encontram à disposição do diretor para garantir o bom funcionamento da unidade escolar e o atendimento às suas necessidades de caráter pedagógico (POLO, 2001, p. 289-290, grifo do autor).

Ressalta-se ainda que dentro da lei de adiantamento, o diretor assumiria as responsabilidades pelo dinheiro, como o pagamento de despesas, e o Conselho Escolar ficaria encarregado de planejar e controlar o uso do dinheiro repassado pela Prefeitura (POLO, 2001).

---

<sup>37</sup> “Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.” (BRASIL, 1964).

Considerando esta proposta de Polo (2001), a figura do diretor como aquele que responde pelo uso do dinheiro é questionável por um lado, visto que o diretor poderia acabar centralizando toda a gestão dos recursos financeiros em si, impedindo a prática da participação local, ou seja, da comunidade escolar. Por outro, no entanto, com o pleno funcionamento do Conselho Escolar, o que Polo (2001) propõe poderia ser uma alternativa, até mesmo resposta, à tão desejada gestão democrática da escola pública e à qualidade da educação. Não obstante, cabe analisar e avaliar a proposta por meio de estudos e pesquisas.

Conclui-se, por conseguinte, que a descentralização da gestão financeira para a escola, e sua real autonomia alcançada de forma democrática, ainda constituem-se em grandes desafios para a gestão educacional.

### **2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96)<sup>38</sup>**

Na LDB, promulgada em de 20 de dezembro de 1996, o financiamento da educação foi tratado no Título VII (“Dos Recursos Financeiros”), compreendendo os artigos 68 a 77. O artigo 68 estabeleceu como *fontes de recursos* para a educação as receitas de impostos: da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; de transferências constitucionais e outras transferências; do Salário-Educação e outras contribuições sociais; de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

Os artigos 69 a 73 trataram da *vinculação de recursos* para a educação. O artigo 69 determinou que: a aplicação mínima, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (MDE), deve ser de, no mínimo, dezoito por cento para a União, e vinte e cinco por cento para os Estados, Municípios e Distrito Federal ou o que constar nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas; a parcela da arrecadação de impostos transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não seria considerada receita do governo que a transferisse para efeito do cálculo previsto nesse artigo (§ 1.º); os seguintes prazos para repasse de recursos fossem respeitados: recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; recursos arrecadados do décimo

---

<sup>38</sup> Apesar da LDB/96 ter sido promulgada após a EC nº 14/96, optou-se pelo critério de vigência que daquela foi imediata e desta (no caso o FUNDEF) ocorreu, praticamente, um ano após sua publicação, em 1º de janeiro de 1998.

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

O artigo 70 estabeleceu como despesas de MDE: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas relacionados à maior qualidade e expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; aquisição de material didático-escolar e manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar.

Já o artigo 71, opostamente, instituiu que não seriam despesas de MDE: pesquisa que não visasse ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública (militares, civis ou diplomáticos); programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infraestrutura; pessoal docente e demais trabalhadores da educação em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.

Os artigos 72 e 73 instituíram, respectivamente, sobre a publicização e fiscalização dos recursos públicos em educação.

Os artigos 74 a 76 definiram o *padrão de qualidade* da educação. O artigo 74 constituiu que, a União, junto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem estabelecer um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, assegurando assim um ensino de qualidade. Os artigos 75 e 76 fixaram os critérios a fim de avaliar a “capacidade de cada esfera administrativa. Esta seria dada pela divisão de seus recursos pelo custo-aluno estabelecido para o sistema” (OLIVEIRA, R., 2007, p. 101).

Por fim, o artigo 77<sup>39</sup>, referente à *transferência de recursos públicos para a escola privada* dispôs que os recursos públicos seriam destinados às escolas públicas às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas filantrópicas e também a bolsas de estudo para a educação básica (§ 1º).

De acordo com Palma Filho (2006), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96), lei nº 9.394/96, trouxe melhorias para o mecanismo de vinculação de

---

<sup>39</sup> Art. 77, § 1 - “Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.” (BRASIL, 1996a)

recursos para a educação. Corroborar tal argumento, discutindo o artigo 69 da LDB/96. Segundo este autor (PALMA FILHO, 2006, p. 296-297), o “estabelecimento do conceito de receita líquida para aferir o cumprimento da vinculação constitucional por parte dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)” foi uma medida cujo propósito dos legisladores era de impedir a fraude do artigo 212 da CF/88, evitando a dupla contagem dos recursos pelas esferas públicas. Essa questão tratou-se anteriormente ao abordar sobre o funcionamento desse mecanismo de financiamento (“Os impostos da União arrecadados sofrem deduções das transferências obrigatórias para Estados e Municípios antes do cálculo dos 18% destinado à MDE”).

Palma Filho (2006) também aponta como melhoria as operações de crédito da receita orçamentária não poderem ser consideradas receita de impostos. Isso significa que se um ente da federação realizar uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), isto é, se ele tomar tipo um “empréstimo” que será pago com recursos do orçamento dos anos seguintes, “o valor desta operação não será considerado para efeito do cálculo dos recursos a serem aplicados em educação” (OLIVEIRA, R., 2007, p. 95).

Outros itens destacados como melhorias foram o reajuste da vinculação orçamentária por causa da “recepção de créditos adicionais por parte da receita estimada dos impostos [...]” e “[...] o acerto trimestral entre receita e despesa prevista e a [...] realizada, com a respectiva incidência da vinculação constitucional para a educação [...]” (PALMA FILHO, 2006, p. 296). Com estas normas estabelecem-se os critérios para correção das transferências iniciais. Oliveira, R. (2007) destaca que este dispositivo é relevante para os períodos de inflação alta quando as perdas decorrentes da desvalorização da moeda são maiores e os ajustes carecem ser realizados com mais frequência.

A fixação de prazos (de 10 a 19 dias depois de feita a arrecadação) para o repasse dos recursos e a correção monetária sobre os valores a partir do décimo dia depois do prazo estipulado são também considerados melhorias da vinculação de recursos para o financiamento da educação, pois, “[...] era comum a retenção dos recursos por parte dos órgãos arrecadadores” (ministério, secretaria ou órgão municipal de educação). Para Oliveira R. (2007, p. 96), este dispositivo (parágrafo 5º, do artigo 69) “constituiu o maior aperfeiçoamento do mecanismo de vinculação introduzido pela LDB”, visto que com ele “[...] garante-se a manutenção do valor real a ser transferido para a educação”.

Palma Filho (2006) ainda ressalta como importante o estabelecimento do que vem a ser despesa com MDE (art. 70) devido à prática de variados abusos e irregularidades cometidos pela União, Estados e Municípios como: asfaltamento de ruas em frente e nas

cercanias das escolas, “água encanada” aos bairros das escolas e “[...] até recursos destinados à alimentação para os animais do zoológico foram contabilizados como gastos com ensino” (PINTO, 2002, p. 127).

#### **2.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**

Conforme Gadotti (1999), o Plano Decenal de Educação para Todos foi precursor da reforma tributária realizada na educação, promovida pela Emenda nº 14/96 à Constituição Federal e pela Lei Federal nº 9.424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sobretudo quando no Plano se propunha a

definição de mecanismos de controle da aplicação de recursos previstos, legal e constitucionalmente, para assegurar nível adequado de recursos para o setor e a implantação de fundos e mecanismos não convencionais de financiamento de programas inovadores de melhoria de qualidade educacional e de equalização social de oportunidades, especialmente nas grandes concentrações demográficas de pobreza (BRASIL, 1993).

A essência do financiamento no Plano Decenal de Educação era de “incrementar os recursos financeiros<sup>40</sup> para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação [...]” (BRASIL, 1993, p. 40).

A ideia de eficiência e equalização do financiamento decorria da tese do governo daquela época de que a educação já possuía recurso suficiente, sendo apenas necessário geri-lo melhor para que sua distribuição fosse equânime. Com o discurso de que o setor público era incapaz de realizar tal tarefa sozinho por questões burocráticas, então, as alianças e parcerias com entidades não governamentais e com o setor privado em geral foram consideradas imprescindíveis.

---

<sup>40</sup> No final do texto, nas “metas globais”, havia uma proposta de ampliação progressiva do gasto público em educação no PIB brasileiro para 5,5% e o aumento da remuneração do magistério público por meio de plano de carreira (PINTO, 2002).

Nesse contexto, o meio pelo qual esse governo decidiu instituir a racionalidade econômica na educação foi a legislação, não por acaso, no tocante à parte financeira. Assim, o Congresso sancionou a Emenda Constitucional nº 14, aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 1996, que criou o FUNDEF, e a lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que o regulamentou; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, posteriormente, o Plano Nacional de Educação nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Estas leis, reguladas pelas diretrizes dos órgãos internacionais, apresentam uma política educacional regida pelos princípios do neoliberalismo, que é marcada com a lógica da racionalização de recursos e com a retração do Estado em seus deveres com a educação (SILVA; MACHADO, 1998, p. 29-30).

Com EC nº 14, que criou o FUNDEF, aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 1996, alterou-se a redação do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e foram incluídos novos parágrafos. No antigo texto, estabelecia-se que nos dez primeiros anos a contar da promulgação da Constituição/88, o poder público desenvolveria esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. No novo texto do artigo 60, dispôs-se que: nos dez anos, a partir da promulgação da Emenda, os Estados, Distrito Federal e os Municípios (e não mais o poder público) deveriam aplicar sessenta por cento dos recursos destinados à educação ao ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e remuneração do magistério.

O § 1.º, do artigo 60, estabeleceu que os recursos do FUNDEF fossem redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas escolas estaduais e municipais do ensino fundamental. O governo Federal, de acordo com o § 3º, deveria complementar os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. O § 5.º, estabeleceu que, no mínimo, sessenta por cento desses recursos deveriam ser utilizados exclusivamente no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício no magistério. O § 6.º, determinou à União a aplicação de, ao menos, o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição na erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento do ensino fundamental e o § 7.º dispôs que a organização, a distribuição proporcional dos recursos, a fiscalização e controle e a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno seriam definidas em lei.

Com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamentou-se o FUNDEF e estabeleceu-se que: o Fundo seria composto por quinze por cento do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (proporcional às exportações – IPIexp), Desoneração de Exportações (LC 87/96) (Art. 1.º e 2.º).

Os recursos desse Fundo deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu Magistério e destinados, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental (Art. 2.º, § 6.º), sendo sessenta por cento desses recursos destinados à remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (Art. 7.º). Durante os cinco primeiros anos de vigência desta lei, era permitido que uma parte desse percentual para o Magistério fosse utilizado na capacitação de professores leigos, aos quais foi dado o prazo de 5 anos para a habilitação necessária ao exercício docente.

A distribuição dos recursos deveria levar em conta o número de alunos matriculados em regime presencial nas respectivas redes de ensino, sendo os valores fixados anualmente pelo Presidente da República. Tendo como parâmetro o censo educacional, considerar-se-ia a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimentos, a saber: 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série, educação especial e ensino rural (Art. 2.º, § 1.º e § 3.º). Tal valor nunca deveria ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental (Art. 6.º, § 1.º). No primeiro ano de vigência da lei, 1997, o valor mínimo anual por aluno foi estabelecido em R\$300,00.

Para a União caberia a complementação dos recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, não se alcançasse o valor mínimo definido nacionalmente (Art. 6.º) e o MEC deveria realizar anualmente o censo educacional, com o objetivo de constituir a base para a distribuição dos recursos (Art. 2.º, § 4.º), sendo que após publicação no Diário Oficial da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam trinta dias para apresentar recursos para retificação dos dados publicados (Art. 2.º, § 5.º).

Cada Estado e cada Município deveria ter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo e do censo escolar anual (Art. 4.º) e, no prazo de seis meses, deveriam dispor um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério que assegurasse remuneração condigna, estímulo à docência e a melhoria de qualidade de ensino. O descumprimento dos recursos mínimos em educação, bem como a não apresentação do Plano de Carreira e Remuneração do

Magistério e/ou não fornecimento de informações sobre o FUNDEF acarretaria em sanções administrativas, sem prejuízos civis ou penais ao agente executivo que lhe desse causa (Art. 10).

*2.4.1 Impactos do FUNDEF no padrão de gestão da escola pública de ensino fundamental: da possibilidade à realidade*

Quando Melchior (1997) escreveu os textos contidos no livro “Mudanças no financiamento da educação no Brasil”, o FUNDEF ainda era Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 233-B/96), mas por estar a par das discussões das mudanças legais, inclusive, tentando interferir nelas, ele já apontava os impactos das mudanças do financiamento da educação trazidas pela Proposta de Emenda Constitucional nº 233-B no padrão de gestão da escola pública, especialmente, de ensino fundamental.

Assim, Melchior (1997) chegou a afirmar que seu impacto no estado de São Paulo seria revolucionário “em relação à administração do sistema escolar do ensino fundamental” (MELCHIOR, 1997, p. 22). Isso porque cerca de 89% dos municípios do estado de São Paulo não tinham rede própria de ensino fundamental (Ibid., p. 22). Segundo o autor, o estado de São Paulo pretendia “descentralizar cerca de 2.500 escolas de ensino fundamental para os Municípios. Principalmente, as quatro primeiras séries do ensino fundamental” (MELCHIOR, 1997, p. 61).

Este autor (Ibid., p. 23) já previa a constituição de sistema municipal de ensino cuja prioridade seria o ensino fundamental em âmbito nacional. Percebe-se até certo entusiasmo de Melchior quanto à estruturação de um sistema municipal de educação:

Administrativamente, os Municípios têm a chance de se organizarem com máquinas burocráticas enxutas, simples, racionais e eficientes. [...]. Com redes de ensino fundamental significativas e atuantes, a criação e o funcionamento de Conselhos Municipais de Educação passarão a ser importante elo na implantação plena da autonomia municipal na esfera da educação. (MELCHIOR, 1997, p. 60).

Melchior (1997) denominou este processo da administração das escolas de ensino fundamental passar para os municípios de “descentralização” e não de “municipalização”. Ele

declarou que o FUNDEF “[...] veio impulsionar a descentralização do ensino fundamental dos Estados para os Municípios, descentralização essa erroneamente chamada de Municipalização.” (MELCHIOR, 1997, p. 23).

Esse impacto já dava sinais aqui no estado de São Paulo com a reorganização das escolas, agrupando os alunos por faixa etária e não pelo grau de ensino: “alunos das quatro primeiras séries do ensino fundamental ficaram em escolas separadas dos alunos das quatro últimas séries desse grau de ensino. Estes ficaram em outras escolas, juntamente com os alunos do 2º grau.” (Ibid., p. 23).

Melchior (1997, p. 56-57) também apontou como fator da reorganização da administração estadual da educação, além da transferência de escolas estaduais para os municípios, o aumento salarial dos professores. Isso deveria funcionar como incentivo ao retorno para as salas de aula dos professores comissionados e afastados das escolas, deslocados, em sua maioria, para as Secretarias de Educação, o que contribuiria para a descentralização e enxugamento dos órgãos centrais, conseqüentemente, para a reforma e reorganização administrativa.

Outro impacto na gestão da escola pública de ensino fundamental em razão da criação do FUNDEF e da mudança da legislação do Salário-Educação estaria relacionado à equidade quanto à distribuição de recursos para as escolas públicas de ensino fundamental. Para as regiões consideradas mais pobres haveria o aumento de recursos para a gestão das escolas pela complementação federal, avançando-se, assim, no processo de correção das desigualdades regionais.

Melchior (1997, p. 47) destacou ainda como impacto na gestão da escola pública que haveria uma “perda da influência administrativo-política exercida pelo FNDE” - principal gestor dos recursos financeiros federais relacionados ao ensino fundamental - particularmente, quanto à distribuição da quota federal e estadual do Salário-Educação. Segundo o autor, ocorreria “[...] um esvaziamento da ação administrativa do gestor do FNDE no que refere à influência política” (MELCHIOR, 1997, p. 47), pois a automaticidade, baseada no critério de custo-médio per capita dos alunos, na distribuição dos recursos federais para a educação, “[...] elimina a politicagem reinante como normal [...]” (Ibid, p. 47).

Na opinião de Melchior (1997), esse sistema de distribuição dos recursos públicos no ensino fundamental traria ganhos políticos e administrativos também na esfera estadual. Para ele, a ação administrativa seria mais eficiente e eficaz.

A ação administrativa torna-se mais racional e os objetivos maiores tendem a ser melhor atingidos. As regras tornam-se mais estáveis, transparentes, mais justificáveis e melhor aceitas. A ação administrativa torna-se mais leve e segura. É mais ágil, podendo-se dedicar às questões qualitativamente superiores. O critério de automaticidade, [...], [...], favorece a ação administrativa e dá um ganho extraordinário e notável à educação das crianças e à luta contra o analfabetismo no País. (MELCHIOR, 1997, p. 53).

Este trecho mostra o otimismo de Melchior (1997) com os critérios de automaticidade propostos no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) do FUNDEF. Porém, uma vez o que FUNDEF ainda era PEC, esses impactos sobre o que o autor chamou de “ação administrativa” eram apenas especulações (possibilidades).

Anos depois, as análises do FUNDEF, “[...] como principal política educacional do Governo FHC I e II” (ARELARO, 2004), levantaram vários aspectos de uma política que deu margens a ações governamentais antidemocráticas e anti-cidadãs para educação, especialmente, básica.

É o caso da redução da responsabilidade da União com a educação, que assumiu uma posição secundária em relação aos outros níveis da administração pública como consta no art. 60, § 3.º): “A União **complementará** os recursos dos Fundos [...], sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.” (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Ainda outro fato foi o de que a União desrespeitou a Lei 9.424/96, art. 6.º, § 1.º, que estipulou o valor mínimo nacional para o custo-aluno como a razão da soma total dos recursos de todos os Fundos estaduais dividido pelo total, anual, de matrículas no ensino fundamental (RODRIGUEZ, 2001).

Para o ano de 1998, o valor mínimo deveria ser de R\$ 423,07, aproximadamente, mas o governo federal fixou o valor de R\$ 315 deixando de aplicar R\$ 1.534 bilhões no sistema público. Com essa irregularidade, a União deixou de repassar cerca de R\$ 12,7 bilhões de recursos federais aos Fundos Estaduais no período de 1998 a 2002; e entre 2003 a 2006, a dívida foi de mais de R\$ 30 bilhões (DAVIES, 2008).

Também com o valor de R\$ 315, somente oito Estados recebiam complementação da União. Entretanto, se a Lei 9.424/96 (Art. 6.º, § 1.º) fosse observada, em 2003, os valores seriam de R\$ 733,80 e R\$ 770,50, o que significaria 14 (quatorze) Estados recebendo a complementação da União (RODRIGUEZ; 2001; OLIVEIRA, C., 2004).

Essa falta de compromisso da União com o ensino fundamental contribuiu “para manter as desigualdades da oferta e a baixa qualidade de ensino no sistema público” (RODRIGUEZ, 2001, p. 51).

Outra questão é a da focalização do ensino fundamental, para onde se destinou a maior parte dos recursos financeiros, e o recuo da universalização das outras etapas da educação básica. O FUNDEF retirou recursos dos demais níveis de ensino para aplicá-los exclusivamente no ensino fundamental, já que suas matrículas não eram levadas em conta para os repasses dos *per capita* do Fundo.

Tendo em vista que os todos níveis de ensino deveriam crescer de modo planejado e articulado, de forma integrada pelo sistema público como um todo, Rodriguez (2001, p. 47) denominou este problema de “fratura entre os níveis de ensino” ou “fratura do sistema de educação básica”, pois ocorreu a diminuição (até mesmo a retração) da oferta de matrículas no ensino infantil, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Por causa da grande pressão dos grupos que pleiteavam o ensino médio, muitos Estados, como o de São Paulo, burlaram a lei, contando como gasto com ensino fundamental o salário de professores que ministravam aulas no ensino médio (PINTO, 2002). Quando esta não foi a saída, o que se fez foi adicionar ao caixa escolar recursos advindos do setor privado<sup>41</sup>, através das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos “amigos da escola” (PINTO, 2002, p. 125).

Um terceiro problema decorrente da implantação do FUNDEF é o da municipalização induzida (PINTO, 2000; ARELARO, 2004) ou “descentralização selvagem” (RODRIGUEZ, 2001, p. 49). Esta descentralização foi feita de modo inadequado (sem planejamento nem prioridades claras), visto que boa parte dos Municípios não se encontrava preparada administrativa e pedagogicamente. Além disso, os Municípios de pequeno porte foram os maiores receptores das matrículas de ensino fundamental e, geralmente, os mais frágeis em termos financeiro e administrativo.

Segundo Guimarães (2004, p. 194),

[...] as adesões ao FUNDEF foram decididas – em maior ou menor escala – como decorrência do grau de dependência dos Municípios às transferências constitucionais, recebidas por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

---

<sup>41</sup> A respeito dessa ideia de parcerias ou convênios entre a rede pública e as empresas privadas consultar Schorr (2004).

Conforme dados do MEC de 2009, apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no período de 1998 a 2006, houve o crescimento de 64,49% da rede municipal, um decréscimo de 31,51% e 14,22% das redes estadual e federal, respectivamente, e um ligeiro aumento de 2,50% da rede particular (DUARTE; FARIA, 2010).

Os efeitos dessa municipalização mostraram-se, em sua maioria, catastróficos. Conforme apontado por Pinto (2002, p. 117), Municípios encerraram salas de pré-escola, superlotando as classes de 1.<sup>a</sup> série do ensino fundamental com a matrícula dessas crianças, a fim de angariar recursos do Fundo, como é o caso da cidade de Analândia/SP em que uma escola municipal de ensino fundamental foi alojada no prédio da Câmara Municipal (em plena atividade), que não tinha estrutura nenhuma para instalar uma escola.

Outros problemas resultantes do FUNDEF foram: o baixo grau de institucionalidade dos mecanismos de controle social, ou seja, as dificuldades na implantação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e na forma de atuação deles, precária e insuficiente; a aplicação inferior a 60% (em média, 30% a 40%) dos recursos para pagamento de profissionais de ensino; a não criação/não implantação de Plano de Carreira e remuneração do magistério; o atraso no pagamento de salários aos profissionais do magistério; a aplicação dos recursos do FUNDEF em ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino; a realização de despesas sem licitação, sobretudo em cursos de capacitação para professores; o desvio dos recursos da conta do FUNDEF para outras contas; a aquisição e manutenção de transporte escolar inadequado e superfaturamento na contratação de transporte de estudantes; a elevação do número de alunos no Censo Escolar; e a discrepância nos valores considerados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelas prefeituras (GUIMARÃES, 2004; ARELARO, 2004).

Em vista desses resultados, Guimarães (2004) declarou:

Independentemente da forma diferenciada como Estados e Municípios atualmente se relacionam com o Fundef, é inequívoco, para muitos pesquisadores, que este relacionamento, para a maioria dos casos já estudados e descritos, definiu-se muito mais pelo caráter confiscatório que o Fundef adquiriu do que por qualquer veleidade ou crença por parte dos administradores quanto à melhoria da educação (GUIMARÃES, 2004, p. 194).

Diante disto é possível afirmar que a suposta capacidade do FUNDEF de resolver, se não todos, grande parte dos problemas da educação nacional, conforme se almejava, não foi

confirmada, pelo contrário, a despeito de suas contribuições, esse fundo criou outros problemas.

## 2.5 Considerações

A legislação do financiamento da educação foi uma das estratégias encontrada para que as mudanças planejadas pela agenda internacional e nacional dos governos, definidas pelos Bancos multilaterais, viessem a se estabelecer nos países subdesenvolvidos. Essas mudanças tinham quatro objetivos principais: “a) melhoria da *eficácia* da atividade administrativa; b) melhoria da *qualidade* na prestação dos serviços públicos; c) diminuição das *despesas públicas*; d) aumento da *produtividade na Administração do Estado*” (SOUZA, A., 2008, p. 92, grifo do autor). É interessante observar alguns termos destacados pelo autor: eficácia, qualidade, produtividade, pois como afirma Maia,

As reformas estruturais, que a educação brasileira vive na década de 1990, são fundadas no discurso da técnica e da agilidade administrativa; assim, conceitos como eficiência, eficácia qualidade, produtividade, entre outros, serão transportados das teorias administrativas empresariais (MAIA, 2008, p. 63).

Essa lógica empresarial evidencia-se com as explicações de Souza, A. (2008) sobre o porquê desses objetivos: os países periféricos modernizariam seus serviços de administração pública por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de gestão,

acompanhamento e controle dos recursos humanos, financeiros e organizativos, numa perspectiva de maior *flexibilidade* e *autonomia de gestão*, adequando-os à racionalidade econômica, além de utilizarem os mesmos padrões e critérios de produtividade e rentabilidade dos países ricos, entrando em sintonia política e ideológica com a nova lógica produtiva e de mercado globalizado, sob a ameaça de “perderem o bonde da história” (SOUZA, A., 2008, p. 92).

No Brasil, no campo educacional, isso se traduziu em políticas educacionais de financiamento de racionalização dos gastos públicos, transferências de responsabilidades dos

investimentos na manutenção do ensino para estados e municípios, até mesmo, para iniciativa privada e associações filantrópicas, sendo atribuídas à União apenas as funções de acompanhamento, controle, avaliação e, eventualmente, de apoio técnico e financeiro em caráter subsidiário e suplementar (CARVALHO; OLIVEIRA, N., 2004).

Esse princípio de racionalidade econômica (ou racionalidade financeira) começa a efetivar-se<sup>42</sup> no governo de Collor, no início da década de 1990, e atinge seu ápice na segunda metade da década em diante, no governo FHC por meio do arcabouço legal. Portanto, para que se pudesse compreender como se deu a implantação dessa racionalidade econômica nos governos, fez-se necessário conhecer o que se estabeleceu para o financiamento da educação na legislação federal.

---

<sup>42</sup> É interessante chamar a atenção que o verbo “efetivar” é diferente do verbo “surgir”. Isso porque Nagel (2000) afirma que dando “um caráter sagrado à democracia, principalmente a partir do governo do presidente SARNEY (1986-1990), os educadores em geral, os professores em sua grande maioria, apoiaram (até mesmo sem saber a origem) as medidas que FIGUEIREDO (1979-1985) já teria colocado como diretrizes educacionais de seu governo lendo-as, fundamentalmente, sob os limites da conjuntura nacional *em marcha para a libertação do regime autoritário!* Sem questionar os fundamentos, a profundidade e a magnitude tendencial dessas decisões na área da educação, no espectro da ordem capitalista embrulhadas por um *messianismo reformista*, políticas geradas fora do país foram endossadas, como se domésticas fossem, primeiro, nas metas governamentais de FIGUEIREDO e, logo a seguir, nas práticas educacionais a partir de SARNEY” (NAGEL, 2000, p. 8, grifo da autora). Já na época do governo de Figueiredo, os eixos que passaram a nortear a política educacional foram de prioridade da educação básica; inversão da tendência expansionista do ensino universitário; bandeira da alfabetização; escola como veículo para eliminar deficiências básicas; descentralização do sistema educacional; participação da comunidade no interior da escola; representações da comunidade nos destinos da educação ou da escola; o ensino administrado sob diferenças locais, regionais, de grupos; tornar as escolas rurais (ou não) autossustentáveis; investimentos na área da educação à distância, por rádio ou por TV, foram sendo discutidos como políticas governamentais com função de alargamento das possibilidades educativas; e recursos públicos para as instituições privadas (NAGEL, 2000). Quanto à Sarney, Nagel (2000) afirma que mesmo “acusado de falta de liderança, de ousadia, de responder à pressões, ao invés de usar do direito legal de administrar um país ansioso por novos direcionamentos, SARNEY, sob o domínio da mídia, com grande popularidade, dá vida às políticas desencadeadas por seu antecessor, *acelerando o dogma do BANCO MUNDIAL da urgência, na área educacional, apenas da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*” (NAGEL, 2000 p. 11, grifo da autora).

# **CAPÍTULO 3**

---

**IMPACTOS DO FUNDEF E DO PDDE  
NA GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TESES E  
DISSERTAÇÕES DO BANCO DE DADOS DA CAPES  
(1990-2010)**

---

## **CAPÍTULO 3 IMPACTOS DO FUNDEF E DO PDDE NA GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS TESES E DISSERTAÇÕES DO BANCO DE DADOS DA CAPES (1990-2010)**

### **3.1 Teses e dissertações coletadas do Banco de Teses da CAPES (1990-2010)**

Tomou-se, como material para analisar os impactos do financiamento da educação no padrão de gestão do ensino fundamental, as teses e dissertações do Banco de Teses da CAPES publicadas nos anos de 1990 a 2010. A seleção dos trabalhos iniciou-se pelo termo financiamento da educação e pelos trabalhos datados a partir de 1990. Esse levantamento resultou em um número de 711 teses e dissertações; dessas, analisaram-se 231, dentre as quais, foram escolhidas 18 apenas. O critério para a seleção era o título possuir as palavras “financiamento”, “impacto”, “gestão” e “educação” ou palavras relacionadas (de preferência sinônimas) a essas, dando prioridade para os títulos em que elas apareciam relacionadas.

Diante desse pequeno número (18), selecionado dentro de um universo quase 13 vezes maior, decidiu-se continuar as buscas, utilizando a expressão “financiamento e gestão escolar”. O resultado caiu para 157 pesquisas, dentre elas, foram separadas 36, seguindo o critério anterior. Uma última busca foi realizada pela frase “impacto do financiamento da educação na gestão” e apresentou 35 trabalhos, todos escolhidos.

Outro critério importante para a seleção dos trabalhos foi que tratassem do ensino fundamental, porém, não se incluíram suas modalidades - a educação de jovens e adultos, a educação especial, a educação indígena e a educação rural, pois há poucas pesquisas sobre os impactos do financiamento da educação no padrão de gestão dessas modalidades do ensino.

De posse dos resumos de 89 teses e dissertações, procedeu-se a leitura deles; quando se considerou necessário e foram encontrados os trabalhos na íntegra (30 das 89 pesquisas), fez-se também a leitura da introdução e/ou considerações finais. Principalmente por causa das leituras, o total de teses e dissertações decresceu para 48 pesquisas: 36 dissertações e 12 teses (Quadro 2).

(continua)

<b>Ano</b>	<b>Teses<sup>43</sup>/Dissertações</b>	<b>Instituição</b>
1993	1. Darci Secchi. <i>O financiamento da educação pública: receitas, despesas e estrangulamentos na gestão dos recursos da educação pública de Mato Grosso.</i>	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) – Educação
1999	2. Ana Maria de Albuquerque Moreira. <i>A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto Escola.</i>	Universidade de Brasília (UnB) – Educação
2000	3. Helio Pascoalino. <i>A Implantação e os Resultados Iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: O Caso de um Município do Entorno do Distrito Federal</i>	Universidade Católica de Brasília (UCB) – Educação
2000	4. Tereza Cristina Alves de Mello. <i>O financiamento da educação básica brasileira: implicações para política educacional em municípios mineiros.</i>	Fundação João Pinheiro (Escola de Governo) – Administração Pública
2001	5. Ângelo Ricardo de Souza. <i>A escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba - PR.</i>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Educação: História, Política, Sociedade
2001	6. Carmen Lucia Furrer Arruda Wagner. <i>Financiamento da educação pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999.</i>	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Educação
2001	7. Antonio Bosco de Lima. <i>Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização das políticas educacionais.</i>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) - Educação: Currículo
2001	8. Magna França. <i>Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira.</i>	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Educação
2001	9. Marcos Edgar Bassi. <i>Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas.</i>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Educação: História, Política, Sociedade
2002	10. Eduardo Rois Morales Alves. <i>Descentralização de políticas públicas no Brasil. O impacto do FUNDEF nas finanças dos municípios paulistas.</i>	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/ Araraquara - Economia
2002	11. Gilmar Barbosa Guedes. <i>A caixa escolar como indutora da descentralização financeira: uma reflexão sobre a Caixa como entidade de direito privado no município de Natal.</i>	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Educação

<sup>43</sup> As linhas de cor cinza discriminam as teses. Nos próximos quadros de teses e dissertações, este mesmo critério será utilizado.

2003	12. Daniel Arias Vazquez. <i>Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF.</i>	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Desenvolvimento Econômico
2003	13. Francisco José da Silva. <i>Formulação, Implementação e Resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE.</i>	Universidade de Brasília (UnB) - Educação
2003	14. Luciano Abrão Hizim. <i>A desconcentração do financiamento da educação: o caso dos conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia.</i>	Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) - Educação
2003	15. Luziane Aparecida Monteiro Henrique dos Santos. <i>Financiamento da educação fundamental.</i>	Universidade de Franca (UNIFRAN) - Direito
2003	16. Marcelo de Sousa Neto. <i>O impacto do fundef no atendimento ao aluno do ensino fundamental da rede estadual em Teresina (1996-2002): conquistas, limites e potencialidades.</i>	Fundação Universidade Federal do Piauí (UFPI) - Educação
2003	17. Maria do Socorro Lages de Carvalho Sousa. <i>Avaliação do impacto do FUNDEF em Teresina / PI: mais recursos e mais controle social?</i>	Fundação Universidade Federal do Piauí (UFPI) - Educação
2003	18. Patricia Laczynski de Souza. <i>FUNDEF: seus primeiros resultados no Estado de São Paulo.</i>	Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP) – Administração Pública e Governo
2003	19. Luiz de Sousa Junior. <i>Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba.</i>	Universidade de São Paulo (USP) - Educação
2004	20. Carla Regina de Oliveira. <i>O FUNDEF e o financiamento das políticas educacionais no município de Santo André 1997/2000.</i>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Educação: História, Política, Sociedade
2004	21. Edineide Jorge dos Santos. <i>O impacto do FUNDEF na educação municipal de Cedro-PE.</i>	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) - Educação
2004	22. Maria Iza Pinto de Amorim Leite. <i>Impactos do FUNDEF: estudo de caso da rede municipal de educação de Vitória da Conquista.</i>	Universidade Federal da Bahia (UFBA) - Educação
2004	23. Rosana Maria Oliveira Gemaque. <i>Financiamento da educação. O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches.</i>	Universidade de São Paulo (USP) - Educação
2005	24. Ana Paula Torres. <i>Os recursos financeiros do ensino fundamental: o FUNDEF na diretoria de ensino de Araraquara</i>	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/ Araraquara – Educação Escolar
2005	25. Dalva Valente Guimarães Gutierrez. <i>A política de municipalização do ensino fundamental no estado do Pará e suas</i>	Universidade Federal de Pará (UFPA) - Educação

	<i>relações com a reforma do Estado.</i>	
2005	26. Elizabeth Regina Streisky de Farias. <i>Municipalização da educação e seus impactos no município de Ponta Grossa, no período de 2001 à 2004.</i>	Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) - Educação
2005	27. Luiza Alves Marinho Dantas. <i>Financiamento da Educação: os impactos do FUNDEF no sistema de ensino público municipal de Campina Grande.</i>	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)/João Pessoa - Educação
2006	28. Arthur Sérgio Rangel Viana. <i>O FUNDEF no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o ensino fundamental do município de Vitória.</i>	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) - Educação
2006	29. Derli Silveira. <i>Fiscalização e controle do Fundef: ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro.</i>	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) – Educação
2006	30. Eunice Nobrega Portela. <i>A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal.</i>	Universidade Católica de Brasília (UCB) - Educação
2006	31. Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira. <i>Democratização da política educacional brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas do dito-feito ao feito-não-dito.</i>	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) - Sociologia
2007	32. Érica Pereira Amorim. <i>O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB.</i>	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) – Sociologia, Política e Cultura
2007	33. Lilcy Bezerra Azevedo. <i>Impacto do financiamento direto às escolas: um estudo sobre o programa escola aberta no DF.</i>	Universidade de Brasília (UnB) – Gestão Social e Trabalho
2007	34. Vander Oliveira Borges. <i>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação.</i>	Universidade de Brasília (UnB) - Educação
2007	35. Juca Pirama Camargo Gil. <i>Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União.</i>	Universidade de São Paulo (USP) - Educação
2008	36. Fabio Menani Pereira Lima <i>Financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental no contexto do FUNDEF</i>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – Economia

	(1996-2006).	
2008	37. Isabel Cristina da Silva Fontineles. <i>Políticas de financiamento do ensino fundamental (1996-2006): o FUNDEF e a valorização do magistério.</i>	Fundação Universidade Federal do Piauí (UFPI) - Educação
2008	38. Inalda Maria dos Santos. <i>Estudo analítico das políticas públicas de financiamento da educação: a política do FUNDEF num município nordestino.</i>	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) - Educação
2009	39. Lilian Danyi Marques. <i>Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo).</i>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) - Educação: Currículo
2009	40. Maria Solange Caravina. <i>Impacto da municipalização do ensino fundamental público sobre as condições de trabalho dos professores do município de Presidente Prudente-SP.</i>	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/ Presidente Prudente – Educação
2009	41. Regina Célia Ramos. <i>Impacto do FUNDEF na estruturação da rede municipal de ensino do município de Pirapozinho-SP.</i>	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/ Presidente Prudente – Educação
2009	42. Teresa Lucia Silva. <i>A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP.</i>	Universidade de São Paulo (USP) - Educação
2009	43. Ubirajara Couto Lima. <i>As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB.</i>	Universidade Federal da Bahia (UFBA) - Educação
2009	44. Antonia de Abreu Sousa. <i>A política de fundo público para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no município de Fortaleza.</i>	Universidade Federal do Ceará (UFCE) - Educação
2009	45. Paulo de Sena Martins. <i>O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.</i>	Universidade de Brasília (UnB) - Educação
2009	46. Rosana Evangelista da Cruz. <i>Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque.</i>	Universidade de São Paulo (USP) - Educação
2010	47. Antonio Carlos Miranda. <i>A visão dos gestores escolares sobre a influência do FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela Rede Municipal de Ensino de Viçosa – MG.</i>	Universidade Federal de Viçosa (UFV) - Administração
2010	48. Luciane da Silva Nascimento. <i>Financiamento e participação democrática</i>	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) –

	<i>na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação.</i>	Educação, Cultura e Comunicação
--	--	---------------------------------

**Quadro 2** – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES elencadas pela ordem cronológica, com indicação das instituições em que os autores cursaram o mestrado ou o doutorado.

Durante o levantamento de dados, verificou-se que na primeira década do intervalo aqui estudado (1990-2000), registraram-se apenas 4 dissertações (8% do total dos trabalhos): 1, em 1993; 1, em 1999; e 2, em 2000 – e na segunda década (2001-2010), 44 trabalhos (92%), sendo 36 dissertações e 12 teses, distribuídos pelos anos conforme o quadro 3.

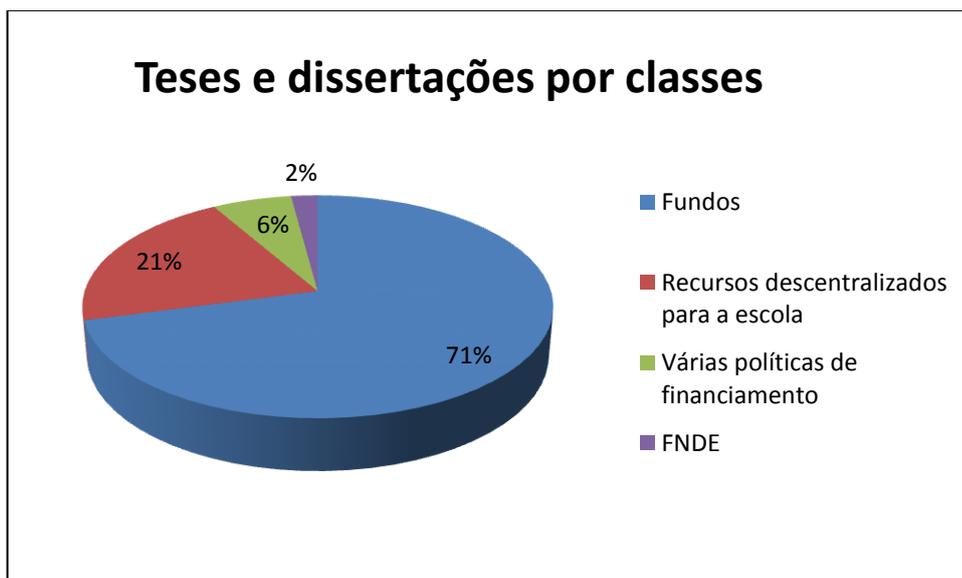
Ano	Dissertações	Teses
1990	----	----
1991	----	----
1992	----	----
1993	1	----
1999	1	----
2000	2	----
2001	2	3
2002	2	----
2003	7	1
2004	2	2
2005	4	0
2006	3	1
2007	3	1
2008	2	1
2009	7	3
2010	2	----
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>12</b>

**Quadro 3** – Quantidade de dissertações e teses localizadas no Banco de Teses da CAPES, distribuídas, cronologicamente, no período de 1990-2010.

Esses dados indicam que o tema do financiamento da educação começa a ascender a partir do final dos anos 1990. Antes disso, ou seja, antes do FUNDEF, o financiamento era assunto pouco estudado e disseminado na sociedade, particularmente, no campo educacional. Esse dado condiz com investigação realizada pela pesquisadora em sua dissertação de mestrado (YANAGUITA, 2008). Relacionando o financiamento da educação e o mercado editorial, no período de 1991 a 2005, Yanaguita (2008) concluiu que a produção e a circulação de livros a respeito do financiamento da educação não ocorreram de modo

homogêneo no período: apresentaram queda nos anos de 1991 a 1996, tiveram um pico, em 1997, seguidas de uma depressão, em 1998, depois disso, nos anos de 1999 a 2005, recuperaram-se e mantiveram certa estabilidade. Assim, definiram-se dois momentos para os livros sobre o financiamento da educação: um, considerado de inércia, delimitado de 1991 a 1996, totalizando 9 livros, e outro, de aceleração, compreendendo os anos de 1997 a 2005, com um total de 32 livros (Apêndice A).

Pelas leituras dos resumos, buscou-se identificar as políticas de financiamento (vinculação de recursos próprios para a educação, subvinculação – FUNDEF e FUNDEB, salário-educação, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE etc) abordadas nos trabalhos. Tal busca resultou numa divisão das teses e dissertações em quatro classes: 1) dos fundos; 2) dos recursos descentralizados para a escola; 3) das várias políticas de financiamento; e 4) do FNDE (Gráfico 1).



**Gráfico 1** - Quantidade de teses e dissertações distribuídas por classes.  
**Fonte:** Dados desta pesquisa.

É interessante notar que essas duas primeiras classes representam 92% do total das teses e dissertações, visto que nelas concentram-se duas temáticas não apenas publicadas em forma de lei, no período focalizado por esta pesquisa (1990-2010), mas também bastante significativas para a educação, principalmente para o tema do financiamento. Apesar da lei do PDDE ter sido sancionada um ano antes das leis do FUNDEF, este teve maior repercussão

devido à sua abrangência e às rápidas mudanças que por ele foram implementadas no sistema educacional.

Após a classificação de cada tese e dissertação, para identificar os impactos das políticas de financiamento sobre a gestão do ensino fundamental, a principal fonte de dados foram os seus resumos disponíveis no Banco de Teses da CAPES, porém, consultaram-se às suas introduções e conclusões, quando se considerou necessário.

### 3.2 Políticas de financiamento do ensino fundamental e seus impactos na gestão

#### 3.2.1 Os Fundos

A primeira classe de políticas sobre o financiamento da educação que trata dos fundos contábeis - implantados em cada estado da federação, destinados à manutenção e desenvolvimento ensino fundamental e, posteriormente, da educação básica e à valorização do magistério, reuniu a maioria dos trabalhos (34), isto é, 71%, sendo 24 dissertações e 10 teses.

##### 3.2.1.1 FUNDEF

Dos trabalhos 34 desta classe, 28 (20 dissertações e 8 teses), abordam apenas o FUNDEF, conforme mostra o quadro 4.

(continua)

Ano	Teses/Dissertações	Política de Financiamento
2000	1. Helio Pascoalino. A implantação e os resultados iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: o caso de um município do entorno do Distrito Federal	FUNDEF
2000	2. Tereza Cristina Alves de Mello. <i>O financiamento da educação básica brasileira: implicações para política educacional em municípios mineiros.</i>	FUNDEF
2001	3. Antonio Bosco de Lima. <i>Conselhos Municipais na educação:</i>	FUNDEF (CACS)

	<i>perspectivas de democratização das políticas educacionais</i>	e CME)
2001	4. Marcos Edgar Bassi. <i>Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas.</i>	FUNDEF
2003	5. Daniel Arias Vazquez. <i>Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF.</i>	FUNDEF
2002	6. Eduardo Rois Morales Alves. <i>Descentralização de políticas públicas no Brasil. O impacto do FUNDEF nas finanças dos municípios paulistas.</i>	FUNDEF
2003	7. Francisco José da Silva. <i>Formulação, Implementação e Resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE.</i>	FUNDEF
2003	8. Luiz de Sousa Junior. <i>Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba.</i>	FUNDEF
2003	9. Marcelo de Sousa Neto. <i>O impacto do fundef no atendimento ao aluno do ensino fundamental da rede estadual em Teresina (1996-2002): conquistas, limites e potencialidades.</i>	FUNDEF
2003	10. Maria do Socorro Lages de Carvalho Sousa. <i>Avaliação do impacto do FUNDEF em Teresina / PI: mais recursos e mais controle social?</i>	FUNDEF
2003	11. Patricia Laczynski de Souza. <i>FUNDEF: seus primeiros resultados no Estado de São Paulo.</i>	FUNDEF
2004	12. Carla Regina de Oliveira. <i>O FUNDEF e o financiamento das políticas educacionais no município de Santo André 1997/2000.</i>	FUNDEF
2004	13. Edineide Jorge dos Santos. <i>O impacto do FUNDEF na educação municipal de Cedro-PE.</i>	FUNDEF
2004	14. Maria Iza Pinto de Amorim Leite. <i>Impactos do FUNDEF: estudo de caso da rede municipal de educação de Vitória da Conquista.</i>	FUNDEF
2004	15. Rosana Maria Oliveira Gemaque. <i>Financiamento da educação. O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches.</i>	FUNDEF
2005	16. Ana Paula Torres. <i>Os recursos financeiros do ensino fundamental: o FUNDEF na diretoria de ensino de Araraquara</i>	FUNDEF
2005	17. Dalva Valente Guimarães Gutierrez. <i>A política de municipalização do ensino fundamental no estado do Pará e suas relações com a reforma do Estado.</i>	FUNDEF
2005	18. Elizabeth Regina Streisky de Farias. <i>Municipalização da educação e seus impactos no município de Ponta Grossa, no período de 2001 à 2004.</i>	FUNDEF
2005	19. Luiza Alves Marinho Dantas. <i>Financiamento da Educação: os impactos do FUNDEF no sistema de ensino público municipal de Campina Grande.</i>	FUNDEF
2006	20. Arthur Sérgio Rangel Viana. <i>O FUNDEF no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o ensino fundamental do município de Vitória.</i>	FUNDEF
2006	21. Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira. <i>Democratização da</i>	FUNDEF

	<i>política educacional brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas do dito-feito ao feito-não-dito.</i>	
2006	22. Derli Silveira. <i>Fiscalização e controle do Fundef: ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro.</i>	FUNDEF
2007	23. Juca Pirama Camargo Gil. <i>Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União.</i>	FUNDEF - Conselho de Acompanhamento e Controle Social
2008	24. Fabio Menani Pereira Lima <i>Financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental no contexto do FUNDEF (1996-2006).</i>	FUNDEF
2008	25. Inalda Maria dos Santos. <i>Estudo analítico das políticas públicas de financiamento da educação: a política do FUNDEF num município nordestino.</i>	FUNDEF
2008	26. Isabel Cristina da Silva Fontineles. <i>Políticas de financiamento do ensino fundamental (1996-2006): o FUNDEF e a valorização do magistério.</i>	FUNDEF
2009	27. Maria Solange Caravina. <i>Impacto da municipalização do ensino fundamental público sobre as condições de trabalho dos professores do município de Presidente Prudente-SP.</i>	FUNDEF
2009	28. Regina Célia Ramos. <i>Impacto do FUNDEF na estruturação da rede municipal de ensino do município de Pirapozinho-SP.</i>	FUNDEF

**Quadro 4** – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos do FUNDEF.

Helio Pascoalino (2000) pesquisou sobre os impactos da implantação e utilização do FUNDEF no padrão de gestão da rede municipal de uma cidade situada na região geoeconômica do entorno do Distrito Federal (DF), analisando questões relacionadas à valorização do magistério; à participação da comunidade no CACS; à recuperação física e à qualidade dos serviços das unidades escolares. Descrevendo os resultados, ele registrou que:

Para o corpo docente, salvo a liberação de um abono que elevou substancialmente os seus rendimentos finais, não se vislumbrou nenhum esforço objetivo para a implantação definitiva do plano de carreira, bem como para a capacitação continuada. [...], os esforços das autoridades municipais foram tímidos, a participação da comunidade ainda não se fez presente e não foi possível obter evidências do funcionamento efetivo do Conselho de acompanhamento e fiscalização. O trabalho de recuperação física das unidades escolares está sendo

realizado, porém, a qualidade dos serviços executados deixa a desejar (PASCOALINO, 2000, p. 1<sup>44</sup>).

Assim, o autor concluiu, pelas categorias que se propôs a analisar, que o FUNDEF não foi capaz de impactar, positivamente, o padrão de gestão do ensino fundamental no município estudado, o qual deve melhorar mediante “[...] uma gestão adequada, incluindo o acompanhamento e o controle” (PASCOALINO, 2000, p. 1); uma “gestão de qualidade” que conte com “[...] a participação dos agentes educacionais e da comunidade para que o aumento de recursos se traduza em melhorias educacionais para população” (PASCOALINO, 2000, p. 1).

Tereza C. A. de Mello (2000) tratou do financiamento da educação básica brasileira, a partir do estudo de caso da gestão e do financiamento em três municípios mineiros - Belo Horizonte, Juiz de Fora e Montes Claros – nos anos de 1994 até 1996. Para esta autora, o maior impacto do padrão de financiamento da educação na época sobre a gestão foi a focalização do ensino fundamental regular, tendo como consequência uma oferta educacional caracterizada por sérios conflitos com reflexos para a educação municipal, marcada por uma série de desafios.

De acordo com a tese de Antonio B. de Lima (2001), o FUNDEF impactaria o padrão de gestão dos sistemas municipais de ensino por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e dos Conselhos Municipais de Educação (CME) se estes participassem efetivamente nas questões financeiras, administrativas e pedagógicas da instituição, “desencadeando uma perspectiva no sentido de democratizar as políticas educacionais oriundas da administração pública” (LIMA, A., 2001, p. 1). O autor analisou o CME de Diadema/SP (CME - D) e o CACS de Cascavel/PR (CACS - C) e segundo sua investigação,

O Conselho Municipal de Educação de Diadema (CME-D) buscou uma articulação com a Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Diadema (SECEL-D) no sentido de legitimar-se como órgão fomentador de políticas, enquanto o Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Cascavel (CACS-C) recebeu da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel (SMED-C) a delegação para a supervisão e acompanhamento do financiamento da educação municipal. Em Diadema, o Conselho teve inúmeras dificuldades na sua atuação, a sua gênese estava vinculada à administração e teve dificuldades para desenvolver um trabalho sem a anuência do

---

<sup>44</sup> Cabe esclarecer que este número de página (p. 1), que se repetirá com frequência no restante do texto deste capítulo, refere-se à lauda em que o trecho copiado estava no resumo do Banco de Teses da CAPES.

Executivo. Em Cascavel, o CACS-C encontrou dificuldades em momentos que ia de encontro aos interesses do Executivo, em que extrapolava, portanto, a delegação atribuída (LIMA, A., 2002, p. 1<sup>45</sup>).

Assim, de acordo com Lima, A. (2002), uma vez que o controle do poder público é influente na hierarquização estabelecida com tais organizações, estas necessitam construir um padrão de gestão democrática, inserindo em sua estrutura a “democratização das relações internas, para se fortalecerem na sua relação com o Executivo, e não podem passar pelo viés hierárquico, ou seja, pela concepção burocrática de poder” (LIMA, A., 2002, p. 1).

Em sua tese, cujo tema é “o financiamento das redes municipais de educação básica no estado de São Paulo no período anterior e posterior à implementação do FUNDEF” (BASSI, 2001, p. 1), Bassi (2001) afirma que esse Fundo impactou no padrão de gestão do ensino fundamental com um intenso processo de municipalização, que alterou o perfil educacional das redes municipais de ensino no estado, pois, a atenção dada à educação infantil nessa rede sofreu prejuízos, em termos de oferta, em decorrência da prioridade ao ensino fundamental. Mas, houve melhora quanto à transparência dos registros das despesas educacionais e maior eficiência e equidade do gasto por aluno no ensino fundamental, porém, os registros indicaram má utilização e desvio de função na aplicação correta dos recursos; e constataram-se grandes discrepâncias dos valores de gastos por aluno.

Pela dissertação de Daniel. A. Vazquez (2003), obteve-se como impacto do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental, o próprio critério de redistribuição dos recursos vinculados ao fundo, o qual se deu pelo número de matrículas desta etapa da educação em cada esfera de governo. Mediante essa redistribuição, o FUNDEF disponibilizava receitas proporcionais à oferta das matrículas no ensino fundamental, o que reduziu as disparidades existentes entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental no âmbito de cada Estado (desigualdades intraestaduais), bem como estimulou os municípios a ampliarem a oferta de ensino fundamental nas redes próprias.

Conforme Eduardo R. M. Alves (2002), o impacto do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental dos municípios paulistas foi financeiro. De acordo com os resultados da pesquisa, o FUNDEF não acrescentou recursos novos para a gestão do ensino fundamental paulista, indicando uma tendência de redução de verbas estaduais e federais destinadas a esta etapa da educação, “restrição da capacidade de financiamento do ensino pelos municípios,

---

<sup>45</sup> Por não ter conseguido acesso a essa tese, “p. 1” também se refere a uma página de resumo, mas de um trabalho, resultado da tese de doutorado do autor, apresentado em evento científico, como consta nas Referências.

redução da atuação dos municípios em outras modalidades do ensino e um maior comprometimento dos orçamentos municipais com educação, em detrimento de outras funções de governo” (ALVES, 2002, p. 1). Para o autor, esses dados confirmam uma tendência crescente da gestão do ensino fundamental depender dos recursos transferidos pelos estados e pela federação.

No trabalho de Francisco José da Silva (2003), os impactos do FUNDEF, apontados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), no padrão de gestão do ensino fundamental resultaram em falta de qualidade na educação, pois se estabeleceu um custo-aluno muito baixo que não garante um padrão mínimo de qualidade e não houve acréscimo de recursos novos para educação.

Luiz de Sousa Junior (2003), que avaliou os primeiros anos de implementação do FUNDEF na educação básica da rede estadual e municipal de ensino no estado da Paraíba, apontou como impactos do FUNDEF sobre o padrão de gestão do ensino fundamental: repasse de recursos estaduais para as esferas municipais e gastos dos entes federados focalizados ao ensino fundamental. Disso decorreu “[...] crescente municipalização e universalização do ensino fundamental; expansão do ensino médio, mesmo com diminuição dos recursos específicos destinados a esse nível; restrição à oferta da educação infantil e de jovens e adultos [...]” (SOUSA JUNIOR, 2003, p. 1); melhoria no investimento para a valorização do magistério, o que não significou o resgate da dignidade do trabalho docente; mudanças de pouca importância na qualidade do ensino; e controle social dos recursos do FUNDEF ineficiente.

Conforme Marcelo de Souza Neto (2003), o FUNDEF teve impacto no padrão de gestão do ensino fundamental em relação ao atendimento de alunos da rede estadual de Teresina/PI. De acordo com a pesquisa, a forma de redistribuição deu acesso, com maior regularidade, aos recursos destinados ao ensino fundamental regular. Isso provocou resultado positivo, apesar de limitado, para a realidade educacional de Teresina/PI.

Com a dissertação de Maria do S. L. de C. Souza (2003), entendeu-se que o FUNDEF, como instrumento de redistribuição e suplementação de recursos financeiros para a educação, deveria gerar um padrão de gestão do ensino fundamental capaz de gerar transparência na aplicação dos recursos e eficácia nos resultados de forma a garantir a destinação e a correta aplicação dos recursos, com vistas à efetivação dos princípios constitucionais do direito à educação, como a gratuidade no ensino público, a valorização dos profissionais do ensino, a garantia do padrão de qualidade e a gestão democrática do ensino.

Patricia L. de Souza (2003) analisou, durante os anos de 1998-2000, os impactos do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental dos municípios do interior do estado de São Paulo e constatou que, por um lado, o FUNDEF foi capaz de corrigir as diferenças que os governos subnacionais apresentavam na sua capacidade de investimento na educação, mais precisamente no ensino fundamental, e estimulou a municipalização do ensino fundamental. Por outro, esse Fundo não propiciou uma gestão cooperada entre municípios e estado; com restrições, concedeu certo grau de participação da população nas decisões políticas relacionadas à educação, a partir da criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; em certos municípios, não diminuiu as desigualdades nas redes públicas de ensino; não aumentou os salários dos professores da rede de ensino fundamental<sup>46</sup>; e não valorizou o magistério, pois não implantou dos Planos de Carreira e Remuneração.

Pela dissertação de Carla R. de Oliveira (2004), aponta-se que o impacto do FUNDEF, no período de 1997 a 2000, sobre o padrão de gestão do ensino fundamental no município de Santo André/SP foi a municipalização da educação. A autora, porém, deu ênfase para a gestão municipal dessa cidade que não se restringiu as determinações legais de priorizar o ensino fundamental regular e continuou atuando nos demais níveis e modalidades de ensino (como na educação infantil, caso das creches, e na educação de jovens e adultos) por meio da adoção de novas estratégias orçamentárias.

Na dissertação de Edineide J. dos Santos (2004), o FUNDEF, no município de Cedro/PE, impactou o padrão de gestão do ensino fundamental, todavia, negativamente, pois não permitiu aberturas para a implementação da gestão democrática. Desta forma, as decisões permaneceram centradas no executivo, “fortalecendo as bases do poder local, que se utiliza da educação para praticar o clientelismo ainda fortemente arraigado no município” (SANTOS, E., 2004, p. 1).

Maria Iza Pinto de Amorim Leite (2004) constatou como impactos do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental, no sistema municipal de Vitória da Conquista/BA: “o aumento da matrícula no ensino fundamental; a implantação de classes de 5a à 8a série; a construção de escolas e salas de aula; a regularização do pagamento dos professores e o serviço de transporte escolar para alunos e professores da zona rural” (LEITE, 2004, p. 1).

Segundo a pesquisa de Rosana Maria Oliveira Gemaque (2004), registram-se como impactos do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental a “[...] redistribuição de

---

<sup>46</sup> De acordo com Souza, P. (2003, p. 88), houve um aumento da remuneração dos professores da rede estadual, entretanto, este aumento “não é resultado direto do FUNDEF, mas de uma política do governo estadual. Este aumento mostra uma tentativa de diminuir as desigualdades entre os salários dos professores da rede pública de ensino fundamental, uma vez que os municípios sempre pagaram melhor que o Estado”.

recursos do Governo do Estado para os municípios, possibilitando a ampliação do gasto por aluno do Ensino Fundamental e a redução da diferença entre o maior e menor per capita [dentro do estado]” (GEMAQUE, 2004, p. 1); a redução das matrículas na educação infantil; a ampliação das matrículas do ensino médio, mas não proporcional às do ensino fundamental; o repasse das matrículas do ensino fundamental estadual para os municípios, colaborando para racionalizar os recursos da União e do Governo do Estado do Pará; a redução do atendimento à educação básica e dos gastos efetivados pelo governo estadual; e ampliação da diferença entre os *per capita* dos Estados ricos e pobres no período do estudo.

No trabalho de Ana Paula Torres (2005), o FUNDEF mudou o padrão de gestão do ensino fundamental, transformando-o de estadual em municipal, ou seja, houve a instituição do sistema municipal de ensino no estado de São Paulo. Para a autora, além da redução das disparidades entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental, o objetivo do FUNDEF foi de estimular a ampliação da oferta deste nível de ensino nas redes municipais.

Na dissertação de Dalva V. G. Gutierrez (2005), o impacto do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental, como parte das políticas de descentralização e de focalização do financiamento da educação preconizadas pela Reforma do Estado, particularmente no estado do Pará (1996-2004) foi a municipalização, condizente com a proposta de gestão gerencial. Esta tem “preocupação extrema com aspectos que envolvem a racionalização dos recursos [...]” (GUTIERREZ, 2005, p. 1), mas negligencia quanto a tornar possível o controle social desses recursos nas municipalidades. Tal atitude se justifica pelas denúncias de desvios dos recursos do FUNDEF. À época da pesquisa, levantou-se a inexistência dos CMEs em mais de 90% dos municípios paraenses, o que para Gutierrez (2005) dificulta a possibilidade de viabilização de uma gestão democrática.

A dissertação de Elizabeth Regina S. de Farias (2005) também aponta como impacto do FUNDEF (2001-2004), no estado do Paraná e no município de Ponta Grossa, a instalação de um padrão de gestão do ensino fundamental municipalizado, ou seja, a municipalização do ensino. De acordo com a autora, a descentralização administrativa deveria conduzir a uma gestão democrática da escola pública,

reduzindo a burocracia existente na gestão centralizada”, mas, notou-se que a municipalização, nesses casos, além de não garantir a participação efetiva da comunidade escolar na gestão, potencializou a tentativa do Estado de “esvaziar-se do seu papel de mantenedor da educação pública (FARIAS, 2005, p. 1).

Luiza Alves Marinho Dantas (2005), em sua dissertação, avaliou os impactos da política do FUNDEF no sistema de ensino municipal de Campina Grande/PA, a partir de 1998, e apontou como impacto desse Fundo sobre a gestão do ensino fundamental a ampliação do gasto/aluno e da cobertura da educação fundamental, em detrimento da educação infantil e ensino médio; “[...] relativa melhoria no padrão de investimento na valorização do magistério, incluindo a formação inicial e continuada, além de uma relativa melhora no nível salarial, sem ter alcançado, no entanto, o nível mínimo referenciado nacionalmente” (DANTAS, 2005, p. 1); ineficiência na fiscalização e controle social dos recursos; e o processo de municipalização.

Na dissertação de Arthur S. R. Viana (2006), o impacto do FUNDEF ocorreu sobre no padrão de gestão da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Vitória/ES, principalmente em seu orçamento e na distribuição dos recursos financeiros de alguns itens orçamentários, de 1998 a 2004. Além disso, o FUNDEF também induziu a um padrão de gestão municipal do ensino fundamental e o seu Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACS) funcionou como um elemento potencializador da gestão democrática.

Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (2006) obteve, por meio de sua pesquisa, que os impactos do FUNDEF sobre o ensino fundamental dos municípios mineiros, de Belo Horizonte e Contagem, e paraibanos, de João Pessoa e Conde, foram a municipalização do ensino, como forma de assegurar recursos financeiros para os municípios; disputas entre estados e municípios por alunos a fim de garantir aporte de recursos novos (“jogo perde ganha); redistribuição de recursos e disciplinamento dos gastos educacionais, gerando mais equidade, organicidade e controle social para as políticas educacionais; homogeneização e equalização entre as regiões do país da oferta educacional; equivalência entre financiamento e escolaridade obrigatória; defesa de mecanismos de financiamento educacional democratizantes como “garantia de acesso e de permanência de alunos numa escola pública de qualidade social [...]” (PEREIRA, 2006, p. 307) e a adoção de mecanismos que permitiriam o encaminhamento de propostas de municipalização de acordo com o projeto em curso no estado (Pernambuco), “com vistas à realização de uma gestão educacional compartilhada junto às municipalidades [...]” (PEREIRA, 2006, p. 308); o valor mínimo do custo-aluno ano insuficiente para a oferta de ensino de qualidade; denúncias da desresponsabilização da União para com a escolaridade obrigatória; relações políticas de conflito; e criação de Lei Estadual do FUNDEF, em Pernambuco, que permitiu dar “tônica própria” à composição do CACS.

Na dissertação de Derli Silveria (2006), apresenta-se o impacto do FUNDEF no padrão de gestão dos recursos dirigidos ao ensino fundamental em termos das formas de controle e fiscalização mediante à atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEF, em particular os dos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro.

Juca Pirama Camargo Gil (2007) aponta que as leis de criação e regulamentação do FUNDEF (EC nº 14/96 e a Lei nº 9.424/96) impactaram o padrão de gestão do ensino fundamental, pois mudaram os sistemas de ensino, “que tiveram proceder a diversas adequações normativas e organizacionais para dar resposta a ‘mini’ reforma tributária implementada” (GIL, 2007, p. 26, grifo do autor); induziram a municipalização do ensino; proporcionaram ao setor educacional condições para influenciar e agir nas discussões e decisões sobre os recursos financeiros, “[...] campo até então monopolizado por economistas e outros ‘técnicos’” (GIL, p. 26, grifo do autor); excluíram a EJA, educação infantil e ensino médio do Fundo; causaram disputa entre estados e municípios pelo “aluno-dinheiro”; e propiciaram a displicência na criação e implantação do Conselho do FUNDEF (Confundef), tendo como consequência o enfraquecimento de sua composição, a confusão a respeito de suas atribuições e funcionamento e a ineficiência no acompanhamento e controle social desse Fundo.

Na dissertação de Fábio M. P. Lima (2008), no interstício de 1996-2006, tem-se como impacto do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental o processo de municipalização do ensino no estado de São Paulo, o qual teve forte avanço neste estado no período analisado.

Inalda Maria dos Santos (2008) destacou como impactos do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental municipal de Francisco Santos/PI: mudança no aumento dos salários dos professores e a regulamentação da profissão do magistério e suas garantias trabalhistas, com a exigência legal de criação do Plano de Cargos e Carreira; o processo de municipalização; aumento de recursos financeiros; e ampliação do número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Pelo trabalho de Isabel C. da S. Fontineles (2008), que abrange os anos 1996 a 2006, constatou-se que o FUNDEF impactou no padrão de gestão do ensino fundamental, quanto à questão da valorização do magistério na rede pública municipal de Teresina/PI. As análises da autora sobre a evolução dos salários dos professores que atuaram neste interstício demonstraram perdas salariais. Por outro lado, sob o ponto de vista dos profissionais da educação nesse município, a principal conquista para a categoria refere-se à formação

financiada pelo FUNDEF. Quanto às condições de trabalho, os docentes destacaram a melhoria na estrutura física das escolas e a autonomia financeira da instituição que agilizou a aquisição de materiais didáticos.

De acordo com a pesquisa de Maria S. Caravina (2009), o FUNDEF impactou no padrão gestão do ensino fundamental induzindo-o à municipalização, particularmente no Município de Presidente Prudente/SP, com reflexos positivos e negativos nas condições de trabalho (tempo de serviço, formação e o vínculo funcional na rede pública de ensino dos professores) que atuam no ensino fundamental.

Pela pesquisa de Regina C. Ramos (2009), constatou-se que o FUNDEF impactou no padrão de gestão do ensino fundamental de Pirapozinho/SP, municipalizando-o e implantando uma gestão racional da aplicação dos recursos financeiros destinados ao ensino fundamental que se tornou mais eficiente, em termos de sua utilização e distribuição. Isso se traduziu na redução de desvios e desperdícios, na diminuição das desigualdades regionais quanto ao volume de recursos disponíveis para a MDE e no aumento do número de crianças atendidas pela Escola Pública, que atingiu “um patamar próximo da universalização do ensino fundamental” (RAMOS, R., 2009, p. 1). A pesquisa ainda aponta a contribuição da instituição dos CACS do FUNDEF para um padrão de gestão escolar democrático, possibilitando maior participação popular na fiscalização dos atos do executivo e transparência na prestação de contas sobre os gastos com educação.

### 3.2.1.2 FUNDEF e FUNDEB

Quanto aos impactos do FUNDEF e do FUNDEB no padrão de gestão no ensino fundamental, dos 34 trabalhos, 4 (2 dissertações e 2 tese) estudam sobre os dois fundos (Quadro 5).

(continua)

Ano	Teses/Dissertações	Políticas de Financiamento
2007	1. Érica Pereira Amorim. <i>O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB.</i>	FUNDEF/FUNDEB
2009	2. Antonia de Abreu Sousa. <i>A política de fundo público</i>	FUNDEF/ FUNDEB

	<i>para o financiamento da educação básica: impacto e impasses no município de Fortaleza.</i>	
2009	3. Paulo de Sena Martins. <i>O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.</i>	FUNDEF/FUNDEB
2010	4. Antonio Carlos Miranda. <i>A visão dos gestores escolares sobre a influência do FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela Rede Municipal de Ensino de Viçosa – MG.</i>	FUNDEF/FUNDEB

**Quadro 5** – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos do FUNDEF e do FUNDEB.

No trabalho de Érica P. Amorim (2007), o impacto do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental relacionou-se com a melhoria de indicadores de fluxo e cobertura nacional. O FUNDEB teria como desafio um padrão de gestão que melhorasse os índices da qualidade da educação, que de acordo com Amorim (2007) poderia se dar com a criação de mecanismos de monitoramento que combinassem acesso, fluxo e rendimento. Assim, a autora afirmou que haveria a probabilidade do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ser “um incentivo adicional e eficaz à priorização da qualidade da educação básica” (AMORIM, 2007, p. 1), se utilizado como um dos critérios na distribuição dos recursos do novo fundo.

A tese de Antonia de A. Sousa (2009) traz como impactos do FUNDEF no padrão de gestão do ensino fundamental de Fortaleza/CE, a municipalização acelerada, “que não se fez acompanhar de mais recursos, e os existentes não foram suficientes para ofertar um ensino de qualidade para todos”. Quanto ao FUNDEB, mostrou o avanço no padrão de gestão dos recursos destinados aos estados e municípios no tocante aos seus efeitos redistributivos, “com redução de desigualdades e incentivos do atendimento em função dos fatores da distribuição estabelecidos para os diferentes segmentos da educação básica [...]” (SOUSA, A., 2009, p. 1), por outro lado, reclamou a elevação dos recursos do custo/aluno ano.

Paulo de Sena Martins (2009) buscou verificar os impactos FUNDEB no padrão de gestão da educação básica a partir da experiência do FUNDEF. Assim, os resultados da pesquisa mostraram que o FUNDEB trouxe problemas como a aplicação dos recursos indistintamente, conflitando “com a tentativa de organizar o financiamento a partir dos custos, e a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente, para além de um prazo de transição” (MARTINS, 2009, p. 1), mas também apontaram aperfeiçoamentos como

a sua extensão a todas as etapas e modalidades da educação básica; a definição de uma forma mais razoável de equacionar a complementação da União; a criação de um espaço federativo de negociação, por meio da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; a definição de piso salarial para o magistério; a normatização do funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social de forma a inibir possíveis distorções do processo de fiscalização, em decorrência de práticas derivadas do clientelismo. (MARTINS, 2009, p. 1)

Na dissertação de Antonio C. Miranda (2010), apresentaram-se os impactos do FUNDEF e do FUNDEB na visão dos gestores escolares da rede municipal de educação de Viçosa/MG (1998-2009). De acordo com esses gestores, as implicações desses fundos no padrão de gestão do ensino fundamental relacionam-se à melhoria da qualidade da educação, medidas pelas dimensões: formação e condições dos profissionais das escolas que participaram da escola; espaço físico escolar – qualidade, disponibilidade e adequação dos espaços existentes; e acesso e permanência dos alunos na escola. Quanto à primeira dimensão, o autor afirmou existir “carência de treinamentos e capacitações relacionadas à prática da atividade docente apontada como essenciais para a melhoria cognitiva dos alunos no desempenho escolar” (MIRANDA, 2010, p. 116). Em relação à segunda dimensão, a pesquisa relevou que “a política de fundos de financiamento trouxe melhoria na rede física das escolas, principalmente a partir de 2004” (MIRANDA, 2010, p. 117). No que diz respeito à última dimensão, constatou-se que houve evolução no acesso, mas a permanência dos alunos na escola ainda se constituía em um desafio para a gestão escolar.

### 3.2.1.3 FUNDEB

No que se refere aos impactos do FUNDEB no padrão de gestão no ensino fundamental, dos trabalhos 34 sobre os Fundos, 2 dissertações tratam somente do FUNDEB (Quadro 6).

(continua)

<b>Ano</b>	<b>Teses/Dissertações</b>	<b>Política de Financiamento</b>
2007	1. Vander Oliveira Borges. <i>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB:</i>	FUNDEB

	<i>impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação.</i>	
2009	2. Ubirajara Couto Lima. <i>As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB.</i>	FUNDEB

**Quadro 6** – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos do FUNDEB.

Em sua dissertação, Vander O. Borges (2007), faz previsões para os primeiros cinco anos de implementação do FUNDEB. Desse modo, o possível impacto deste fundo no padrão de gestão do ensino fundamental, seria sobre a gestão dos recursos financeiros, por causa dos valores financeiros mais elevados para os municípios, especialmente nas regiões nordeste e norte do país. Explica o autor que, embora as previsões assegurassem ganhos reais absolutos às municipalidades, não os asseguraria em termos relativos com a mesma abrangência. O padrão de gestão impactado pelo FUNDEB produziria, pelo menos, nos primeiros cinco anos desse fundo, efeitos redistributivos, “com redução de desigualdades e incentivos no atendimento” (BORGES, 2007, p. 1), que estariam condicionados aos fatores de distribuição estabelecidos para os diferentes segmentos da educação básica.

Ubirajara C. Lima (2009), em sua dissertação, explica que o impacto do FUNDEB no padrão de gestão do ensino fundamental se dá pela a criação dos CACS, que contam com a participação popular na fiscalização da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos desse fundo. Essas práticas de participação e sua relação com a cultura local, como indica a pesquisa, “[...] institucionalizam a inclusão da sociedade civil na esfera pública e permitem visibilizar o confronto entre as duas formas de cultura política: tradicional e democrática” (LIMA, U., 2009, p. 1).

### 3.2.2 Os recursos descentralizados para a escola: PDDE

A segunda classe abarcou 21% (10) do total dos trabalhos. Desses, 9 são dissertações e apenas 1 tese. Nesta classe, reúnem-se os trabalhos sobre a descentralização dos recursos para a unidade escolar, e os termos utilizados para descrever este assunto são diversificados:

“disponibilização de recursos financeiros para os gestores escolares” (1), “repasso de recursos financeiros para as unidades de ensino fundamental” (1), “financiamento direto às escolas” (1), “gestão dos recursos descentralizados para a escola” (1), “PDDE” (3), “programas de descentralização de recursos em favor dos estados e municípios” (1), “Programa de Descentralização de Recursos Financeiros às Escolas Municipais – PDRF” (1) e “Caixa Escolar” (2, incluída aqui a única tese deste grupo) (Quadro 7).

(continua)

<b>Ano</b>	<b>Tese/Dissertações</b>	<b>Política de Financiamento</b>
1999	1. Ana Maria de Albuquerque Moreira. <i>A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto Escola.</i>	PDDE
2001	2. Ângelo Ricardo de Souza. <i>A escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba - PR.</i>	Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros às Escolas Municipais (PDRF)
2001	1. Magna França. <i>Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira.</i>	A descentralização dos recursos do Salário-educação da Cota Federal através do Programa Dinheiro Direto na Escola, coordenado pelo FNDE/MEC, e do Salário-educação da Cota Estadual oriundo da Secretaria de Estado da Educação. - Unidade Executora, a Caixa Escolar
2002	3. Gilmar Barbosa Guedes. <i>A caixa escolar como indutora da descentralização financeira: uma reflexão sobre a Caixa como entidade de direito privado no município de Natal.</i>	Caixa escolar
2003	4. Luciano Abrão Hizim. <i>A desconcentração do financiamento da educação: o caso dos conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia.</i>	Desconcentração do financiamento da educação implementada no Brasil, mediante o repasse de recursos financeiros para as unidades de ensino fundamental e seus conselhos escolares
2006	5. Eunice Nobrega Portela. <i>A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal.</i>	Política de descentralização de recursos públicos para o EF; programas de descentralização de recursos; fontes e formas de financiamento da educação pública do ensino fundamental e as políticas e programas de descentralização de recursos em

		favor dos estados e municípios; PDDE
2007	6. Lilcy Bezerra Azevedo. <i>Impacto do financiamento direto às escolas: um estudo sobre o programa escola aberta no DF.</i>	Financiamento direto às escolas
2009	7. Teresa Lucia Silva. <i>A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP.</i>	A regularidade na disponibilização de recursos financeiros para os gestores escolares foi uma forma de descentralização adotada pela Administração Municipal de São Carlos
2009	8. Lilian Danyi Marques. <i>Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo).</i>	Gestão dos recursos descentralizados para a escola; recorremos aos dispositivos legais que garantem a vinculação de recursos à educação
2010	9. Luciane da Silva Nascimento. <i>Financiamento e participação democrática na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação.</i>	PDDE

**Quadro 7** – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos PDDE.

Em sua dissertação, Ana M. de A. Moreira (1999) apontou como impactos do PDDE no padrão de gestão de duas escolas públicas de ensino fundamental do DF: autonomia relativa, pois outorgada a ações específicas, determinadas pelo Programa, sem possibilidade de efetivo poder de decisão; valores baixos (em torno de R\$ 10,00 por aluno-ano) e com percentuais anteriormente fixados para despesas de custeio e de capital; atividade financeira desenvolvida separadamente das atividades da gestão escolar, sem fins educativos e desintegrada da atividade político-pedagógica da escola; as Associações de Pais e Mestres (APMs) são mantenedores da escola, pois os recursos enviados não são suficientes para reduzirem as desigualdades locais e regionais; e ausência de resultados reais na qualidade da educação.

Ângelo R. de Souza (2001), em sua dissertação, mostrou que o Programa de Descentralização: Repasse de Recursos Financeiros à Escola Municipais (PDRF), implantado, em 1997, no município de Curitiba/PR, impactou pouco o padrão de gestão financeira de uma escola pública da rede municipal de ensino quanto ao seu comportamento nos processos de gestão e tomada de decisões. Assim, a escola adaptou-se ao programa, sem abrir mão das suas tradicionais formas de resolver os problemas de ordem financeira. Souza, Â. (2001), por conseguinte, concluiu:

[...] todo esse “*discurso competente*” (Chauí, 1997) que sustenta a apresentação e a efetivação do PDRF, que rejeita as formas tradicionais da escola na resolução dos seus problemas financeiros, está mais dedicado a apresentar uma gestão inovadora, que na prática – tomando por base os dados da Escola – muito pouco modifica (SOUZA, Â., 2001, 171).

Na tese de Magna França (2001), esta autora aponta que os impactos da descentralização de recursos diretamente para a escola - através do PDDE e do Salário-educação Cota Estadual - para a Unidade Executora, chamada Caixa Escolar, do sistema estadual do Rio Grande do Norte, sobre o padrão de gestão do ensino fundamental resultaram: numa gestão dos recursos pelas Caixas Escolares, em conformidade com as normas legais, porém, com dificuldades administrativa e burocrática na aplicação; no repasse de recursos, na opinião da comunidade escolar, devido à “inexistência de parcerias e a frágil participação dos pais no gerenciamento dos recursos” (FRANÇA, 2001, p. 1); no aumento da “capacidade técnica dos gestores, reforçando as condições internas de trabalho, proporcionando responsabilidades coletivas participativas como desafio à autonomia a ser conquistada em um processo gradativo” (Ibid, p. 1); e na manutenção da dependência da Unidade Executora ao centro do sistema (desconcentração).

Segundo Gilmar B. Guedes (2002), o financiamento educacional descentralizado, instituído pelas políticas educacionais na década de 1990, mediante o funcionamento da Caixa Escolar nas unidades escolares, como gerente dos recursos financeiros repassados para a escola, impactou o padrão de gestão do ensino fundamental descentralizando-o, isto é, foi gerado um padrão de gestão de compartilhamento e corresponsabilização entre governo e sociedade civil, que “enfrenta barreiras para se consolidar como instrumento propiciador de práticas democratizantes e, ao mesmo tempo, representa a falta de compromisso do Estado com a educação pública e gratuita”.

A pesquisa de Luciano A. Hizim (2003) revelou que a política de desconcentração do financiamento da educação implementada no Brasil, a partir da década de 1990, 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/GO, colaborou para fazer prevalecer um padrão de gestão gerencial (com as regras do mercado, do setor privado) para o ensino fundamental, visto que tal política não representou concessão de

autonomia às escolas, mas reforçou “a centralização das decisões sobre os gastos públicos e seu rigoroso controle por parte do governo federal”.

Na dissertação de Eunice N. Portela (2006), o impacto da política educacional de descentralização de recursos para a escola foi que esta gerou um padrão de gestão de qualidade do público municipal de Nova Gama/GO por meio do PDDE. O conceito de gestão de qualidade do ensino foi definido como “aquele que atende às expectativas e necessidades dos beneficiários dos serviços educacionais, atendimento esse que pressupõe ser a constante melhoria da qualidade, missão e objetivo de toda organização escolar”. Segundo a pesquisa, o PDDE foi considerado o programa “com maior reflexo na melhoria da qualidade do ensino”, pois os recursos descentralizados para a escola foram geridos de forma democrática, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino fundamental.

No trabalho de Lilcy B. Azevedo (2007), o impacto do financiamento direto às escolas - apontado pelos participantes do Programa Escola Aberta do MEC, no Distrito Federal - no padrão de gestão do ensino fundamental relaciona-se ao fato deste programa de financiamento ter aberto a possibilidade de uma gestão democrática na escola, isto é, com a participação da comunidade escolar .

Para Lilian D. Marques (2009), o processo de financiamento de descentralização dos recursos para a escola deveria impactar o padrão de gestão do ensino fundamental, gerando uma gestão democrática na escola, mas não foi o que se verificou em cinco escolas estaduais localizadas no município de Carapicuíba/SP. Desta forma, os resultados da pesquisa apontaram fundamentalmente duas necessidades na escola estadual desse município: uma, seria de “criar espaços de participação da comunidade escolar e local na gestão dos programas” e outra, de “considerar a administração dos recursos descentralizados uma ação pedagógica, e não técnica” (MARQUES, 2009, p. 1).

O trabalho de Teresa L. Silva (2009) esclarece que a descentralização de recursos financeiros para os gestores escolares, adotada pela Administração Municipal de São Carlos, de 2001-2004, tinha como proposta impactar no padrão de gestão das escolas públicas municipais, favorecendo as condições materiais de funcionamento da escola, a partir de gestão democrática, isto é, “[...] com a instituição de canais de participação popular e outros mecanismos de aproximação do Estado dos usuários dos bens e serviços públicos” [...] (SILVA, T., 2009, p. 1). Contudo, os resultados da pesquisa indicaram que “[...] a organização interna, na maioria das escolas públicas, não tem favorecido a participação popular” (SILVA, T., 2009, p. 1).

Na dissertação de Luciane da S. Nascimento (2010), o impacto do PDDE, relacionado com Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), no padrão de gestão do ensino fundamental culminaria na gestão escolar democrática, ou seja, na participação da comunidade escolar nos processos de aplicação financeira da escola pública. Porém, tal padrão de gestão na escola de educação básica Carmela Dutra, no município Bairro de Madureira/RJ, não se efetivou completamente. Segundo a pesquisa, nessa realidade escolar existem participações na elaboração e execução de alguns processos pedagógicos, mas no que se refere à aplicação financeira, as decisões permanecem centralizadas na gestão da escola.

### 3.2.3 As várias políticas de financiamento

A terceira classe compreendeu 3 dissertações (6% do total de trabalhos). Nesse grupo, juntaram-se aqueles trabalhos que, pelos seus resumos, indicaram tratar de mais de uma política de financiamento: “principais fontes de financiamento: política de vinculação de impostos próprios, FUNDEF, MDE e salário-educação (1)”; “processo de financiamento da educação pública estadual” (sem especificação da forma de financiamento no resumo) (1); “estrutura jurídica de financiamento do ensino fundamental” (CF/88, EC nº 14/96, LDB, PNE, FUNDEF, LRF) (1) (Quadro 8).

Ano	Dissertações	Política de Financiamento
1993	1. Darci Secchi. <i>O financiamento da educação pública: receitas, despesas e estrangulamentos na gestão dos recursos da educação pública de Mato Grosso.</i>	Processo de financiamento da educação pública estadual em Mato Grosso – acompanhar o percurso dos recursos destinados à educação pública estadual
2001	2. Carmen Lucia Furrer Arruda Wagner. <i>Financiamento da educação pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999.</i>	Fontes de financiamento: vinculação (MDE), subvinculação (FUNDEF), salário-educação
2003	3. Luziane Aparecida Monteiro Henrique dos Santos. <i>Financiamento da educação fundamental.</i>	Estrutura jurídica de financiamento do ensino fundamental (CF/88, EC nº 14/96, LDB, PNE, FUNDEF, LRF).

**Quadro 8** – Teses e dissertações (1990-2010) do Banco de Teses da CAPES sobre os impactos de várias políticas de financiamento.

A dissertação de Darci Secchi (1993)<sup>47</sup> dá indícios de que o financiamento da educação pública, no período de 1986 a 1991, impactou o padrão de gestão do ensino fundamental mediante a gestão dos recursos da educação pública estadual<sup>48</sup> do Mato Grosso. O autor, após verificar as fontes de receitas tributárias e as despesas desse estado e acompanhar o percurso dos recursos destinado à educação pública estadual, apontou os principais estrangulamentos relativos ao ingresso de recursos no aparelho arrecadador e às perdas verificadas no interior dos órgãos administrativos vigentes à época.

Na dissertação de Carmen L. F. A. Wagner (2001), a análise do financiamento da educação pública revelou que o impacto do financiamento no padrão de gestão do ensino fundamental deveria ser de uma gestão democrática, que faz a correta aplicação dos recursos vinculados em sua educação, entretanto, não foi isso o que a autora observou na Secretaria Municipal da Educação de Campinas, no período de 1986 a 1991. No município, o orçamento não era transparente e acessível, por isso, constituiu-se em “obstáculo à participação da população não só na fixação das suas prioridades como na fiscalização dos atos da administração pública e controle efetivo dos gastos públicos”. No tocante à efetiva aplicação de recursos na educação, “o preceito constitucional de aplicar 25% da receita de impostos e transferências na *manutenção e desenvolvimento do ensino* dificilmente foi cumprido no período analisado”.

Para Luziane A. M. H. dos Santos (2003), o sistema de financiamento da educação fundamental a partir da CF/88, particularmente o processo de descentralização, teve impacto no padrão de ensino fundamental quando este nível de ensino foi municipalizado.

### 3.1.4 O FNDE

---

<sup>47</sup> Há um dado no resumo nesta dissertação, o qual merece referência. Segundo Secchi (1993), o “estudo tem como fio condutor a preocupação com a **(des)informação sobre a temática** que se reputa fundamental para o pensar e o fazer educacional” (grifo nosso). Esta afirmação do autor é um indício da escassez da produção e circulação de conhecimento sobre financiamento da educação nos anos de 1990, especialmente, na primeira metade dessa década, conforme constatado.

<sup>48</sup> Durante estas análises, quando aparecerem as expressões “educação/ensino estadual” ou “educação/ensino municipal” ou ainda “educação básica”, acompanhas ou não da palavra “público (a)”, subentende-se, inclusive, a referência ao ensino fundamental.

A quarta classe compreende apenas 1 tese (2% do total) que trata do FNDE – assunto pouco investigado no intervalo selecionado para este estudo (1990-2010) pelo que se percebeu durante o levantamento das teses e dissertações no Banco de Teses da CAPES.

Em sua tese *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*, Rosana E. da Cruz (2009) selecionou como tema da investigação as relações entre pacto federativo e financiamento da educação, sendo o eixo a problematização da função supletiva e redistributiva da União, principalmente pelas ações efetuadas via FNDE, no interstício de 1995 a 2006. Assim, os impactos do financiamento da educação da União na gestão do ensino fundamental foram o não cumprimento legal da função supletiva e redistributiva pela União; e o cumprimento de forma principiante do FNDE na questão da equalização das oportunidades educacionais. Isso se daria porque mesmo diante de significativo esforço de “definição de critérios equalizadores de distribuição de recursos, os valores geridos pela autarquia e os intervenientes político-partidários, principalmente nas transferências voluntárias, ainda não permitem a diminuição das disparidades nas condições de oferta educacional no país” (CRUZ, 2009, p. 1).

### **3.3 Impactos do FUNDEF e do PDDE no padrão de gestão do ensino fundamental**

Pelas análises dos resumos das teses e dissertações do banco de dados da CAPES, pode-se notar, pelos números de teses e dissertações publicadas, que o FUNDEF e o PDDE destacaram-se em relação às demais políticas de financiamento nas pesquisas desenvolvidas entre 1990 a 2010 e, por esta razão, mereceram uma análise mais profunda de seus impactos no padrão de gestão do ensino fundamental.

#### *3.3.1 Impactos FUNDEF*

Com o propósito de analisar os impactos do FUNDEF sobre a gestão do ensino fundamental identificados nas 7 teses e 21 dissertações do Banco de Teses da CAPES, reuniram-se os dados no quadro 9.

(continua)

<b>Impactos do FUNDEF</b>	<b>Tese (T)/ Dissertação (D)</b>	<b>Freq.</b>
1. Crescente municipalização do ensino fundamental/ governo estadual repassou as matrículas do ensino fundamental para os municípios/ processo de municipalização/ municipalização do ensino/ ensino fundamental passou de estadual a municipal-instituição do sistema municipal de ensino/ indução a um padrão de gestão municipal do ensino fundamental/ estímulo aos municípios a ampliarem a oferta de ensino fundamental nas redes próprias/ estímulo à ampliação da oferta do ensino fundamental nas redes municipais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcos Edgar Bassi (T, 2001);</li> <li>- Luiz de Sousa Junior (T, 2003)</li> <li>- Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004)</li> <li>- Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006)</li> <li>- Inalda Maria dos Santos (T, 2008)</li> <li>- Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005)</li> <li>- Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007)</li> <li>- Patricia L. de Souza (D, 2003)</li> <li>- Carla R. de Oliveira (D, 2004)</li> <li>- Ana Paula Torres (D, 2005)</li> <li>- Dalva V. G. Gutierrez (D, 2005)</li> <li>- Elizabeth Regina S. de Farias (D, 2005)</li> <li>- Arthur S. R. Viana (D, 2006)</li> <li>- Fábio M. P. Lima (D, 2008)</li> <li>- Maria S. Caravina (D, 2009)</li> <li>- Regina C. Ramos (D, 2009)</li> <li>- Daniel. A. Vazquez (D, 2003)</li> </ul>	17
2. Má utilização e desvio de função na aplicação correta dos recursos/ denúncias de desvios dos recursos do FUNDEF/ ineficiência no controle social sobre dos recursos/ displicência na criação e implantação do Conselho do FUNDEF (Confundef), tendo como consequência o enfraquecimento de sua composição, a confusão a respeito de suas atribuições e funcionamento e a ineficiência no acompanhamento e controle social desse Fundo/ ineficiência na fiscalização e controle social dos recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcos Edgar Bassi (T, 2001)</li> <li>- Luiz de Sousa Junior (T, 2003)</li> <li>- Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005)</li> <li>- Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007)</li> <li>- Helio Pascoalino (D, 2000)</li> <li>- Derli Silveria (D, 2006)</li> <li>- Dalva V. G. Gutierrez (D, 2005)</li> </ul>	7
3. Regulamentação da profissão do magistério e suas garantias trabalhistas, com a exigência legal de criação do Plano de Cargos e Carreira/ relativa melhora no nível salarial dos docentes, sem ter alcançado, no entanto, o nível mínimo referenciado nacionalmente/ mudança no aumento dos salários dos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luiz de Sousa Junior (T, 2003)</li> <li>- Maria Iza Pinto de Amorim Leite (T, 2004)</li> <li>- Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005)</li> <li>- Helio Pascoalino (D, 2000)</li> </ul>	6

<p>professores/ liberação de um abono que elevou substancialmente os seus rendimentos finais/ regularização do pagamento dos professores/ melhoria no padrão de investimento na valorização do magistério, sem resgate da dignidade que o trabalho docente/ melhoria no padrão de investimento na valorização do magistério, incluindo a formação inicial e continuada/ formação financiada pelo FUNDEF</p>	<p>- Isabel C. da S. Fontineles (D, 2008) - Inalda Maria dos Santos (T, 2008)</p>	
<p>4. Equivalência entre financiamento e escolaridade obrigatória/ focalização dos gastos de todas as esferas com o ensino fundamental/ prioridade ao ensino fundamental/ redução da atuação dos municípios em outras modalidades do ensino/ focalização do ensino fundamental regular</p>	<p>- Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006) - Marcos Edgar Bassi (T, 2001) - Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005) - Eduardo R. M. Alves (D, 2002) - Tereza C. A. de Mello (D, 2000)</p>	6
<p>5. Restrição à oferta da educação infantil/ redução das matrículas na Educação Infantil</p>	<p>- Marcos Edgar Bassi (T, 2001) - Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004) - Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005) - Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007)</p>	5
<p>6. Redistribuição dos recursos vinculados ao fundo pelo número de matrículas do ensino fundamental/ aumento da matrícula no ensino fundamental/ampliação do número de alunos matriculados no ensino fundamental/ aumento do número de crianças no ensino fundamental público</p>	<p>- Maria Iza Pinto de Amorim Leite (T, 2004) - Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004) - Inalda Maria dos Santos (T, 2008) - Regina C. Ramos (D, 2009) - Daniel. A. Vazquez (D, 2003)</p>	5
<p>7. Inexistência dos CMEs em mais da metade dos municípios de um mesmo estado, dificultando a possibilidade de viabilização de uma gestão democrática/ ausência da participação da comunidade/ ausência de abertura para a implementação da gestão democrática, pois as decisões permaneceram centradas no executivo/ dificuldades do CME e do CACS na sua atuação nas questões financeiras relativas ao Fundo nos municípios por causa dos interesses do Executivo/ não garantia da participação</p>	<p>- Helio Pascoalino (D, 2000) - Edineide J. dos Santos (D, 2004) - Elizabeth Regina S. de Farias (D, 2005) - Antonio B. de Lima (T, 2001) - Dalva V. G. Gutierrez (D, 2005)</p>	5

efetiva da comunidade escolar na gestão		
<p>8. Defesa de mecanismos de financiamento educacional democratizantes como garantia de acesso e de permanência de alunos numa escola pública de qualidade social/ adoção mecanismos que permitiriam o encaminhamento de propostas de municipalização de acordo com o projeto em curso no estado (Pernambuco), com vistas à realização de uma gestão educacional compartilhada junto às municipalidades/ criação de Lei Estadual do FUNDEF, em Pernambuco, que permitiu dar “tônica própria” à composição do CACS/ com restrições, houve concessão de certo grau de participação da população nas decisões políticas relacionadas à educação, a partir da criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF/ CACS funcionou como um elemento potencializador da gestão democrática/ contribuição da instituição dos CACS do FUNDEF para um padrão de gestão escolar democrático, possibilitando maior participação popular na fiscalização dos atos do executivo e transparência na prestação de contas sobre os gastos com educação</p>	<p>- Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006)  - Patricia L. de Souza (D, 2003)  - Arthur S. R. Viana (D, 2006)  - Regina C. Ramos (D, 2009)</p>	4
<p>9. Redistribuição de recursos e disciplinamento dos gastos educacionais, gerando mais equidade, organicidade e controle social para as políticas educacionais/ aplicação, utilização e distribuição mais eficiente dos recursos financeiros destinados ao ensino fundamental/ redução de desvios e desperdícios/ acesso, com maior regularidade, aos recursos destinados ao ensino fundamental estadual regular/ transparência dos registros das despesas educacionais/ transparência na prestação de contas sobre os gastos com educação</p>	<p>- Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006)  - Regina C. Ramos (D, 2009)  - Marcelo de Sousa Neto (D, 2003)  - Marcos Edgar Bassi (T, 2001)</p>	4
<p>10. Redução das disparidades existentes entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental no âmbito de cada Estado (desigualdades intraestaduais)/ Correção as diferenças que os governos subnacionais apresentavam na sua capacidade de investimento na educação, mais precisamente no ensino fundamental/ redução das disparidades entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental/</p>	<p>- Daniel. A. Vazquez (D, 2003)  - Patricia L. de Souza (D, 2003)  - Ana Paula Torres (D, 2005)  - Regina C. Ramos (D, 2009)</p>	4

diminuição das desigualdades regionais		
11. Não propiciou uma gestão cooperada entre municípios e estado/ disputas entre estados e municípios por alunos a fim de garantir aporte de recursos novos (“jogo perde ganha)/ disputa entre estados e municípios pelo “aluno-dinheiro”/ relações políticas de conflito/ oferta educacional caracterizada por sérios conflitos com reflexos para a educação municipal, marcada por uma série de desafios	- Patricia L. de Souza (D, 2005) - Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006) - Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007) - Tereza C. A. de Mello (D, 2000)	4
12. Construção de escolas e salas de aula/ recuperação física das unidades escolares/ melhoria na estrutura física das escolas/ implantação de classes de 5ª à 8ª série	- Maria Iza Pinto de Amorim Leite (T, 2004) - Helio Pascoalino (D, 2000) - Isabel C. da S. Fontineles (D, 2008)	3
13. Falta de esforço objetivo para a implantação definitiva do Plano de Carreira docente, bem como para a capacitação continuada/não valorização do magistério, pois não ocorreu implantação dos Planos de Carreira e Remuneração/ falta de aumento dos salários dos professores da rede de ensino fundamental/ perdas salariais (rede municipal de Teresina/PI)	- Helio Pascoalino (D, 2000) - Patricia L. de Souza (D, 2003) - Isabel C. da S. Fontineles (D, 2008)	3
14. Maior eficiência e o avanço na equidade do gasto por aluno no ensino fundamental/ ampliação do gasto por aluno do Ensino Fundamental/ impacto positivo no gasto/aluno da educação fundamental	- Marcos Edgar Bassi (T, 2001) - Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004) - Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005)	3
15. Restrição à oferta da educação de jovens e adultos (EJA)	- Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007) - Eduardo R. M. Alves (D, 2002)	3
16. Transferência de recursos estaduais para as esferas municipais/ redistribuição de recursos do Governo do Estado para os municípios/ municípios dependendo dos recursos transferidos pelos estados e pela federação	- Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004) - Eduardo R. M. Alves (D, 2002)	3
17. Universalização do ensino fundamental/ cobertura do ensino fundamental inicialmente crescente, mas, com acentuadas oscilações ao longo do período/ homogeneização e equalização entre as regiões do país da oferta educacional	- Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006) - Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005)	3
18. Aumento da receita do município/ aumento de recursos financeiros (Francisco Santos/PI)	- Maria Iza Pinto de Amorim Leite (T, 2004)	2

	- Inalda Maria dos Santos (T, 2008)	
19. Ausência de acréscimo de recursos novos para a gestão do ensino fundamental	- Eduardo R. M. Alves (D, 2002) - Francisco José da Silva (D, 2003)	2
20. Denúncias da desresponsabilização da União para com a escolaridade obrigatória/potencialização da tentativa do Estado de esvaziar-se do seu papel de mantenedor da educação pública	- Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006) - Elizabeth Regina S. de Farias (D, 2005)	2
21. Expansão do ensino médio, mesmo com diminuição dos recursos específicos destinados a esse nível/ ampliação das matrículas do Ensino Médio	- Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004)	2
22. Grandes discrepâncias, entre os municípios de um mesmo estado, dos valores de gastos por aluno na manutenção dos mesmos serviços educacionais/ não diminuição das desigualdades nas redes públicas de ensino em municípios de um mesmo estado	- Marcos Edgar Bassi (T, 2001) - Patricia L. de Souza (D, 2003)	2
23. Maior comprometimento dos orçamentos municipais com educação, em detrimento de outras funções de governo/ mudanças no orçamento municipal e na distribuição dos recursos financeiros de alguns itens orçamentários	- Eduardo R. M. Alves (D, 2002) - Arthur S. R. Viana (D, 2006)	2
24. O valor mínimo do custo-aluno ano insuficiente para a oferta de ensino de qualidade/ custo-aluno muito baixo que não garante um padrão mínimo de qualidade	- Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira (T, 2006) - Francisco José da Silva (D, 2003)	2
25. Redução do atendimento à Educação Básica e redução dos gastos efetivados pelo governo estadual na E.B./ racionalização dos recursos da União e do Governo do Estado do Pará/ redução de verbas estaduais e federais destinadas ao ensino fundamental	- Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004) - Eduardo R. M. Alves (D, 2002)	2
26. Repercussões pouco relevantes na qualidade do ensino/ qualidade dos serviços executados deixa a desejar	- Luiz de Sousa Junior (T, 2003) - Helio Pascoalino (D, 2000)	2
27. Restrição à oferta de Ensino Médio	- Luiza Alves Marinho Dantas (D, 2005) - Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007)	2
28. Agilização da aquisição de materiais didáticos em função da autonomia financeira	- Isabel C. da S. Fontineles (D, 2008)	1
29. Ampliação da diferença entre os <i>per capita</i> dos estados ricos e pobres	- Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004)	1
30. Condições ao setor educacional para influenciar e agir nas discussões e decisões	- Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007)	1

sobre os recursos financeiros		
31. Mudanças nos sistemas de ensino	- Juca Pirama Camargo Gil (T, 2007)	1
32. Redução da diferença entre o maior e menor per capita em nível local/interno	Rosana Maria Oliveira Gemaque (T, 2004)	1
33. Regularização do serviço de transporte escolar para alunos e professores da zona rural	- Maria Iza Pinto de Amorim Leite (T, 2004)	1
34. Restrição da capacidade de financiamento do ensino pelos municípios	- Eduardo R. M. Alves (D, 2002)	1

**Quadro 9** – Frequência com que apareceram os impactos do FUNDEF sobre gestão do ensino fundamental nas teses e dissertações.

O grande impacto do FUNDEF sobre a gestão do ensino fundamental foi a “descentralização”, mais conhecida como “municipalização” - forma errada, segundo Melchior (1997). Mais da metade, 60,7% (17), do total (28) de teses e dissertações que abordaram exclusivamente o FUNDEF, tratou desse assunto. Cuidou-se a respeito da indução a um padrão de gestão municipal do ensino fundamental; do estímulo à ampliação da oferta do ensino fundamental nas redes municipais; da crescente municipalização do ensino fundamental; do repasse do governo estadual das matrículas do ensino fundamental para os municípios; da instituição do sistema municipal de ensino.

Em termos de gestão da educação, isso evidenciou que o processo da administração das escolas de ensino fundamental passar para os municípios efetivou-se. Melchior (1997) afirmou que o impacto do FUNDEF seria revolucionário no estado de São Paulo no que se refere à administração do sistema escolar do ensino fundamental, porque cerca de 89% dos municípios do estado de São Paulo não tinham rede própria de ensino fundamental pretendia-se, nesse estado, “descentralizar cerca de 2.500 escolas de ensino fundamental para os Municípios. Principalmente, as quatro primeiras séries do ensino fundamental” (MELCHIOR, 1997, p. 61). Em sua dissertação, Lima (2008, p. 1) corrobora essa afirmação, justificando a escolha do estado de São Paulo para ser analisado devido ao “[...] forte avanço do processo de municipalização nele ocorrido”. Porém, salvo exceções, esse processo não ocorreu da maneira como Melchior (1997) o idealizou - com redes de ensino fundamental significativas e atuantes e com Conselhos Municipais de Educação (CMEs) funcionando como “importante elo na implantação plena da autonomia municipal na esfera da educação” (MELCHIOR, 1997, p. 60).

Aliás, 17,8% (5) dos estudos verificaram a inexistência dos CMEs em mais da metade dos municípios de um mesmo estado, dificultando a possibilidade de viabilização de uma gestão democrática; a ausência da participação efetiva da comunidade escolar na gestão da escola e, portanto, de abertura para a implementação da gestão democrática, pois as decisões permaneceram centradas no executivo; e ainda dificuldades do CME e do CACS na sua atuação nos municípios por causa dos interesses do poder executivo.

Contudo, 14,3% (4) das pesquisas constataram movimentos de defesa de mecanismos de financiamento educacional democratizantes como garantia de acesso e de permanência de alunos numa escola pública de qualidade social; casos de concessão de certo grau de participação da população nas decisões políticas relacionadas à educação, a partir da criação de CACS do FUNDEF, o qual funcionou como um elemento potencializador de um padrão de gestão escolar democrático, possibilitando maior participação popular na fiscalização dos atos do executivo e transparência na prestação de contas sobre os gastos com educação.

Com 25% (7) do total, apresentaram-se os trabalhos que se importaram com a questão da má utilização e desvio de função na aplicação correta dos recursos; denúncias de desvios dos recursos do FUNDEF; displicência na criação e implantação do Conselho do FUNDEF (Confundef), tendo como consequência o enfraquecimento de sua composição, a confusão a respeito de suas atribuições e funcionamento e a ineficiência no acompanhamento, fiscalização e controle social dos recursos desse Fundo.

Em contraposição a esses 25%, 14,3% (4) de teses e dissertações demonstraram o contrário ao afirmarem sobre a redistribuição de recursos e disciplinamento dos gastos educacionais, que gerou mais equidade, organicidade e controle social para as políticas educacionais; a aplicação, utilização e distribuição mais eficiente dos recursos financeiros destinados ao ensino fundamental; a redução de desvios e desperdícios; o acesso, com maior regularidade, aos recursos destinados ao ensino fundamental estadual regular; a transparência dos registros das despesas educacionais, isto é, a transparência na prestação de contas sobre os gastos com educação.

Esta equidade quanto à distribuição de recursos para as escolas públicas de ensino fundamental foi prevista por Melchior (1997), em decorrência da automaticidade na distribuição dos recursos federais para a educação, baseada no critério de custo-médio *per capita* dos alunos. Segundo este autor (MELCHIOR, 1997), esse sistema de distribuição dos recursos traria ganhos para a gestão do ensino fundamental, na medida em que tornaria a ação administrativa mais eficiente e eficaz. Esses ganhos foram confirmados em algumas pesquisas, porém os números apontam que as perdas sobrepujaram.

Em seguida, com 21,4% (6) do total, vieram as pesquisas que apontaram a regulamentação da profissão do magistério e suas garantias trabalhistas, com a exigência legal de criação do Plano de Cargos e Carreira; relativa melhora no nível salarial dos docentes em alguns estados, sem ter alcançado, no entanto, o nível mínimo referenciado nacionalmente; mudança no aumento dos salários dos professores; liberação de um abono que elevou substancialmente os seus rendimentos finais; regularização do pagamento dos professores; e a melhoria no padrão de investimento na valorização do magistério, incluindo a formação inicial e continuada financiada pelo FUNDEF, porém, sem resgate da dignidade que o trabalho docente.

Conforme suposto por Melchior (1997), essa relativa valorização do magistério não propiciou - pelos menos de modo significativo, a ponto de constar entre as pesquisas - que o aumento salarial, previsto na lei do FUNDEF, funcionasse como fator de reorganização da administração estadual da educação, descentralizando e enxugando os órgãos centrais, especialmente às Secretarias de Educação para aonde foram deslocados os professores comissionados e afastados das escolas.

Paradoxalmente, 10,7 % (3) das investigações registraram a não valorização do magistério, pois não ocorreu implantação dos Planos de Carreira e Remuneração, pois teria faltado esforço para isso acontecer bem como para realização da capacitação continuada; e não houve aumento dos salários, mas constataram-se perdas salariais dos professores da rede de ensino fundamental.

Também com 21,4% (6) do total, apareceram as teses e dissertações, abordando a respeito da equivalência entre financiamento e escolaridade obrigatória da qual decorreu a focalização dos gastos de todas as esferas com o ensino fundamental regular, ou seja, priorizou-se o ensino fundamental a ponto dos municípios reduzirem sua atuação em outras etapas e modalidades do ensino. No que se referem às modalidades, 10,7 % (3) das pesquisas apontaram a restrição à oferta da educação de jovens e adultos (EJA) e quanto às etapas, 17,8% (5) das pesquisas acusaram restrição à oferta da educação infantil, em alguns casos, até mesmo a redução das matrículas e 7,1% (2), a restrição à oferta de ensino médio. Entretanto, em relação essa última etapa da educação básica, 7,1% (2) das investigações mostraram, opostamente, a expansão das matrículas do ensino médio, mesmo com diminuição dos recursos destinados especificamente a ele.

Dos trabalhos, 17,8% (5) trataram da redistribuição dos recursos vinculados ao fundo pelo número de matrículas do ensino fundamental público o que provocou ampliação do número de alunos matriculados nesta etapa da educação básica.

Como também ponderou Melchior (1997) em relação ao processo de correção das desigualdades regionais pela complementação federal para as regiões consideradas mais pobres, outras teses e dissertações, (17,8%) comprovaram a redução das disparidades existentes entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental no âmbito de cada Estado (desigualdades intraestaduais); a correção das diferenças que os governos subnacionais apresentavam na sua capacidade de investimento na educação, mais precisamente no ensino fundamental; diminuição das desigualdades regionais, favorecendo a homogeneização e a equalização, entre as regiões do país, da oferta educacional, conforme ponderou Melchior (1997).

Das pesquisas, 14,3% (4) certificaram-se de que os impactos do FUNDEF não propiciaram uma gestão cooperada entre municípios e estado, mas geraram disputas entre estados e municípios por “aluno-dinheiro” a fim de garantir aporte de recursos novos (“jogo perde-ganha”); relações políticas de conflito, como no caso da oferta educacional, tiveram reflexos para a educação municipal, marcada por uma série de desafios. Uma pesquisa (3,6% do total), contudo, relatou a respeito da adoção, pelo governo estadual, de mecanismos que permitiriam o encaminhamento de propostas de municipalização de acordo com o projeto em curso no estado, com vistas à realização de uma gestão educacional compartilhada junto às municipalidades.

Os estudos (10,7% ) constataram que o FUNDEF impactou também a estrutura física da escola, resultando na construção de escolas e salas de aula; melhoria e recuperação física das unidades escolares; e implantação de classes. Quanto à melhoria dos serviços prestados à escola, 7,1% (2) das investigações destacaram a agilização da aquisição de materiais didáticos em função da autonomia financeira e a regularização do transporte escolar para alunos e professores da zona rural. Todavia, 3,6% (1) registraram que a qualidade dos serviços executados deixa a desejar.

No que diz respeito ao gasto por aluno, 10,7% (3) dos trabalhos reportaram-se à ampliação, maior eficiência e o avanço na equidade do gasto por aluno do ensino fundamental, afirmando com isso que houve o impacto positivo no gasto por aluno. Porém, 7,1% (2) das pesquisas detectaram grandes discrepâncias, entre os municípios de um mesmo estado, dos valores de gastos por aluno na manutenção dos mesmos serviços educacionais, o que contribuiu para o não decréscimo das desigualdades nas redes públicas de ensino em municípios de um mesmo estado.

Como consta em 10,7% (3) das teses e dissertações, ocorreu à transferência de recursos estaduais para as esferas municipais, quer dizer, houve a redistribuição de recursos

do governo do estado para os municípios. Isso gerou o aumento da receita do município, de acordo com 7,1% (2) das pesquisas, mas também criou uma dependência dos municípios quanto aos recursos transferidos pelos estados e ainda pela federação. Além disso, outro efeito dessas transferências em alguns estados foi, por um lado, a redução da diferença entre o maior e menor *per capita* em nível local/interno e, de outro, ampliação da diferença entre os *per capita* dos estados ricos e pobres (3,6% das pesquisas).

Em relação à qualidade, 3,6% (1) dos trabalhos afirmaram que os impactos do FUNDEF foram pouco relevantes na qualidade do ensino. Tal discurso pode ser confirmado pelas constatações de ausência de acréscimo de recursos novos para a gestão do ensino fundamental (7,1% das pesquisas); e valor mínimo do custo-aluno/ano muito baixo, por isso, insuficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade (7,1% das pesquisas). Somaram-se a isso a redução das verbas e dos gastos efetivados pelo governo federal e estadual e, por conseguinte, do atendimento à educação básica como um todo, devido especialmente à política de racionalização dos recursos adotada pela União a partir dos anos de 1990 (10,7% das pesquisas). Essa potencialização da tentativa do Estado de esvaziar-se do seu papel de mantenedor da educação pública, porém, foi acompanhada de denúncias da desresponsabilização da União para com a escolaridade obrigatória (3,6% das pesquisas).

Mesmo diante de tal quadro, pode-se perceber maior comprometimento dos orçamentos municipais com educação, em detrimento de outras funções de governo, o que causou mudanças no próprio orçamento e na distribuição dos recursos financeiros de alguns itens orçamentários (7,1% das pesquisas).

Outras constatações mostraram ainda que o FUNDEF proporcionou a cobertura do ensino fundamental - inicialmente crescente, mas, com acentuadas oscilações ao longo do período - isto é, aproximou essa etapa da educação de sua universalização (7,1% das pesquisas); modificou os sistemas de ensino (3,6% das pesquisas) e possibilitou o setor educacional de influenciar e agir nas discussões e decisões sobre os recursos financeiros (3,6% das pesquisas).

### 3.3.2 Impactos do PDDE

Os impactos do PDDE na gestão do ensino fundamental, levantados em 1 tese e 9 dissertações do Banco de Teses da CAPES, foram agrupados no quadro 10 abaixo.

<b>Impactos do PDDE</b>	<b>Tese (T)/ Dissertação (D)</b>	<b>Freq.</b>
1. Ausência de concessão de autonomia às escolas/ desafio à autonomia a ser conquistada/ autonomia relativa, pois outorgada a ações específicas, determinadas pelo Programa, sem possibilidade de efetivo poder de decisão/ desafio à autonomia a ser conquistada/ gestão gerencial (com as regras do mercado, do setor privado) para o ensino fundamental	- Luciano A. Hizim (D, 2003) - Magna França (T, 2001) - Ana M. de A. Moreira (D, 1999)	3
2. Ausência de espaços de participação da comunidade escolar e local na gestão dos programas/ organização interna, na maioria das escolas públicas, não tem favorecido a participação popular/ inexistência de parcerias e a frágil participação dos pais no gerenciamento dos recursos	- Lilian D. Marques (D, 2009) - Teresa L. Silva (D, 2009) - Magna França (T, 2001)	3
3. Centralização das decisões sobre os gastos públicos e seu rigoroso controle por parte do governo federal/ manutenção da dependência da Unidade Executora ao centro do sistema (desconcentração)/ valores com percentuais anteriormente fixados para despesas de custeio e de capital	- Luciano A. Hizim (D, 2003) - Magna França (T, 2001) - Ana M. de A. Moreira (D, 1999)	3
4. Necessidade de considerar a administração dos recursos descentralizados uma ação pedagógica, e não técnica/ atividade financeira desenvolvida separadamente das atividades da gestão escolar, sem fins educativos e desintegrada da atividade político-pedagógica da escola	- Lilian D. Marques (D, 2009) - Luciane da S. Nascimento (D, 2010) - Ana M. de A. Moreira (D, 1999)	3
5. Recursos geridos de forma democrática/ gestão democrática na escola, isto é, com a participação da comunidade escolar/ gestão de qualidade do ensino Melhoria da qualidade do ensino	- Eunice N. Portela (D, 2006) - Lilcy B. Azevedo (D, 2007)	2
6. Repasse de poucos recursos/ valores baixos (em torno de R\$ 10,00 por aluno-ano)/ ausência de resultados reais na qualidade da educação	- Magna França (T, 2001) - Ana M. de A. Moreira (D, 1999)	2
7. Associações de Pais e Mestres (APMs) são mantenedores da escola	- Ana M. de A. Moreira (D, 1999)	1
8. Falta de compromisso do Estado com a educação pública e gratuita/ descentralização da gestão – gestão de compartilhamento e responsabilização entre governo e sociedade civil	- Gilmar B. Guedes (D, 2002)	1
9. Pequena alteração no comportamento da escola quanto aos processos de gestão e tomada de decisão (centralizados pela direção e um grupo de professoras)/ decisões permanecem centralizadas na gestão da escola	- Ângelo R. de Souza (D, 2001)	1

**Quadro 10** – Frequência com que apareceram os impactos do PDDE sobre gestão do ensino fundamental nas teses e dissertações.

Os dados do quadro apontam que 30% (3) das pesquisas verificaram como impacto do PDDE na gestão do ensino fundamental a questão da autonomia. Moreira (1999) verificou na escola a presença de autonomia relativa, pois esta foi outorgada a ações específicas, determinadas pelo próprio Programa, sem possibilidade de efetivo poder de decisão. Hizim (2003) constatou ausência de concessão de autonomia às escolas - desafio a ser conquistado (FRANÇA, 2001).

Isso se deve ao que constataram outros 30% (3) dos trabalhos: centralização das decisões sobre os gastos públicos e seu rigoroso controle por parte do governo federal, inclusive, os recursos chegavam às escolas com os valores percentuais previamente fixados para despesas de custeio e de capital. Essa falta de autonomia promove a manutenção da dependência da Unidade Executora ao centro do sistema.

Também, reunindo 30% (3) das investigações, detectou-se que o PDDE também impactou na gestão do ensino fundamental, secundarizando o exercício das práticas pedagógicas nas atividades. Isso porque as pesquisas registraram a necessidade de considerar a administração dos recursos descentralizados uma ação pedagógica, e não técnica, isto é, a atividade financeira dos recursos que chegam à escola tem sido desenvolvida separadamente das atividades da gestão escolar, sem fins educativos e desintegrada da atividade político-pedagógica da escola.

Esse fato também foi assinalado por Adrião e Peroni (2007). As autoras afirmaram que a ênfase nos aspectos procedimentais/pragmáticos, quer dizer, nas tarefas gerenciais (dimensão técnico-operacional) - exigida pela lógica do PDDE e reforçada pela preocupação das Unidades Executoras com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) – favorece a fragmentação das dimensões pedagógica e financeira da escola, geralmente, subordinando aquela a esta última.

Das pesquisas identificadas no Banco de Teses da CAPES, 30% (3) atestam a ausência de espaços de participação da comunidade escolar e local na gestão dos programas. Reclamase que organização interna, na maioria das escolas públicas, não tem favorecido a participação popular, por exemplo, a participação dos pais no gerenciamento dos recursos. Adrião e Peroni (2007) também apontaram que o controle social dos recursos descentralizados para a escola fica restito à equipe escolar, existindo até casos da exclusão de funcionários não docentes às informações sobre os gastos. Como constatou a pesquisa de Souza, Â. (2001), o que normalmente acontece é que os processos de gestão e tomada de decisão da escola são centralizados pela direção, e quando partilhados, restringem-se a um pequeno grupo de professores aliados ao gestor escolar.

Em contraposição, 20% (2) das pesquisas demonstraram casos de escolas em que os recursos estavam sendo geridos de forma democrática, com a participação da comunidade escolar, por esta razão, constatou-se um padrão de gestão de qualidade do ensino público e atribui-se ao PDDE os benefícios na qualidade do ensino fundamental (PORTELA, 2006).

Um dado interessante trazido por (MOREIRA, 1999) é que a participação da comunidade na gestão seja dos recursos seja da escola como um todo não está atrelada à exigência do PDDE, mas está diretamente ligada a história política da relação da comunidade com a escola. Isso demonstra que nas instituições aonde não se efetivou a gestão democrática, o PDDE pode ser uma via para sua implantação, caso contrário, fortalecerá as relações autoritárias.

Quanto aos valores do PDDE repassados às escolas, constatou-se serem poucos (20% das pesquisas), como também registrou Souza, Â. (2006). Em 1999, as cifras giravam em torno de R\$10,00 por aluno-ano (MOREIRA, 1999). Tal informação pode ser considerada uma das razões da ausência de resultados reais na qualidade da educação.

Em artigo extraído de sua dissertação, Moreira (2001, p. 150) afirmou que os “recursos públicos enviados às escolas por meio do PDDE não atingem seu fim compensatório, de redução das desigualdades locais e regionais, como defini o MEC” e revelou que nas “realidades investigadas, são as características socioeconômicas da comunidade na qual a escola está inserida e sua disposição em investir na educação que determinam a qualidade das condições físicas e materiais em que se desenvolve o processo educativo”. Essa situação acaba por constituir as APMs muito mais como agências financiadoras (10% das pesquisas) - por exemplo, por meio de cobrança de contribuição dos seus associados (SOUZA, Â., 2006) - do que como agentes de comunicação entre a escola e a sua comunidade (MOREIRA, 1999), a fim de promover a gestão democrática.

Assim, o que se percebe é a falta de compromisso do Estado com a educação pública e gratuita (GUEDES, 2002; SOUZA, Â., 2006). É a descentralização da gestão para o compartilhamento e corresponsabilização entre governo e sociedade civil (GUEDES, 2002).

### **3.4 Considerações**

Iniciou-se este capítulo com a exposição da coleta das teses e dissertações de 1990 a 2010, do banco de dados da CAPES. Este levantamento resultou num total de 48 trabalhos

(38 dissertações e 10 teses) em sua maioria publicados de maneira mais expressiva no interstício dos anos de 2000 a 2010.

Desse material, levantaram-se 4 categorias para análise dos trabalhos, de acordo com o tipo de política de financiamento: 1) fundos (FUNDEF e FUNDEB); 2) recursos descentralizados para a escola (PDDE); 3) várias políticas de financiamento; e 4) FNDE.

Das análises, constatou-se que mais da metade (67%<sup>49</sup>) do total das pesquisas abordaram sobre os impactos do FUNDEF. Assim, pode-se afirmar que esta política de financiamento da educação foi a de maior impacto sobre a gestão do ensino fundamental desde 1990. O impacto mais expressivo desta política na gestão foi a municipalização desse nível do ensino. O outro impacto representativo deu-se sobre a gestão financeira dos recursos distribuídos por esse Fundo, a qual excedeu aos padrões estabelecidos na lei, de modo que houve má utilização e desvios na aplicação dessas verbas. Tal ilegalidade foi facilitada pela ineficiência no acompanhamento, fiscalização e controle social dos órgãos responsáveis.

Em segundo lugar, com 21% das pesquisas, outra política de financiamento da educação, cujo impacto sobre a gestão do ensino fundamental merece destaque é o PDDE. Três resultados dessa política ocuparam a primeira posição na classificação das frequências em que apareceram nas investigações, apontando que o PDDE reforçou uma gestão pouco ou nada autônoma, centralizada e centralizadora e que desintegra a administração dos recursos descentralizados de suas próprias atividades e da ação político-pedagógica da escola.

---

<sup>49</sup> Neste percentual estão inclusas as pesquisas que abordaram o FUNDEF em conjunto o FUNDEB.

---

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou investigar os impactos no padrão de gestão do ensino fundamental decorrentes das políticas de financiamento da educação. Assim, inicialmente, revisou-se a produção acadêmica sobre as políticas educacionais e de financiamento no Brasil, e, posteriormente, examinaram-se, em 36 dissertações e 12 teses publicadas entre os anos de 1990 a 2010 e disponíveis no banco de dados da CAPES, os impactos das políticas de financiamento sobre o padrão de gestão do ensino fundamental.

Na parte da revisão, procurou-se compreender o contexto político-econômico na América Latina e no Brasil, no período enfocado, do qual decorreram as reformas nas políticas educacionais brasileiras, conduzidas pelas diretrizes do mercado, que importam aos interesses de uma parcela minoritária da sociedade brasileira e de bancos multilaterais, os quais elaboraram e controlaram as políticas sociais para a América Latina, incluindo as políticas educacionais e, por conseguinte, as políticas de financiamento da educação.

Em seguida, estudaram-se as mudanças legais nas políticas de financiamento da educação básica e verificou-se que estas se configuraram como estratégia dos bancos multilaterais para que as mudanças mercadológicas, planejadas em suas agendas, viessem a se estabelecer nos países subdesenvolvidos.

Na seção das análises propriamente relacionadas com os objetivos desta pesquisa, buscou-se investigar os impactos no padrão de gestão do ensino fundamental decorrentes das políticas de financiamento da educação e concluiu-se que os impactos do FUNDEF bem como do PDDE resultaram no predomínio da gestão gerencial, e o que pareceu avançar como gestão democrática, no máximo, aproximou-se da gestão compartilhada.

Dentro da conjuntura político-econômica-social da década de 1990, em que o Estado “abre mão” da sua responsabilidade e acusa a sociedade pela manutenção de tais serviços - “fato que ocorre de várias formas sutis: desvalorização e ataque aos serviços públicos; chamada da comunidade à responsabilidade em auxiliar o Estado “falido”; controle do Estado sobre a participação; implementação de uma ideologia da competitividade (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 5) - e onde a mobilização popular encontra-se reprimida e sem atenção aos seus reclamos, conceitua-se a gestão gerencial como aquela que privilegia

a participação funcional onde os sujeitos “colaboram” e suas opiniões são parcialmente acatadas. A participação instrumental se dá com a aceitação de um objetivo prévio com contornos próximos de democracia de representação como fim de captar recursos e referendar ações de controle. Neste processo, para além da técnica, objetiva-se a sujeição, o consenso, a reprodução. A gestão, assumindo o discurso de funcionários parceiros, comunidade parceira, dilui e fragiliza as possibilidades de emancipação e superação da estrutura posta.

A preocupação com os resultados e a relação com a prestação de serviços deposita na comunidade e a situa no contexto de seus próprios problemas. Percebe-se aqui, o distanciamento com o modelo democrático e, concernente às práticas descentralizadoras [...]. Depreende-se que no modelo gerencial cada vez mais afeito no espaço das escolas públicas converte o cidadão na condição de cliente e também de prestador de serviços (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 7, destaque dos autores).

Nesse mesmo contexto, a gestão democrática é

uma prática fundada em preceitos participativos e políticos. Ela não instrumentaliza a manutenção da escola, mas organiza a comunidade para buscar nos órgãos públicos a responsabilidade por sua manutenção. Constitui-se, portanto, nos fundamentos que tornam a escola vinculada a um sistema descentralizado, no qual haja autonomia de decisão financeira, pedagógica e administrativa. É, portanto, fundamental a existência de mecanismos de participação da comunidade escolar que possibilitem a tomada de decisões coletivas para a construção do controle social. Isto, de modo algum implica em eximir o Estado da manutenção desta escola. Não significa, deste modo, que a escola seja a responsável pelo autofinanciamento de seus gastos (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 7).

E a gestão compartilhada caracteriza-se também como

uma prática política, porém contraditória em relação à prática democratizadora. Sua marca principal é a de responsabilizar a comunidade pelo fracasso escolar, pelo abandono da escola. Busca, assim, não compartilhar o poder de decisão, mas compartilhar o poder de manutenção.

[...].

Embora a gestão compartilhada assuma um caráter democrático, na realidade, esvazia a possibilidade de participação política no interior da escola e consolida a participação para a auto-sustentação. Neste sentido, a gestão compartilhada impulsiona a comunidade escolar a estabelecer uma relação de parceria com o Estado. Na medida em que transfere para a comunidade a responsabilidade de manutenção financeira da escola estabelece a dualidade, uma vez que são desiguais as condições de manutenção da escola pela comunidade escolar.

Esta dualidade se expressa em vários aspectos: escola propedêutica e escola profissionalizante; escola pública e privada; escola pública de excelência e escola pública sem excelência; escola padrão, escola “podrão”, ou seja, escola para elite e escola para pobres. A gestão compartilhada, subordinada aos critérios de produtividade, eficácia e eficiência induz as escolas públicas à concorrência entre si, como se o objetivo destas não fosse ofertar educação digna, com qualidade, para

todos, ou seja, ofertar um bem público para a coletividade. A competitividade entre as escolas requer a participação da comunidade no sentido de subvencionar condições para que a escola possa produzir ótimos resultados (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 8-9, destaque dos autores).

Como se tentou mostrar, “[...] não há políticas sociais desvinculadas do modelo de Estado e da relação deste com a sociedade” (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 1), assim, as políticas de financiamento da educação implantadas na década de 1990, decorreram do Estado neoliberal que

assume características restritivas, com funções coercitivas e mantenedoras do *status quo*, obstaculizando a participação e a autonomia dos sujeitos, canalizando todas as ações para a manutenção e o fortalecimento dos processos que atendam às necessidades do mercado capitalista (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 1).

Portanto, mesmo o que, nas pesquisas, pareceu resultar como gestão democrática, pela fantasia da participação concretizada no *participacionismo* crescente, ainda faz parte do capitalismo neoliberal. Neste, a “busca pela conciliação dos projetos descentralizadores e democráticos com os moldes mercadológicos é uma constante” (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 5), e por esta razão é que as pesquisas apresentaram impactos do FUNDEF e do PDDE, por vezes, contrapostos, pois não há como conciliar dois processos de matrizes, concepções, valores e contextos tão diferentes.

Assim, os impactos dessas políticas de financiamento da educação tendem a rumar: entre paradoxos, disputas e conflitos provenientes do movimento da relação de força entre Estado, capital e sociedade. O que fará um ou outro prevalecer depende dos condicionantes sócio-político-econômicos, construídos historicamente. Por isso, acredita-se que, em algum momento da história da educação, os resultados dos impactos do FUNDEF e do PDDE podem transitar da gestão compartilhada para a gestão democrática. Diante desta possibilidade,

Cabe a cada um de nós, deste modo, compreender as contradições que envolvem e constituem o homem e a sociedade em sua multiplicidade de relações, teorizações e materializações. E, quem sabe, buscar a minimização – e porque não a extinção – da lacuna entre os princípios teóricos e sua prática social; a superação da representatividade democrática e o fortalecimento das ações autônomas de participação na constituição de uma democracia direta, o que implicaria assumir-se

autor e, portanto, responsável pelo processo constitutivo/constituente do homem (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p. 12).

Desse modo, conclui-se que do protagonismo e do compromisso de cada indivíduo com processo de formação de cidadãos engajados política e criticamente em sua sociedade resultará políticas de financiamento da educação de fato descentralizadas, as quais impactarão na atual gestão gerencial e compartilhada do ensino fundamental, conduzindo-a a um padrão democrático.

---

## **REFERÊNCIAS**

---

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa.; PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol.28, n.98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000100013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000100013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 25 ago. 2009.

ALVES, Eduardo Rois Morales. **Descentralização de políticas públicas no Brasil. O impacto do FUNDEF nas finanças dos municípios paulistas.** 2002. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2002.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil.** Brasília: Liber Livro, 2012.

AMORIM, Érica Pereira. **O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB.** 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.

ARAÚJO, Luiz. O financiamento da educação básica no segundo mandato do governo Lula. In: Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Insumos para o debate: financiamento da educação no governo Lula.** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009. p. 34-51.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Os fundos públicos no financiamento da educação - o caso FUNDEB: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal?** (Um Ensaio). 2004. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário**

**educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate.** Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção educação contemporânea).

AZEVEDO, Janete Maria. Lins de. **A educação como política pública.** Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Lilcy Bezerra. **Impacto do financiamento direto às escolas: um estudo sobre o Programa Escola Aberta no DF.** 2007. 116 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, Brasília/DF, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Reformas educacionais e autonomia das escolas.** Os casos da cidade de Nova Iorque, do Chile e do Estado de Minas Gerais. Departamento de Desenvolvimento Humano, Diretoria do Brasil, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa/Pt: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005.

BASSI, Marcos Edgar. **Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas.** 2001. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2001.

BELLIS, David; HARRISON, Shawn.; COFFEY, Brian. (Col.). **A rocha: a bíblia que conduz às escolhas corretas.** São Paulo: Candeia, 2001.

BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação.** 2007. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, Brasília/DF, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 17 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em 22 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.** 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 17 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais.** 5. ed. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997a. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2). Disponível em: <[http://pgpe.planejamento.gov.br/Docs/Caderno\\_MARE\\_02.pdf](http://pgpe.planejamento.gov.br/Docs/Caderno_MARE_02.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **CAPES: história e missão.** 2009. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>>. Acesso em: 14 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**, 2012. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=725&Itemid=206](http://www.fnde.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=725&Itemid=206)>. Acesso em: 11 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola**, 2010a. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao\\_objetivos.html#topo](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao_objetivos.html#topo)>. Acesso em: 20 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Institucional**, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/aceso-a-informacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Salário-Educação**, 2010b. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao\\_objetivos.html#topo](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=missao_objetivos.html#topo)>. Acesso em: 23 março 2013.

CABRAL NETO, Antônio; ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.

CALLEGARI, César (Org.). **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground, APEOESP, 2007.

CAMARGO, Rubens Barbosa; ADRIÃO, Tereza. **CRECE**: uma proposta para a democratização educacional, 1999, mimeo.

\_\_\_\_\_; BASSI, Marcos Edgar. Controle social, financiamento da educação e gestão democrática: aspectos em discussão. **Cadernos Anpae**, n. 4, v. 1, p. 262, 2007.

CARAVINA, Maria Solange. **Impacto da municipalização do ensino fundamental público sobre as condições de trabalho dos professores do município de Presidente Prudente-SP**. 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Presidente Prudente/SP, 2009.

CARVALHO; Fabrício Aarão Freire; OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de. Política educacional brasileira e seu financiamento: a omissão do estado com a educação pública. In: Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI, 3., 2004, Teresina/PI. **Anais do III Encontro de Pesquisa em Educação e II Congresso Internacional de Educação - Educação, Práticas Pedagógicas e Políticas de Inclusão Social**. Teresina: UFPI, 2004, p. 1-11.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CHARTIER, Roger. **A história cultural**: entre práticas e representações. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

\_\_\_\_\_. A mediação editorial. In: \_\_\_\_\_. **Os desafios da escrita**. São Paulo: UNESP, 2002. p. 61-76.

\_\_\_\_\_. **A ordem dos livros**: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XIV e XVIII. Brasília: UnB, 1999.

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Hacia donde va Le gasto público em educación**, Logros y desafíos. Serie políticas sociales, Santiago de Chile, nº 42, Nov, vol. II: “Reformas sectoriales y grupo de interes”, 2000.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2009.

DANTAS, Luiza Alves Marinho. **Financiamento da Educação**: os impactos do FUNDEF no sistema de ensino público municipal de Campina Grande. 2005. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, , Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, 2005.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008 (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo).

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira.; FARIA, Geniana Guimarães. **Recursos públicos para escolas públicas**: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do Sistema Educacional Federativo. Belo Horizonte: RHJ/FAE da UFMG, 2010.

\_\_\_\_\_. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77, nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 4 jul. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Thaís Moura (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006. p. 27-40.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

DRAIBE, Sônia. Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p. 68-121.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar-maio/1993. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/17/07-sonia.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2012.

\_\_\_\_\_; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 16 out. 2012.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FARIAS, Elizabeth Regina Streisky de. **Municipalização da educação e seus impactos no município de Ponta Grossa, no período de 2001 à 2004**. 2005. 101 f. Dissertação (Mestrado

em Educação) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa/PR, 2005.

FONSECA, Marília. O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a04v2361.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2010.

FONTINELES, Isabel Cristina da Silva. **Políticas de financiamento do ensino fundamental (1996-2006): o FUNDEF e a valorização do magistério**. 2008. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008.

FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira**. 2001. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Campus Universitário Lagoa Nova, Natal/RN, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

GADOTTI, Moacir. Os compromissos de Jomtien: estado e sociedade civil. 1999. Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Os\\_compromissos\\_2000.pdf](http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Os_compromissos_2000.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2011.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho; RISCAL; Sandra Aparecida (Org.). A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 41-60.

GEMAUQUE, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da educação. **O FUNDEF na educação do estado do Pará: feitos e fetiches**. 2004. 361 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade São Paulo, São Paulo/SP, 2004.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIL, Juca Pirama Camargo. **Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União**. 2007. 246 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2007.

GIRON, Graziela Rossetto. Desafios políticos para educação. **Travessias**, Cascavel/PR, v. 2, n. 1, p. 1-13, jan./abr. 2008.

GONÇALVES; Francisco Williams de Assis Soares; LUZ, Liliane Xavier; CRUZ, Rosana Evangelista. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do estado contemporâneo. **Série-Estudos: periódicos do mestrado em educação da UCDB**, Campo Grande, n. 18, p. 127-142, dez. 2004.

GUEDES, Gilmar Barbosa. **A caixa escolar como indutora da descentralização financeira: uma reflexão sobre a Caixa como entidade de direito privado no município de Natal**. 2002. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002.

GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após sua implantação. In: MARTINS, Angela Maria.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Silvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

GUTIERREZ, Dalva Valente Guimarães. **A política de municipalização do ensino fundamental no estado do Pará e suas relações com a reforma do Estado**. 2005. 226 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pará, Belém/PA, 2005.

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

JÚNIA, Raquel. Governo Dilma e a renovação da DRU: da seguridade social para a dívida pública, **Blog da Brigada Socialista Autônoma – BRISA**, 28 out. 2011. Disponível em: <<http://brigadasocialistaautonoma.blogspot.com/2011/10/governo-dilma-e-renovacao-da-dru-da.html>>. Acesso em: 3 fev. 2012.

KNOOP, Márcia; ARAGÃO, José Welligton Marinho de. Efeitos e impacto do Fundef na rede municipal de ensino de Salvador. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 6, n. 2, p. 141-153, jul./dez. 2003.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 19, p. 43-62, jan./abr. 2002.

LAMPERT, Ernâni. A política neoliberal e a educação superior na América Latina e Caribe. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 453-468, out. 2003.

LEITE, Maria Iza Pinto de Amorim. **Impactos do FUNDEF**: estudo de caso da rede municipal de educação de Vitória da Conquista. 2004. 292 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, 2004.

\_\_\_\_\_. Seis anos de Fundef: avaliação e recomendações. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 8, n. 1, p. 67-83, jan./abr. 2005.

LIMA, Antonio Bosco de. **Conselhos Municipais na educação**: perspectivas de democratização das políticas educacionais. 2001. 150 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_; PRADO, Jeovandir Campos do; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: CONGRESSO ÍBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo/SP. **Anais do XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação “Políticas Públicas e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas”**. São Paulo: PUC – SP, 2011a, p. 1-13. 1 CD-ROM.

LIMA, Fabio Menani Pereira. **Financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental no contexto do FUNDEF (1996-2006)**. 2008. 108 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Faculdade de Economia, Administração, Contábeis e Atuariais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Barueri/SP, 2008.

LIMA, Ubirajara Couto. **As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política**: um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB. 2009. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, 2009.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. p. 25-44.

MACHADO, Maria Margarida de. **A trajetória da EJA na década de 90**: políticas públicas sendo substituídas por "solidariedade". Disponível em : <[http://www.educacaoonline.pro.br/a\\_trajetoria\\_da\\_eja.asp?f\\_id\\_artigo=228](http://www.educacaoonline.pro.br/a_trajetoria_da_eja.asp?f_id_artigo=228)>. Acesso em 04 jul. 2008.

MAIA, Graziela Zambão Adian. Administração (ou “gestão”) da educação no contexto das políticas públicas. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; \_\_\_\_\_ (Org.). Administração e supervisão escolar: questões para o novo milênio. Marília: M3T Tecnologia e Educação, 2008. p. 61-80.

MARQUES, Lilian Danyi. **Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)**. 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena Martins. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, Brasília/DF, 2009.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: FEUSP, 1981.

\_\_\_\_\_. Fontes de recursos financeiros para educação no Brasil: captação e aplicação. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 23-44, out./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas de nosso tempo; v. 57).

MELLO, Tereza Cristina Alves de. **O financiamento da educação básica brasileira: implicações para política educacional em municípios mineiros**. 2000. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Governo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

MICHAELIS: minidicionário escolar da língua portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 2000.

MIRANDA, Antonio Carlos. **A visão dos gestores escolares sobre a influência do FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada pela Rede Municipal de Ensino de Viçosa – MG**. 2010. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2010.

MIRANDA, Marília Gouvea de. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **A gestão de recursos financeiros na escola**: o caso do Programa Dinheiro Direto Escola. 1999. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Gestão financeira na escola pública: o caso do PDDE. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.

NAGEL, Lizia Helena. O estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos 80. In: GUIMARÃES, Francis Mary Nogueira (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: UNIOESTE, 2001. p. 99-122.

NASCIMENTO, Luciane da Silva. **Financiamento e participação democrática na educação**: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias/RJ, 2010.

OLIVEIRA, Carla Regina de. **O FUNDEF e o financiamento das políticas educacionais no município de Santo André 1997/2000**. 2004. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Angela Maria; \_\_\_\_\_. BUENO, Maria Silvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Apresentação. In: \_\_\_\_\_. ROSAR, Maria de Fatima Felix. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 9-12.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP AE), Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Thaís Moura (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006. p. 13-26.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação. In: \_\_\_\_\_; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-122.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política educacional brasileira**: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos. São Paulo: Cte, 2005.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. **Eccos**: revista científica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2006.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 87, n. 215, p. 19-28, jan./abr. 2006.

PASCOALINO, Helio. **A implantação e os resultados iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**: o caso de um município do entorno do Distrito Federal. 2000. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Campus Avançado Asa Norte, Brasília, 2000.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. **Democratização da política educacional brasileira e o FUNDEF**: uma análise de suas práticas discursivas do dito-feito ao feito-não-dito. 2006. 380 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal. O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto de mudanças na configuração do Estado. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Thaís Moura (Org.). **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 283-294.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano, 2000.

POLO, José Carlos. Autonomia de gestão financeira da escola. In: RODRIGUES, Maristela Marques; GIÁCIO, Mônica (Org.). **Guia de consulta para o programa de apoio dos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III.** Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. p. 280-293.

PORTELA, Eunice Nobrega. **A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal.** 2006. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Campus Avançado Asa Norte, Brasília/DF, 2006.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiros. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90.** Brasília: Plano, 2003.

RAMOS, Regina Célia. **Impacto do FUNDEF na estruturação da rede municipal de ensino do município de Pirapozinho-SP.** 2009. 274 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Presidente Prudente/SP, 2009.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.

ROMÃO, José Estáquio. Financiamento da educação no Brasil: marchas e contramarchas. **Eccos: revista científica**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 361-384, jul./dez. 2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB.** Brasília: Liber Livro, 2010.

SANTOS, Edineide Jorge dos. **O impacto do FUNDEF na educação municipal de Cedro-PE.** 2004. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2004.

SANTOS, Inalda Maria dos. **Estudo analítico das políticas públicas de financiamento da educação: a política do FUNDEF num município nordestino.** 2008. 346 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, 2008.

SANTOS, Luziane Aparecida Monteiro Henrique dos. **Financiamento da educação fundamental**. 2003. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Franca, Franca, 2003.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Pesquisa quantitativa *versus* pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: \_\_\_\_\_; GAMBOA, Silvio Sánchez (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 12-59. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 42).

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHORR, Roberto Nicolau. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Silvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 143-152.

SEABRA, Luciana. **BID e BIRD são órgãos diferentes**. 28 set. 2009. Disponível em: <<http://economiaclara.wordpress.com/2009/09/28/bid-e-bird-sao-orgaos-diferentes/>>. Acesso em: 26 out. 2012.

SECCHI, Darci. **O financiamento da educação pública: receitas despesas e estrangulamentos na gestão dos recursos da educação pública de Mato Grosso**. 1993. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 1993.

SEVERINO, Antonio Joaquim. A pesquisa na dinâmica da vida universitária. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 127-198.

SILVA, Carmem Sílvia Bissoli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (Org.). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SILVA, Francisco José da. **Formulação, implementação e resultados do FUNDEF: um estudo acerca das orientações da CNTE**. 2003. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SILVA, Teresa Lucia. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática**. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. 2009. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2009.

SILVEIRA, Derli. **Fiscalização e controle do Fundef**: ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2006.

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno Cesar. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 327-346, mar./abr. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 8 jul. 2012.

SOUSA, Antonia de Abreu. **A política de fundo público para o financiamento da educação básica**: impacto e impasses no município de Fortaleza. 2009. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Campus do Benfica, Fortaleza/CE, 2009.

SOUSA, Maria do Socorro Lages de Carvalho. **Avaliação do impacto do FUNDEF em Teresina / PI**: mais recursos e mais controle social?. 2003. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI, 2003.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Financiamento da educação**: os impactos do FUNDEF na educação básica do estado da Paraíba. 2003. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2003.

SOUSA NETO, Marcelo de. **O impacto do FUNDEF no atendimento ao aluno do ensino fundamental da rede estadual em Teresina (1996-2002)**: conquistas, limites e potencialidades. 2003. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI, 2003.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A escola, por dentro e por fora**: a cultura da escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba – PR. 2001. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; \_\_\_\_\_.; TAVARES, Taís Moura (Org.). **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 249-267.

SOUZA, Antonio Lisboa Leitão de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 91-105.

SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006.

\_\_\_\_\_; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

SOUZA, Patricia Laczynski de. **FUNDEF: seus primeiros resultados no estado de São Paulo**. 2003. 162 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP, 2003.

SUAPESQUISA.COM. **Positivismo**: saiba o que é positivismo, pensamento positivista, Auguste Comte, princípios, literatura, 2004. Disponível em: <[http://www.suapesquisa.com/o\\_que\\_e/positivismo.htm](http://www.suapesquisa.com/o_que_e/positivismo.htm)>. Acesso em: 6 mai. 2009.

TORRES, Ana Paula. **Os recursos financeiros do ensino fundamental**: o FUNDEF na diretoria de ensino de Araraquara. 2005. 226 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara/SP, 2005.

TROJAN, Rose Meri. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. **Revista Ibero-americana de Educação**, n. 51, p. 1-12, dez. 2009.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais**: os impactos do FUNDEF. 2003. 184 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação & Sociedade**, n. 42, p. 256-267, ago. 1992.

VEHRINE, Robert. Discussão acerca do artigo Efeitos e Impacto do Fundef na Rede Municipal de Ensino de Salvador. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 7, n. 3, p. 337-349, jan./abr. 2005.

VIANA, Arthur Sérgio Rangel. **O FUNDEF no Espírito Santo**: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o ensino fundamental do município de Vitória. 2006. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES, 2006.

WAGNER, Carmen Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da educação pública**: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999. 2001. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A descentralização da gestão financeira para a escola. In: CONGRESSO ÍBERO-BRASILEIRO, 1., 2010, Elvas/Pt; Mérida/Es; Cáceres/Es. **Anais do I Congresso Íbero-Brasileiro “Encontro público da educação: emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional”**. Elvas/Pt; Mérida/Es; Cáceres/Es, 2010. p. 44.

\_\_\_\_\_. **A produção e circulação de saberes sobre o financiamento da educação no Brasil (1991-2005)**. 2008. 207 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais no Brasil a partir de 1990. In: CONGRESSO ÍBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo/SP. **Anais do XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação “Políticas Públicas e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas”**. São Paulo: PUC – SP, 2011a, p. 1-13. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação na legislação brasileira: do FUNDEF ao FUNDEB**. 2005. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

\_\_\_\_\_. Financiamento e gestão da educação básica: CF/1988, Plano Decenal de Educação para Todos e PDDE. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO EDUCACIONAL, 3., 2011, Rio Claro. **Anais do III Seminário Internacional de Gestão Educacional “Organização do trabalho na escola e reformas educativas”**, Rio Claro: UNESP, 2011b.

\_\_\_\_\_. Mecanismos responsáveis pela formação de recursos públicos destinados ao financiamento da educação básica no Brasil: o percentual vinculado de impostos próprios. In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPAE SUDESTE, 8.; ENCONTRO ESTADUAL DA ANPAE, 12., 2012, Campinas/SP. **Anais do VIII Encontro Regional da ANPAE Sudeste e XII Encontro Estadual da ANPAE “Gestão de sistemas de ensino, de redes e de escolas: desafios para o campo da pesquisa e para os profissionais da educação”**. Campinas/SP: PUC-Campinas; UNICAMP, 2012.

---

---

# APÊNDICE

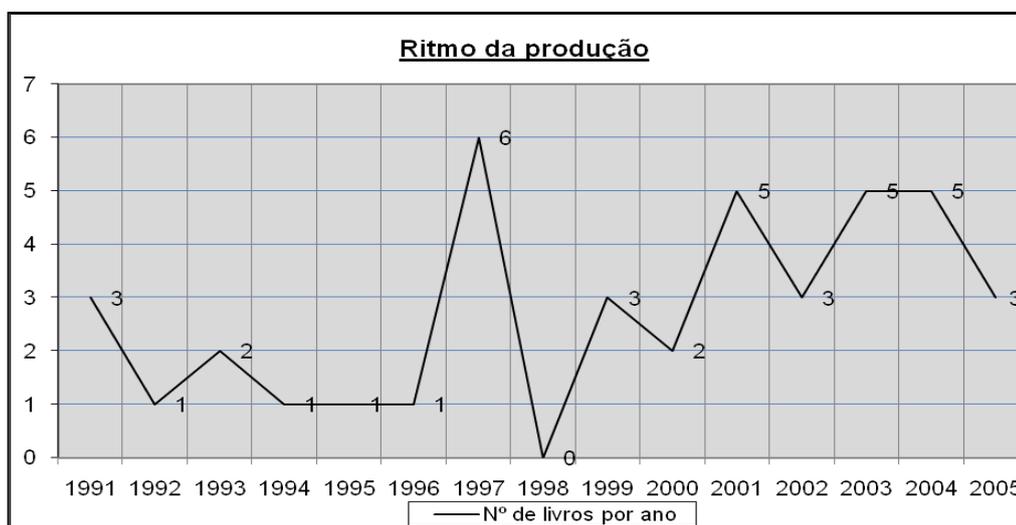
---

**APÊNDICE A** – Representação em tabela e gráfico da quantidade de publicações em 1ª edição sobre o financiamento da educação brasileira: 1991- 2005

**Tabela 3** – Quantidade de publicações em 1ª edição sobre o financiamento da educação brasileira:1991- 2005

Ano	Nº de publicações
1991	3
1992	1
1993	2
1994	1
1995	1
1996	1
1997	6
1998	---
1999	3
2000	2
2001	5
2002	3
2003	5
2004	5
2005	3
<b>Total</b>	<b>41</b>

Fonte: Yanaguita (2008)



**Gráfico 2** - Quantidade de publicações em 1ª edição sobre o financiamento da educação brasileira: 1991- 2005.

Fonte: Yanaguita (2008).