

FEDERALISMO E POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: uma análise do processo decisório

Francy Mary Alves MÓDOLO*

RESUMO: Este artigo tem como proposta discutir, a partir das relações federativas, o processo decisório da política de educação no Brasil - no que se refere ao ensino fundamental - após a Constituição de 1988. Tentaremos compreender como as mudanças ocorridas nas regras decisórias rebateram nas formas de decisão e na esfera decisória da política de educação brasileira contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE: 1-Federalismo; 2-Processo Decisório; 3-Decentralização; 4-Política de Educação

SUMMARY: This articles proposes to discuss, starting from the federative relations, the education policy deciding process in Brazil - in which it refers to Primary School - after the 1988 Constitution. We will try to understand how the occured changes in the deciding rules stroke again on the decision ways and on the deciding sphere of the contemporary Brazilian education policy.

KEY WORDS: Federalism, Deciding Process, Decentralization, Education Policy.

Introdução

A questão das competências e funções dos entes federativos na prestação dos serviços educacionais marcaram o cenário recente de discussões sobre a política educacional brasileira.

A reforma do Estado e as novas atribuições proporcionadas pela implantação de normas legais trouxeram significativos impactos para a

*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FCL - UNESP- Araraquara, sob orientação da Profa. Dra. Marta Arretche.

organização e execução dos serviços educacionais no Brasil na última década. A partir da Constituição Federal de 1988 iniciou-se um importante processo de reforma na política educacional brasileira, podemos dizer que, a implementação da Emenda Constitucional n.º 14/96, que deu origem ao FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), foi o marco recente mais importante neste processo, visto que, constituiu-se em uma iniciativa que modificou a estrutura das responsabilidades de provimento da educação básica entre os entes federativos. Sendo assim, a implementação do Fundo deu origem a consolidação do processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil (nível de ensino eleito como obrigatório pela Constituição Federal de 1988). Este fato trouxe inúmeras conseqüências para o relacionamento entre os entes federativos, provocando, em tese, mudanças no redesenho do processo decisório desta política.

Neste contexto, em que expressivas alterações vêm ocorrendo, a redefinição das funções dos entes federativos põe na pauta de discussões a questão da responsabilidade da decisão e da lógica decisória, isto é, quais os atores e em quais arenas são tomadas as decisões sobre o que será implementado em matéria de educação e quais os fatores que interferem neste processo.

Desta forma, com o objetivo de compreender o processo decisório da política de educação brasileira (no que se refere ao ensino fundamental) frente às alterações do padrão de relacionamento entre os entes federativos, originado pelas reformas, nosso texto será organizado a partir nas seguintes sessões:

- 1- Autonomia e Processo Decisório da Política de Educação brasileira : Antecedentes Históricos.
- 2- Constituição de 1988: A política de Educação Básica e as Relações federativas de 1988 a 1996
- 3- A emenda constitucional n.º 14, a implantação do FUNDEF e o redesenho institucional

1. Autonomia e Processo Decisório da Política de Educação Básica brasileira: Antecedentes Históricos

Para compreendermos um pouco como vêm se estruturando as relações federativas da política de educação, iremos realizar uma breve análise histórica do processo decisório da política de educação antes de 88:

Segundo Silva & Cruz (1996), foi em 1930 que o país reconheceu

formalmente a existência de sistemas autônomos de ensinos nos estados e municípios por meio de um Decreto-lei n. 19402, de 14/11/1930 que criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, responsável pela fiscalização, em todo o território nacional do ensino secundário e superior, ficando o ensino básico sem nenhuma coordenação nacional. Em 1934 a Constituição Federal consagrou o princípio da centralização política, reafirmou a autonomia administrativa estadual e estabeleceu que competia a União fixar as bases e diretrizes da educação nacional em todos os níveis de ensino. Na década de 60 com a Revolução de 64, houve grande concentração de poder na União e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos governos estaduais e municipais. As decisões quanto aos objetivos e metas educacionais partiam da União, por meio de programas e projetos já definidos nas normas para a elaboração e aprovação dos planos estaduais e municipais de educação. O planejamento educacional acabou constituindo-se em um instrumento meramente técnico, servindo como mecanismo de controle e repasse de verbas. Como havia uma estrutura tributária que tornava os estados e municípios mais pobres totalmente dependentes da União, o poder de decisão concernente aos objetivos e metas educacionais era exercido pelo nível central, quando da elaboração de planos setoriais, cabendo às unidades federadas e às municipais apenas a execução das metas. Dessa forma, as semelhanças observadas nas organizações e nos planos educacionais dos estados e municípios nesse período expressam a dependência político-administrativa gerada pela necessidade de suplementação financeira e a impossibilidade de formular propostas alternativas e tomar decisões.

Nas década de 70 e 80 há uma expansão significativa da oferta de serviços públicos de Educação Básica, no entanto, essa oferta não ocorreu de forma orgânica e igualitária entre as três esferas político-administrativas de governo. E assim sendo, acentuaram-se as diferenças setoriais e regionais, devido a ausência de planejamento, permitindo a atuação concorrente das 3 esferas em todos os níveis de educação em um mesmo lugar, havendo excesso de oferta em alguns lugares e falta em outros.

É importante esclarecer que até meados da década de 80, havia uma centralização decisória e uma descentralização desarticulada da oferta de serviços educacionais, havendo um relacionamento conflitivo e ineficaz das esferas de governo.

A presença federal na provisão de serviços de educação pré-escolar e fundamental concentrava-se no financiamento de atividades de apoio – provisão de merenda escolar, livro didático, construção escolar, materiais didáticos, etc.-

e na definição de um currículo mínimo. Assim, a ação federal neste nível de ensino era fundamentalmente de normatização e assistência técnico financeira, cabendo às esferas estaduais e municipais o provimento dos destes serviços educacionais (Arretche, 2000).

Desta forma, podemos verificar- a partir das colocações de Silva & Cruz(1996) e Arretche(2000), acima abordadas- que existe um consenso sobre a responsabilidade histórica dos estados e municípios na prestação dos serviços educacionais do ensino pré-escolar e fundamental, isto é, sobre a descentralização destes serviços educacionais. No entanto, as posições divergem no que se refere a compreensão da esfera onde ocorre a decisão - questão que trataremos adiante.

Com a promulgação da Constituição a política de educação foi reformulada, iremos abaixo analisar essas transformações.

2. A política de Educação Básica e Constituição de 1988: as Relações Federativas e o Processo Decisório de 1988 a 1996

2.1. A política de Educação Básica e as Relações Federativas pós-88: O que mudou?

A Constituição de 1988 ao definir um regime de colaboração na organização de seu sistema de ensino, referendou, segundo Silva & Cruz (1996), um sistema federativo cooperativo, entretanto, o governo federal não foi capaz de liderar um projeto nacional que estabelecesse com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos, o que possibilitaria a cada uma das instâncias de governo assumir as tarefas que lhes fosse delegadas.

Segundo Arretche (2000), na Constituição de 1988 não há nenhum artigo que proponha a descentralização da política educacional (que no caso do ensino fundamental corresponde à municipalização, visto que neste nível de ensino os estados subnacionais já eram responsáveis), apesar de todo apelo pró-deslocamento das decisões das políticas sociais para a esfera municipal que permeou o processo constituinte. Nesta política as discussões estiveram mais ligadas a responsabilidade do Estado no provimento da educação básica, e portanto, as polêmicas giraram em torno do tema público-privado.

Algo interessante é que nesta Constituição a única política em que houve vinculação orçamentária foi a educação: determinou-se percentuais a serem gastos com educação, mas no entanto, não houve o estabelecimento de funções exclusivas, muito embora no texto haja uma divisão “informal” das tarefas,

pela utilização da palavra **preferencialmente**, como veremos abaixo:

O artigo 211 da Constituição Federal, que foi alterado pela E C n.14, define o relacionamento entre os poderes na provisão do ensino:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, (...) e exercerá em matéria educacional, função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização do ensino obrigatório (Emenda Constitucional N.º 14, 1996).

Podemos perceber através da citação acima que o sistema de educação prevê, para funcionar, uma articulação entre os entes federativos, no entanto, o que se estabeleceu após 88 foi a atuação concorrente e desarticulada dos entes federativos, proporcionando o crescimento desigual e iníquo da oferta de serviços.

A fórmula: vinculação orçamentária e não-determinação de funções exclusivas, criaram dualidade e superposição das redes escolares. Segundo Arretche (2000) os estados e municípios passaram a atuar no mesmo nível de ensino, sem no entanto haver diálogo, criando uma dualidade de redes, isto é redes que trabalham de forma independente oferecendo o mesmo serviço para o mesmo público. O resultado é o excesso de oferta de um determinado tipo de classes e ausência de outras, excesso de vagas em um bairro e falta em outros. Sem falar que os programas e materiais didáticos, bem como a remuneração dos funcionários são inteiramente diferentes.

Com a vinculação de receitas - estados, municípios e a União tendo que investir um percentual em educação - os municípios pertencentes à estados que haviam universalizado o ensino fundamental (nível obrigatório de ensino),

priorizaram o investimento em educação infantil, não havendo assim um avanço significativo na municipalização do ensino.

2.2. A Política de Educação e Processo Decisório de 1988 a 1996

As relações entre as esferas de poder em um Estado federativo devem ser levadas em consideração ao analisar o processo decisório das políticas públicas, pois, elas constituem-se em obstáculos importantes em sua condução e direcionamento, visto que, o governo central deve respeitar a autonomia das demais esferas de governo.

No que diz respeito ao ensino fundamental, não existe consenso, entre os seus analistas, da esfera onde ocorre o processo decisório, isto é, em qual esfera político-administrativa essa decisão é tomada.

Existem basicamente dois posicionamentos sobre esse fato:

a) Existe descentralização dos serviços educacionais, mas a decisão ainda é centralizada no governo federal.

b) O processo de decisão se dá nos Estados e municípios, pois os mesmos têm autonomia administrativa e financeira legalmente assegurada.

A questão central desta discussão está no entendimento da capacidade (e atuação) do governo federal em influenciar as esferas subnacionais nas decisões a serem tomadas. Como na esfera central existem burocracias bem articuladas e capazes de fazerem um desenho de política que estreitem o espaço de manobra das esferas subnacionais, isto é para alguns entendido como perda de autonomia e para outros não. Esta visão está ligada ao **entendimento de federalismo dos analistas**:

Segundo alguns, para que exista de fato um regime federativo é preciso que existam relações harmônicas entre os entes federativos, que não haja preponderância de um sobre o outro, sendo indispensável, desta forma, que haja uma exclusividade de funções e responsabilidade, visto que funções concorrentes geram atritos e, desta forma, ameaçam o equilíbrio federativo; Para outros, federalismo é um sistema de correlação de forças onde as esferas estão em atrito, devendo haver uma articulação entre os entes federativos para que, conjuntamente, possam executar as políticas públicas, não havendo assim necessidade de exclusividade de funções, apenas a clareza das responsabilidades e uma articulação entre as esferas de poder. Desta forma, este sistema não compreende um conjunto de relações harmoniosas, mas um grande jogo de poder onde a esfera central induz as políticas e as subnacionais são pontos de veto

para a atuação da central. Nessa visão, o sistema federativo é algo complexo, envolvendo disputas por recursos financeiros e políticos.

As reflexões de Arretche (2000) e Silva&Cruz (1996) são fundamentais para compreendermos o processo de decisão da política educacional brasileira, visto que olham sob ângulos diferentes a questão federativa da política de educação. Seus trabalhos contemplam as duas correntes de pensamento que iluminam essa discussão, desta forma, traçaremos um paralelo entre o pensamento das autoras para montarmos um painel com as principais questões:

Para Silva e Cruz (1996) o arranjo federativo da política educacional brasileira possui como características: relações não cooperativas entre os entes federativos, indefinição de competências, e centralização das decisões. Para elas, existe uma descentralização na execução dos serviços educacionais e uma centralização decisória na União.

Sendo assim, apesar da Constituição de 88 estabelecer um princípio de cooperação no sistema federativo, e também deixar clara a atuação do município no ensino fundamental e pré-escolar, esse sistema é bastante complexo por exigir constante articulação entre as esferas de governo em vários níveis. No entanto, como o governo federal não foi capaz de liderar um projeto nacional que estabelecesse com clareza as competências e mecanismos de repasse de recursos, isso impossibilitaria que cada instância de governo pudesse assumir as tarefas que lhes fossem delegadas.

Podemos perceber pelo desenvolvimento do argumento de Silva & Cruz (1996) que, para elas, existe uma separação entre a capacidade administrativa e capacidade decisória, a decisão é centralizada na esfera federal, não existindo de fato um processo de descentralização, pois, não há descentralização sem a capacidade política de realizar, isto é, deve existir uma descentralização de poder, pois sem essa condição só há delegação de tarefas.

Para Arretche (2000) o sistema educacional era bipartido havendo uma descentralização na gestão das redes de ensino fundamental, pré-escolar, e uma centralização nas atividades de suporte, como merenda e livro didático. Para ela as instâncias subnacionais têm, legalmente, autonomia para decidir as políticas a serem implementadas, no entanto, não descarta a capacidade do governo federal de induzir o seu comportamento, contudo, acredita que essa capacidade não lhes tire a autonomia. O desenho da políticas diminui ou aumenta as chances das unidades federadas aceitarem ou não as propostas do governo central, no entanto, elas possuem legalmente o direito de aderirem ou não às propostas do governo federal, pois possuem autonomia prevista na constituição Federal.

É indispensável ressaltarmos que a autonomia das instâncias subnacionais não é total, ela está limitada pelo arcabouço constitucional e pela lei de Diretrizes e Bases da educação, no entanto, dentro deste espaço elas têm autonomia decisória legalmente assegurada.

Para Arretche (2000) a política educacional não tinha um *locus* exclusivo de decisão, visto que, estados e municípios de forma independente criavam suas redes, e portanto, não havia uma política de educação, mas políticas de educação que se sobrepunham. No que diz respeito à oferta de ensino pré escolar e fundamental a redes estaduais e municipais não se relacionavam, portanto, havia dois processos decisórios um em âmbito municipal e outro em âmbito estadual, que davam características a essas duas redes concorrentes. Além disso, havia um outro processo decisório centralizado, em âmbito federal, que controlava todas as atividades de apoio. Na sua visão, o processo decisório da política educacional brasileira era pulverizado, havendo vários centros de decisão que funcionavam desarticuladamente.

3. A Emenda Constitucional N.º 14, a implantação do FUNDEF e o Resenho Institucional

A EC n.º 14, foi aprovada em 1996 e através dela criou-se condições legais que permitiram alterações significativas nas regras de funcionamento do sistema educacional brasileiro. Podemos acompanhar as alterações trazidas por essa alteração no texto constitucional através da tabela abaixo:

ALTERAÇÕES NO TEXTO CONSTITUCIONAL – EMENDA 14/96

Texto	Emenda Constitucional 14/1996	Comentários
Constitucional/1988		
<p>Art.34 – A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:</p> <p>I...; II...; III...; IV...; V...; VI...;</p> <p>VII- assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a)...; b)...; c)...; d)...</p>	<p>Art.1 – É acrescentada no inciso VII do ART. 34, da Constituição Federal, a alínea “e” com a seguinte redação:</p> <p>“ e) Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendido e proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”.</p>	<p>A partir da Emenda , não só os municípios, mas também os estados poderão sofrer intervenção da União a fim de garantir a aplicação correta do mínimo exigido da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

<p>Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado, mediante a garantia de:</p> <p>I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio;</p>	<p>Art. 2 – É dada nova redação aos incisos I e II do Art.208 da Constituição Federal nos seguintes termos:</p> <p>“ I – ensino fundamental e gratuito assegurado, inclusive com oferta gratuita para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II – Progressiva universalização do ensino médio gratuito; ”</p>	<p>A partir da Emenda, no inciso I, fica explícito que o Estado deverá arcar com a oferta gratuita do ensino fundamental para todos que não tiveram acesso na idade própria.</p> <p>No inciso II, a expressão “universalização” sugere um significado mais abrangente que “extensão”, pois representa a intenção de atingir a totalidade da população da faixa etária, no menor tempo possível.</p>
<p>Art. 211 – A União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p>	<p>Art. 3º - É dada nova redação aos § 1.º e 2.º do art. 211 da Constituição Federal e neles são inseridos mais dois parágrafos, passando a Ter a seguinte redação:</p>	<p>A partir da Emenda, A União passará a exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a oferta igualitária de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade.</p>
<p>§ 1.º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p>	<p>“ Art. 211...</p> <p>§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.</p>	<p>Fica reservado ao município a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil. A expressão “pré-escola” (de 4 a 6 anos) foi substituída por “educação infantil” , ampliando a faixa de idade para atendimento de 0 a 6 anos.</p>
<p>§ 2.º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p>	<p>§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.</p>	<p>A partir da Emenda, ficou estabelecida para os Estados a obrigação de atuar prioritariamente no ensino fundamental e no médio.</p>
	<p>§ 3.º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio</p>	<p>Por fim, o § 4.º determina que Estados e Municípios, ao organizarem seus sistemas de</p>
	<p>§ 4.º - NA organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo, a assegurar a universalização do ensino</p>	

obrigatório.”

Art.212 – A União

aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados e Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1.º - ...; § 2.º - ...; § 3.º - ...; § 4.º - ...;

§ 5.º - O Ensino

Fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 60 – Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os

Art. 4.º - É dada nova redação ao §

5.º do artigo 212 da Constituição Federal nos seguintes termos:

“ § 5.º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento o salário-educação, recolhida pelas empresa na forma da lei”.

Art. 5.º - É alterado o Art. 60 do Ato das Disposições transitórias e neles são inseridos nos parágrafos, passando o artigo a Ter a seguinte redação:

“ **Art. 60** – Nos dez primeiros anos de promulgação desta Emenda, s Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição

ensino, estabeleçam formas de colaboração, para que possam garantir a universalização do ensino obrigatório, ou seja, do ensino fundamental.

Foi suprimida qualquer possibilidade de empresas deduzirem da contribuição social do salário-educação as despesas realizadas com ensino fundamental de seus empregados e dependentes. Com esta medida, ficam ampliados os recursos do poder público para o financiamento da educação.

Na Constituição, a responsabilidade pelo ensino fundamental era dada, de forma geral ao Poder Público, com a mobilização de setores organizados da sociedade, que se traduzia pela aplicação de pelo menos 50% dos recursos resultantes de impostos e

setores organizados da sociedade e com a aplicação de pelo menos 50% dos recursos a que se refere o art.212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo Único: Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com objetivo de assegurar universalização do seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1.º - A distribuição de responsabilidades e recursos entre Estados e seus municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no Art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um **Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, de natureza contábil**".

§ 2.º - O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos 15% dos recursos a que se referem os Art. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso i, alíneas "a e b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3.º - A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o § 1.º, sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4.º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de qualidade de ensino definido nacionalmente.

§ 5.º - Uma porção não inferior a 60% dos

transferências(*caput* do Art. 212).

A Emenda especifica claramente que a responsabilidade é dos estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão aplicar não menos que 60% dos recursos referidos no *caput* do Art. 212(dos 25%), com a finalidade de garantir a universalização do ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério.

A Emenda cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, composto por 15% dos seguinte impostos e transferências: ICMS, Fundo de Participação do Estado-FPE, Fundo de Participação dos Municípios-FPM e do IPI-Exportação.

A distribuição dos recursos do Fundo entre cada estado seus municípios será proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, devendo ser aplicado um valor anual mínimo/aluno. A Emenda determina que a União complemente esse valor, sempre que não atingir o mínimo definido nacionalmente.

Fica estabelecido um prazo de cinco anos para a revisão do

recursos de cada Fundo referido no § 1.º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6.º - A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3.º, nunca menos que o equivalente a 30% dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal.

§ 7.º - A lei disporá sobre a organização dos fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sob a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno*.

Art. 6.º - Esta Emenda entre em vigor a 1.º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

percentual de contribuição dada União, Estados, Distrito Federal e municípios para o referido fundo.

A Emenda Constitucional destina também não menos de 60% dos recursos do Fundo ao pagamento de professores do ensino fundamental em pleno exercício do magistério.

À União fica reservada a obrigação de aplicar nunca menos de 30% dos recursos referidos no *caput* do Art. 212 (dos 18%). Estes recursos destinam-se a erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, bem como a complementação do valor mínimo por aluno definido nacionalmente, sempre que este não for atingido.

No § 7.º caberá à lei ordinária federal, dispor sobre a organização dos Fundos, sua distribuição de recursos, fiscalização e controle, assim como a base de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

* Tabela extraída de: Brasil, Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: guia para sua operacionalização*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1997.

Esta tabela representa a versão oficial sobre as modificações introduzidas com a implementação da Emenda, que tem o FUNDEF como principal expoente. Portanto, para que possamos melhor compreender os limites e as possibilidades da política de educação brasileira pós- FUNDEF., iremos nos utilizar das reflexões de Davies (1999), Aleralo (1999) e Pinto (1999).

3.1. O que é?

O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério é um fundo, de natureza contábil, constituído de 15% dos 25% de recursos financeiros obrigatórios para aplicar em educação (ICMS, fundo de participação dos estados, fundo de participação dos municípios, IPI-Exportação e o ressarcimento pela desoneração de exportação) de estados e municípios. Foi criado pelo prazo de dez anos, em nível estadual, e é redistribuído entre cada estado e os seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes municipais e estaduais. Destes 15% destinados ao ensino fundamental, 60%, no mínimo, devem ser destinados ao pagamento de salários dos professores em exercício. De acordo com a legislação o governo federal fixará a cada ano um valor mínimo nacional por aluno, levando em consideração a previsão do número de alunos do ensino fundamental para o ano seguinte e a receita total do FUNDEF. Estabelece a EC n. 14/96 que o governo federal deverá complementar os recursos do fundo dos estados que não atingirem o valor mínimo do gasto/aluno/ano, definido nacionalmente (Arelaro, 1999).

Ainda segundo Aleralo (1999), o governo federal pretendia com a criação do fundo atingir quatro objetivos: 1- justiça social; 2 – uma política nacional de equidade; 3 – a efetiva descentralização e melhoria na qualidade da educação; e 4 – a valorização do magistério público. O que não é pouca coisa para um único fundo, até porque nenhum recurso novo seria acrescido aos já existentes nos estados e municípios. Este fato foi agravado pelo fato do governo federal ter conseguido reduzir seu percentual de investimento obrigatório no ensino fundamental, de 15% para 7,5%, na própria Emenda Constitucional. Portanto, a partir da implementação da EC n.º14, as esferas públicas deveriam investir 15% do total dos recursos vinculados e obrigatórios, para a educação e 60% deste percentual em ensino fundamental. “... Somente o governo federal surpreendentemente o faria ‘no equivalente a 30% dos recursos a que se refere o Art.212 da Constituição Federal’, ou seja, sua responsabilidade direta, apesar do discurso de prioridade nacional deste nível de ensino, ficou reduzida à metade

em relação às outras esferas públicas”. (Aleralo, 1999: p.28).

Portanto, apesar do discurso que o fundo iria fazer uma redistribuição dos recursos, trazendo dos estados e municípios mais ricos para os mais pobres, parte da literatura acredita que o fundo foi criado para desresponsabilizar a União e responsabilizar Estados e Municípios no provimento dos serviços. No dizer de Davies (1999), o governo federal fez cortesia com chapéu alheio.

No entanto, esse processo de responsabilização das esferas subnacionais precisa ser melhor estudado, por isso iremos abaixo levantar algumas questões subjacentes às relações federativas da política de educação pós-FUNDEF.

3.2 Como ficam as relações federativas após o Fundo?

A implantação FUNDEF direciona a opção de investimento do município em uma única modalidade de ensino, visto que, para não perder recursos, os administradores municipais **têm** que abrir matrículas no ensino fundamental, pois os repasses estão a elas relacionados. Desta forma, o fundo conduz fortemente o investimento de educação dos estados e municípios. Uma outra alteração é que com a implantação do fundo é retirada do governo federal a responsabilidade de investimentos na erradicação do analfabetismo, tendo esse apenas a função **supletiva** de recursos financeiros dos Estados e Municípios que não conseguem atingir o valor mínimo por aluno previsto na lei, sendo que este mínimo é definido pela própria União que vai pagar a diferença. Desta forma, entendemos que o FUNDEF desobriga o governo federal e responsabiliza as instâncias subnacionais.

No entanto, no que diz respeito à atribuição de responsabilidades aos estados e municípios devemos considerar o fato do Brasil ser um Estado federativo, e modificações deste porte esbarram nas relações entre seus entes – que são autônomos -, pois o governo federal não pode simplesmente obrigar as unidades federativas e os municípios a cumprirem suas determinações. Desta forma, a estratégia encontrada para influenciar as decisões locais foi alteração da Constituição Federal e desta forma, foi necessário o envolvimento do poder Legislativo neste processo de negociação. Mas, no resultado final o governo federal saiu vitorioso, pois conseguiu implantar as medidas que, rapidamente, estão sendo assimiladas pelos municípios. Podemos perceber, segundo Arelaro (1999) que

“... a Emenda Constitucional que cria o FUNDEF indiscutivelmente altera o pacto federativo, pois **interfere na distribuição de recursos de estados**

e municípios, uma vez que esses entes jurídicos, concordando ou não, vêm seus recursos “garfados” na origem. Ao mesmo tempo e no mesmo ato legal, o MEC se desresponsabiliza do ensino fundamental e do “combate ao analfabetismo”, uma vez que a EC n. 14 reduziu o investimento obrigatório e constitucional (até aquela época) de 9%, dos 18% obrigatórios, para um pouco mais de 5%...”(Arelaro, 1999: p.42).(grifo nosso)

Desta forma, podemos perceber que os Estados e Municípios têm influenciado fortemente as decisões locais a partir das determinações da esfera federal, visto que, moldam sua políticas para tirar proveitos das “vantagens” oferecidas neste novo contexto legal. Sendo assim, os entes federativos têm a liberdade legal para implementar ou não a política proposta pela União, mas se assim não o fizerem, acabam ficando com menos recursos em caixa.

COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL POR REGIÃO E ESFERA DE GOVERNO 1997-2000										
REGIÃO	1997					2000*				
	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS c= a+b	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS c= a+b
	n.º de alunos (a)	participação (a/c)	n.º de alunos (b)	participação (b/c)		n.º de alunos (a)	participação (a/c)	n.º de alunos (b)	participação (b/c)	
NO	1.789.065	63,1	1.045.998	36,9	2.835.063	1.412.606	45,1	1.722.308	54,9	3.134.914
NE	4.233.478	42,7	5.678.516	57,3	9.911.994	3.990.681	34,5	7.564.948	65,5	11.545.829
CO	1.546.716	69,4	680.443	30,6	2.227.159	1.453.103	62,8	878.583	37,2	2.362.686
SD	8.170.589	71,4	3.271.646	28,6	11.442.235	6.778.573	59,1	4.692.487	40,9	11.471.040
SU	2.358.716	57,3	1.759.925	42,7	4.118.641	2.208.177	54,2	1.889.479	45,8	4.077.856
BRASIL	18.098.544	59,3	12.436.528	40,7	30.535.072	15.863.140	48,7	16.728.785	51,3	32.591.926

REGIÃO	Taxas de Crescimento		
	Municipal	Estadual	Total
NO	64,7	-21	10,6
NE	33,2	-6	16,5
CO	29,3	-4,1	6,1
SD	43,4	-17	0,3
SU	6,2	-6,4	-1
BRASIL	34,5	-12,4	6,7

Fonte: MEC (Censo Escolar 1997/2000)

A tabela acima mostra o crescimento das matrículas municipais em ensino fundamental, reforçando o argumento da capacidade de indução do governo federal na esfera local.

3.3. Que novidades institucionais trazem

Alterações significativas vêm ocorrendo no processo decisório da política de educação municipal, essas alterações caminham em duas vias: inclusão

de novos atores e esferas decisórias e deslocamento da decisão para o município.

Os novos espaços de participação no controle e decisão da política educacional são os conselhos paritários, fórmula já aplicada para outras políticas como a saúde e a assistência, agora chegaram para a educação.

Os conselhos são implantados nos três âmbitos da administração: federal, estadual e municipal, sendo a implantação deste último, condição para que haja a municipalização do ensino fundamental, isto é para que haja transferência dos recursos do fundo.

A Lei 9424 que dispõe sobre o FUNDEF no § 4.º fala sobre a função dos conselhos que deverão ser implantados junto à todas as esferas de governo:

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de 180 dias a contar da vigência da lei (Lei 9424:1996).

Esses conselhos devem ter um caráter deliberativo, devendo ele auxiliar a formulação da política a ser implantada. No entanto, ao mesmo tempo que a lei estabelece a obrigatoriedade de funcionamento destes conselhos, estabelece apenas o número mínimo de integrantes e deixa a cargo dos Estados e municípios fazerem a complementação de membros da maneira que lhes convier, ou seja, a composição e criação fica sob responsabilidade da administração municipal compondo, desta forma, o conselho a sua forma. Davies (1999) analisando os conselhos gestores do FUNDEF, faz a seguinte colocação:

(...) apesar do nome, o conselho é mais estatal do que social, uma vez que é composto mais por representantes do Estado que da sociedade.... o Conselho Federal denominado de Acompanhamento e Controle Social terá seis representantes do governo federal, um do Consed(Conselho dos Secretários Estaduais de Educação), um da Undime(União dos Dirigentes Municipais de educação), um do CNE, um da CNTE e um de pais de alunos e professores. Assim no total de 11 membros, só 2 representam entidades da sociedade, sendo o restante composto de representantes estatais. Também no âmbito estadual os Conselhos serão mais estatais do que sociais, pois do no mínimo de sete membros, quatro representarão diferentes esferas do poder estatal... Apenas dois representarão a sociedade... e outro os pais de alunos e

professores da escola pública de ensino fundamental. ... É só no âmbito municipal que poderíamos dizer que os Conselhos, pelo menos formalmente, têm caráter mais social que estatal, uma vez que contarão com no mínimo de quatro membros, sendo apenas um da secretaria Municipal de Educação (Davies, 1999: p.27-28) .

No entanto, devido às características histórico-político-culturais brasileiras marcadas pelo clientelismo e fisiologismo, além da secular arbitrariedade e impunidade dos governantes brasileiro, nada impede que prefeitos, aproveitando-se da brecha deixada pelo artigo da Lei 9.424 que define a composição mínima dos conselhos, ampliem o número de membros com o objetivo de ter mais representantes seus nos conselhos do que da sociedade (Davies, 1999), podendo, com isso, alterar as correlações de poder existentes nesta esfera decisória. Corroborando com o pensamento de Davies (1999), Pinto (1999) acrescenta:

O que a experiência tem demonstrado é que os executivos têm assegurado para si a maioria de assentos nestes conselhos. De qualquer forma, ele é um importante instrumento no sentido de assegurar transparência e acesso aos dados (id.ibid:p. 89)

3.4. A Influência dos Poderes Executivo-Legislativo e do Conselho Municipal de Educação no Processo Decisório Local.

Com a descentralização e a potencial responsabilidade do município em decidir as políticas sociais a serem implantadas é de grande relevância o estudo dos processos decisórios.

Dentro da análise do processo decisório um aspecto importante a se verificar é se de fato as políticas são gestadas na esfera local, e em caso afirmativo, descobrir sob quais condições institucionais e políticas são tomadas as decisões. Neste último aspecto é extremamente relevante a análise da relação entre os poderes Executivo/Legislativo. A partir desta análise é possível apreender o funcionamento do sistema político local, seja a partir do papel das lideranças políticas governistas ou de oposição, bem como a atuação de outros atores estratégicos, como grupos de pressão e qual sua influência no processo decisório (Santos, 1997).

Um outro aspecto relevante é que o padrão de interação entre esses dois poderes influi na dinâmica do processo decisório, refletindo nos resultados da política a ser implementada, nas suas características, podendo a proposta de política pública ser recusada totalmente, ou aceita integralmente ou parcialmente. Além disso, esse padrão também influi no tempo hábil de tramitação, podendo a aprovação da proposta ser rápida ou haver paralisia decisória (Abrúcio, 1997).

É interessante observar a peculiaridade do processo de tomada de decisão na política de educação: Por ser uma política com vinculação orçamentária não necessita que o legislativo prove recursos orçamentários, podendo então o executivo definir prioridades sem ter que enfrentar esse ponto de veto. Desta forma, o único ponto de veto ao executivo é o conselho municipal, que tem sua composição definida pelo executivo e precisa ser aprovada a lei que o cria no legislativo. Desta forma, as características do desenho da política favorecem uma autonomia do executivo.

Conclusão

O processo decisório em âmbito municipal, isto é, as decisões no plano local, apesar de extremamente importante, ainda não foi suficientemente estudado. A compreensão da natureza das instituições e das relações políticas nessa esfera se faz urgente e é imprescindível para o entendimento das políticas sociais brasileiras pós-88, devido às propostas de municipalização.

Com a implantação do FUNDEF se efetivou o processo de municipalização do ensino fundamental, e isto não se deu por acaso. O desenho da política foi estruturado de forma a impelir as administrações municipais a se responsabilizarem por essa modalidade de ensino, que era feita, em sua maioria, pelos estados.

O município tinha a autonomia legal para recuar-se a assumir o ensino fundamental, mas se assim o fizesse, recusaria parte de sua arrecadação que iria para o fundo, assim perdendo receita, visto que, o fundo repassa o valor apenas por matrículas de aluno do ensino fundamental. Para os municípios de médio e grande porte, que possuem receitas consideráveis de impostos, o volume de recursos que sairiam de suas mãos é bastante significativo. Desta forma, com objetivo de segurar sua receita e ainda ficar com parte dos recursos antes de posse estadual, grande parte dos municípios aderiram ao fundo.

Desta forma, podemos concluir que o município tem autonomia legal para aceitar ou não novas atribuições, mas na correlação de forças, o governo

federal conseguiu encaminhar suas reformas, isto é, está conseguindo implementar a municipalização.

Em aderindo ao FUNDEF cabe ao município decidir a política de educação municipal, contando para isso com os recursos do Fundo e com as receitas vinculadas à educação. De posse dos recursos, cabe à secretaria municipal, respeitando a legislação federal, criar a política que melhor se adequie na realidade de seu município, tendo apenas que apresentá-la ao conselho municipal de educação a quem cabe apreciá-la.

Desta forma compreendemos que, dentro dos limites legais e em sua esfera de atuação, o executivo municipal é livre para decidir, no entanto, decide dentro das regras definidas pelo governo federal.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. & SAMUELS, D. A Nova Política dos Governadores. In: **Revista Lua Nova**, n.40/41, pp. 138-166, 1997.

ALERALO, L. R. G. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira. Algumas Reflexões sobre o documento 'Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF-Relatório MEC'. In: DOURADO, L. F. **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados, 1999.(Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

BRASIL, Emenda Constitucional 14, de 12/09/96, publicada no DOU em 13/09/96.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –FNDE. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: guia de operacionalização**. São Paulo: Cepam, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal de 1998 (atualizada até a EC 19/98)**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. **Lei 8424** (dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e dá outras providências) 24/12/96.

DAVIES, N. **O Fundef e o Orçamento da Educação Básica - Desvendando a Caixa Preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.(Coleção Polêmicas de Nosso Tempo)

PINTO, J. M. de R. *Um Fundinho chamado 'Fundão'*. In: Dourado, L. F. **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados, 1999.(Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **Revista Dados**, vol. 40, n. 3, pp. 335-376, 1997.