

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS SOCIAIS  
DESCENTRALIZADAS: O ESTUDO DO FUNDEF**

**MARIANE CAMPELO KOLSLINSKI**

**ORIENTADORA: PROF. DRA. LÚCIA AVELAR**

**Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida  
por Mariane Campelo Koslinski e aprovada pela Comissão Julgadora.**

**Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_**

**Assinatura: \_\_\_\_\_**

**Comissão Julgadora:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**2000**

CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA  
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP

K846p Koslinski, Mariane Campelo.  
O processo de implementação de políticas sociais  
descentralizadas : o estudo do FUNDEF / Mariane Campelo  
Koslinski. -- Campinas, SP : [s.n.], 2000.

Orientador : Lúcia Mercês de Avelar.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Faculdade de Educação.

1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
Fundamental e Valorização do Magistério. 2. Descentralização  
administrativa. 3. Política social. 4. Democracia. 5. Educação -  
Financiamento. I. Avelar, Lúcia Mercês. II. Universidade Estadual  
de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

## AGRADECIMENTOS

Enfim, chego ao final de um ciclo, de uma longa caminhada que envolveu grande esforço e valiosa aprendizagem.

Esta trajetória não teria sido possível sem o apoio de diversas instituições e pessoas, que espero não esquecer de mencionar nesta breve página de agradecimentos.

Gostaria de mencionar o apoio financeiro do CNPq, que possibilitou o desenvolvimento desta dissertação e do apoio da Fundação Clemente Mariani e seus funcionários, que prestaram imenso apoio para a realização da pesquisa de campo em

Agradeço também as contribuições dos professores Lúcia Avelar, Eloísa Hoflig, Jorge Tapia, Marcio da Costa para o texto desta dissertação.

Vale mencionar que o processo que envolveu a realização desta dissertação foi longo, e não seria tão rico em dados não fosse o contato com o professor João Monlevade que apontou, diversas vezes, para caminhos e agentes relevantes para esta pesquisa. Agradeço também o professor Nicolas Davis por contribuir com contatos com diretores do SEPE/RJ e a representação do MEC do Rio de Janeiro, especialmente Luis Carlos, por sua receptividade, me convidando a participar do “Fórum Permanente de Financiamento da Educação do Rio de Janeiro”. Não posso deixar de mencionar o apoio dos funcionários do Escritório do FUNDEF, especialmente de seu presidente, Ulysses Semeghini, que atenderam atenciosamente a todas as solicitações de documentos e dados da pesquisadora.

A realização desta dissertação também não seria possível sem a contribuição e paciência dos agentes entrevistados, quais sejam, secretários de educação, professores, pais de alunos, e diretores de sindicatos de professores dos municípios pesquisados.

Neste caminho também encontrei pessoas que contribuíram para minha formação e que acreditaram no meu trabalho, especialmente Ivany Pino e Lúcia Avelar, mestres e amigas.

Enfim, não posso deixar de mencionar o apoio de amigos, dos antigos e de novas amizades cultivadas nesta trajetória.

E por fim, agradeço: minha mãe, minha grande inspiração; meu pai, por seu apoio incondicional; Liana, Marcelo e Sonia por estarem sempre presentes. Agradeço minha

família por me apoiar sempre em minhas empreitadas, por me inspirarem e por acreditar e compartilhar os meus sonhos.

## RESUMO

do Ensino Fundamental e de Manutenção do Magistério (FUNDEF) e toma esta nova forma de financiamento do ensino fundamental como parte de uma estratégia do governo central, acentuada na década de 90, que pretende atingir a descentralização da gestão dos setores sociais. A descentralização é vista como uma estratégia de reforma de Estado que, por aproximar os gestores do público-alvo, seria capaz de alcançar maior eficiência e equidade na gestão dos setores sociais e de afastar-se do padrão autoritário e ineficiente que

Sistematizamos nesta pesquisa diversas correntes e estudos que apontam que a relação entre políticas de descentralização e a equidade e a eficiência da gestão de setores sociais não pode ser simplificada. Estes estudos apontam para diversos fatores que podem influenciar a implementação de políticas nesta direção. Buscamos nesta sistematização uma base teórica para analisar o FUNDEF e enfatizamos fatores relacionados ao desenho desta nova estratégia de financiamento do ensino fundamental e fatores relacionados ao ambiente (socioeconômico e da cultura política) onde esta política está sendo implementada.

Começando pela decisão dos formuladores (no caso o MEC), analisamos as inovações trazidas pela legislação que permeia o FUNDEF e nos propomos a responder as seguintes questões: (i) qual a capacidade das inovações e estratégias do governo central de moldarem a relação entre as esferas dos governos e entre o governo local e a sociedade, ou seja, até que ponto as ações dos oficiais implementadores e do público-alvo são coerentes com os procedimentos descritos na decisão política?; (ii) até que ponto foram atingidos os objetivos de eficiência e equidade da gestão de recursos destinados ao ensino fundamental?; (iii) que fatores têm influenciando tanto os resultados em relação ao comportamento dos agentes quanto do alcance dos objetivos pretendidos pelo programa?; (iv) como este programa tem sido reformulado ao longo do tempo?

Para responder a tais questões, contamos com dados de âmbito nacional, recolhidos através da “Pesquisa de Avaliação da Implementação do FUNDEF – 1998” realizada pelo

MEC/FUNDEF/INEP e de uma pesquisa qualitativa realizada em três municípios do Estado da Bahia e em três municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O objetivo mais específico desta pesquisa é apontar para fatores que possam estar afetando a implementação deste programa e o mais geral é tentar desvendar fatores que sejam relevantes na implementação não só desta estratégia mas de outros programas e políticas que pretendem atingir a descentralização de serviços sociais.

### **ABSTRACT**

This work analyses the implementation of the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Manutenção do Magistério – FUNDEF* (fund for the maintenance and development of primary education and valuing the teachers) and it takes this new form of primary education financing as part of a central government strategy, accentuated in the 90s, that aims at reaching the decentralisation of social sectors management. Decentralisation is taken as a State reform strategy that would be able to reach greater efficiency and equity of social sectors management and to keep away from an authoritarian and inefficient pattern that characterised the management of previous decades. This would be the case as decentralisation approximates the governments to the target groups.

In this research we have systematised a number of studies and approaches that point that this relationship between decentralisation policies and efficient and equitable management cannot be simplified. These studies indicate various factors that can influence the implementation of policies following this direction. Throughout this systematisation we searched for a theoretical base that would enable us to analyse the FUNDEF. We have emphasised factors related to the design of this new primary education financing strategy and factors related to the environment (socio-economic and related to the political culture) where the policy is being implemented.

Starting with the decision of policy-makers (in this case the Ministry of Education), we have analysed the innovations brought by the legislation permeating the FUNDEF and

we aimed at answering the following questions: (i) what is the capacity of the central government innovations and strategies to shape the relationship between the three spheres of government and between the local government and the society, that is, to what extent the actions of the local government and the target population are coherent with the procedures described in the political decision?; (ii) to what extent where the objectives of efficiency and equity of primary education resources management reached?; (iii) what factors have been influencing the intended results related to both the behaviour of the relevant agents and the objectives stated by the formulators?; (iv) how has this policy been reformulated over time?

In order to answer these questions, we relied on data, on national basis, collected throughout the “Survey for the Evaluation of the FUNDEF’s Implementation – 1998” elaborated by the MEC/FUNDEF/INEP and on data collected in three municipalities located in the State of Bahia and three municipalities located in the State of Rio de Janeiro, by means of a qualitative research.

The specific goal of this research is pointing to factors that might be affecting the implementation of this policy and a more general goal is to disclose relevant factors influencing the implementation not only of this strategy but of other programs and policies that aim at reaching the decentralisation of social services.



## ÍNDICE

<b>Capítulo 1 – O FUNDEF: uma estratégia de descentralização para maior governabilidade e democratização?</b>	<b>01</b>
<i>Introdução</i>	01
<i>O Estado desenvolvimentista e o padrão autoritário de gestão</i>	02
<i>A crise do Estado e a consolidação democrática</i>	03
<i>O primeiro consenso sobre o Estado</i>	07
<i>Outra concepção de Estado: o Estado enxuto</i>	10
<i>A descentralização: uma visão normativa para a quebra do padrão autoritário de governo</i>	12
<i>A descentralização no Brasil pós-autoritário</i>	15
<i>As novas políticas no setor da educação</i>	16
<b>Capítulo 2 – A influência dos fatores institucionais e ambientais no processo de implementação</b>	<b>19</b>
<i>Introdução</i>	19
<i>Fatores institucionais: o desenho institucional e o bom governo</i>	21
<i>A descentralização: a estrutura legal e estratégias para o bom governo</i>	22
<i>O pacto federativo: coordenação entre as esferas de governo</i>	23
<i>Instituições de controle do governo local: accountability local</i>	27
<i>Mecanismos de accountability: a participação da sociedade civil e o exercício da voz</i>	30
<i>Mecanismos de accountability: agências de controle e incentivos ao comportamento</i>	32
<i>O impacto de fatores ambientais: introdução</i>	35
<i>Fatores estruturais: desenvolvimento socioeconômico e porte dos municípios</i>	35
<i>Fatores de cultura política</i>	38
<i>As implicações para o estudo do FUNDEF</i>	44
<b>Capítulo 3 – O contexto institucional do FUNDEF</b>	<b>45</b>
<i>Introdução</i>	45
<i>O padrão de financiamento da educação: um breve histórico</i>	45
<i>O contexto institucional: mudanças na legislação e o setor da educação</i>	52
<i>O FUNDEF e as mudanças na legislação: controles e incentivos</i>	55
<i>Coordenação das esferas de governo: regulamentação do pacto federativo</i>	55
<i>Mecanismos de controle e accountability: participação e controle de agências horizontais</i>	58
<i>Outros mecanismos de controles horizontal e vertical</i>	60
<i>Mecanismos de controle e accountability: transparência e especificação dos gastos e procedimentos</i>	60

<i>Objetivos do governo central</i>	64
<i>O FUNDEF e os fatores condicionantes</i>	66
<b>Capítulo 4 – Os resultados do FUNDEF e os fatores condicionantes</b>	<b>69</b>
<i>Apresentação do trabalho de levantamento de dados quantitativos e qualitativos</i>	69
<i>A pesquisa qualitativa: o contexto dos municípios pesquisados</i>	70
<i>A pesquisa qualitativa: agentes entrevistados e documentos analisados</i>	71
<i>O comportamento dos agentes relevantes</i>	72
<i>A relação entre as três esferas de governo: a transferência de recursos</i>	73
<i>A relação entre a União e os Estados da federação: a complementação</i>	73
<i>Relação entre Estados e Municípios: a partilha dos recursos para o ensino fundamental</i>	76
<i>O FUNDEF e a relação entre as três esferas de governo: conclusão parcial</i>	80
<i>A relação entre as esferas estaduais e municipais: a transferência de gestão (municipalização)</i>	81
<i>A relação entre as esferas estaduais e municipais: transferência da gestão do ensino fundamental nos Estados da Bahia e Rio de Janeiro e municípios pesquisados</i>	85
<i>Descentralização: conclusão</i>	89
<i>A participação do público-alvo e a accountability dos governos locais</i>	90
<i>A participação do público-alvo</i>	90
<i>A instituição dos Conselhos de Acompanhamento</i>	91
<i>O funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento</i>	93
<i>A participação do público-alvo em geral</i>	98
<i>A participação dos professores via sindicatos</i>	100
<i>Participação do público-alvo: conclusão</i>	103
<i>Atitude dos governos locais</i>	104
<i>A prestação de contas dos governos locais</i>	104
<i>A submissão à lei</i>	108
<i>Participação e accountability: conclusão</i>	115
<i>Um balanço geral: a capacidade do FUNDEF de moldar a ação dos vários agentes envolvidos</i>	118
<i>Fatores estruturais</i>	119
<i>Fatores estruturais: conclusão</i>	126
<i>Fatores ambientais: a cultura política</i>	127
<i>Atitude do público-alvo e dos governos locais</i>	128
<i>Atitude do público-alvo e dos governos locais: conclusão</i>	133
<i>O funcionamento de outros mecanismos de controle horizontal</i>	134
<i>A ação de agências de controle horizontal</i>	134
<i>O controle vertical</i>	137
<i>Os conselhos, a cultura política e o controle</i>	138

<b>Capítulo 5 – O impacto do FUNDEF nos municípios: gestão eficiente e eqüidade</b>	<b>141</b>
<i>Introdução</i>	141
<i>Os objetivos e os seus possíveis indicadores</i>	141
<i>A eficiência e eqüidade dos gastos: a valorização do magistério: a remuneração dos profissionais da educação</i>	144
<i>A remuneração nos Estados e municípios</i>	149
<i>Remuneração do magistério: conclusão</i>	152
<i>Qualificação de professores: capacitação de professores leigos</i>	154
<i>Qualificação de professores: elaboração de planos de carreira</i>	155
<i>Qualificação do magistério: resultados preliminares</i>	158
<i>A eficiência e eqüidade dos gastos: a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental</i>	159
<i>O alcance dos objetivos pretendidos: conclusão</i>	163
<i>A capacidade de moldar a ação dos agentes envolvidos com a implementação e o alcance dos objetivos pretendidos</i>	166
<b>Capítulo 6 – Conclusão</b>	<b>169</b>
<i>O desenho do FUNDEF: inovações e problemas do desenho e alcances dos objetivos</i>	169
<i>O contexto atual e o tempo de implementação: os limites para o alcance dos objetivos e da observação</i>	173
<i>A descentralização de políticas sociais: estudo da implementação, alcances e limites da política e o contexto atual</i>	176
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>179</b>
<b>ANEXO</b>	<b>189</b>



## **Capítulo 1 – O FUNDEF: uma estratégia de descentralização para maior governabilidade e democratização ?**

### *Introdução*

Uma nova inflexão da descentralização no Brasil entrou em pauta na agenda da reforma do Estado na era pós-autoritária (a partir de 1985), como estratégia para se alcançar maior eficiência e igualdade na gestão dos recursos sociais. O pressuposto de diversos segmentos da sociedade foi de que a gestão descentralizada (municipalizada), ao aproximar a sociedade política da sociedade civil, flexibiliza e democratiza a gestão dos gastos públicos, corrigindo a forma centralizada de gastos ocorrida no regime anterior.

Os esforços do governo federal em direção à descentralização do setor da educação ficaram evidentes, entre outras medidas, com a Emenda Constitucional 14/1996. Esta emenda deliberava um outro padrão de financiamento para a educação fundamental: “a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios...é assegurada mediante a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil”(Emenda constitucional Nº 14/1996, Art. 60, §1º). Este Fundo, FUNDEF, é amparado pela Lei 9394/96 (LDB), pela Lei 9424/96, pelo Decreto Federal Nº 2264/1997 e representa um novo padrão de financiamento da educação (ver anexo).

O conjunto de leis determina que, nos próximos dez anos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão pelo menos 15% dos impostos e transferências de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, e onde os gastos não atingirem um mínimo de custo aluno-ano estabelecido pelo governo federal, a União se compromete a complementar com seus recursos usando, inclusive, o salário-educação. O FUNDEF representa uma mini-reforma tributária, já que estes 15% compõem um fundo que é redistribuído para as redes estaduais e municipais de ensino fundamental, obedecendo ao critério de número de matrículas.

Esta “mini-reforma tributária” no setor de educação faz parte de uma política educacional do governo federal, que tem como diretrizes priorizar o investimento no ensino fundamental e descentralizar tanto o financiamento quanto a gestão deste nível de ensino.

Para contextualizar o FUNDEF, discutiremos alguns precedentes, como a crise da década de 80 em suas diversas dimensões e os problemas relativos a consolidação democrática no Brasil. Em seguida, argumentaremos sobre a descentralização em geral e o FUNDEF em específico no setor de educação como parte das medidas tomadas pelo governo para a superação de alguns destes problemas.

### *O Estado desenvolvimentista e o padrão autoritário de gestão*

O modelo desenvolvimentista adotado em 1930, com Vargas e reafirmado com a ditadura militar, se esgotaria na década de 80 contribuindo para um contexto de crise que se espalhou pelas dimensões econômica, social e política. A década de 80 é também marcada, no Brasil, pela transição para a democracia que, face ao contexto de crise, enfrentaria barreiras para consolidar-se.

A estratégia desenvolvimentista adotada pelo Estado Brasileiro a partir da década de 30, combinava uma economia sob a tutela do Estado, onde a “incorporação política e os modelos de cidadania adotados eram partes intrínseca da política econômica do Estado” (Reis, 1998, p.220). A participação política seguia um padrão corporativista, onde o Estado “canalizava a entrada das massas na arena política sob sua tutela” (Reis, 1998, p.220). Assim, não houve expansão na capacidade do Estado de negociar interesses divergentes. De outro lado, “o padrão de cidadania promovido baseava-se no mercado de trabalho sob forte tutela do Estado. Isto é, a cidadania significava basicamente direitos sociais distribuídos através dos sindicatos oficiais” (Reis, 1998, p.220). Durante o regime militar, foi adotado um projeto de modernização que sacrificou, mais uma vez, a participação política e retardou a redistribuição social.

Este modelo de Estado, combinando uma economia comandada pelo Estado, participação política e redistribuição social restritas, foi capaz de legitimar-se dentro de um contexto de crescimento econômico que permita a ampliação do setor econômico e a incorporação de novos trabalhadores-cidadãos (isto é, trabalhadores com acesso aos benefícios sociais). De acordo com Reis, a perspectiva de mobilidade social, de ampliação da incorporação e otimismo em relação ao futuro mantinham a solidariedade social.

Entretanto a década de 80, marca o esgotamento deste modelo desenvolvimentista. A crise manifesta em diversas dimensões têm raízes históricas neste modelo anteriormente

adotado e seus reflexos seriam sentidos no processo de consolidação democrática enfrentados no Brasil.

A seguir discutiremos algumas questões gerais: primeiro, faremos um breve apanhado da literatura que vêm discutindo questões relacionadas a transição e a consolidação democrática tardia. Depois especificaremos as várias dimensões da crise e como esta vêm impactando o processo de consolidação democrática brasileira. Por fim delinhamos os modelos e concepções de Estado defendidos em face a este contexto.

### *A crise do Estado e a consolidação democrática*

Os analistas de regimes inserem as novas democracias em um âmbito interpretativo próprio e concordam que o Brasil, entre outros países, completou sua transição para a democracia<sup>1</sup>(Linz e Stepan, 1996a 1996b; O'Donnell 1993; Munck; Valenzuela). Esta transição foi completada com a eleição direta à Presidência da República em 1989. Os autores apontam que as novas democracias não se assemelham às democracias mais antigas. Alguns deles argumentam que, as novas democracias, ao não possuírem atributos duráveis e sustentáveis, não estão consolidadas<sup>2</sup>(Linz e Stepan, 1996a). Outros analistas também apontam que grande parte delas tem dificuldades de institucionalizar-se (Valenzuela; O'Donnell 1993; Munck; Schedler), isto é, ainda precisam da aceitação ou aprovação das instituições democráticas e suas regras formais por atores relevantes.<sup>3</sup>

Para Linz e Stepan, depois da transição completada, as democracias necessitam da institucionalização de cinco arenas (que interagem e reforçam umas às outras), para que se tornem consolidadas, quais sejam: (i) sociedade civil (grupos, movimentos, indivíduos

---

<sup>1</sup> A transição para a democracia é, em geral, concebida como o intervalo entre um regime político e outro, durante o qual as regras do jogo político não estão definidas. Para Linz e Stepan: “*A democratic transition is completed when sufficient agreement has been reached about political procedures to produce an elected government, when a government is the direct result of a free and popular vote, when this government de facto has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power generated by the new democracy does not have to share power with other bodies de jure*” “A transição democrática está completa quando suficiente acordo é alcançado sobre os procedimentos para produzir um governo eleito, quando um governo chega ao poder através do resultado direto do voto livre e popular, e quando o governo *de facto* tem a autoridade de gerar novas políticas e quando os poderes executivo, legislativo e jurídico gerados pela nova democracia não precisam compartilhar seu poder com outros corpos *de jure*.”(Linz e Stepan, 1996a, p.3)

<sup>2</sup> A democracia é dita consolidada quando se torna “*the only game in town*”, ou o único jogo considerado.

<sup>3</sup> A consolidação da democracia “implica em construir todas aquelas grandes organizações que fazem parte da infra-estrutura característica das democracias liberais modernas: partidos, sistema partidário, corpos

organizados, relativamente autônomos em relação ao Estado, que tentam articular valores, criar associações e solidariedades e avançar seus interesses; (ii) sociedade política (arena na qual a política se organiza para contestar ou legitimar o direito de exercer controle sobre o poder público e o aparato do Estado, com a apreciação normativamente positiva de instituições centrais de uma sociedade política democrática); (iii) Estado de direito/efetividade da lei (todos os atores significativos, o governo em especial, devem respeitar e dar suporte ao Estado de direito e respeitar a efetividade das leis); (iv) burocracia “útil” (o novo regime necessita de uma burocracia do Estado que seja útil, que capacite o governo a garantir e proteger os direitos dos cidadãos e a exercer o monopólio do uso legítimo da força em seu território, ou seja, que o permita comandar, regular e coletar impostos); (v) sociedade econômica: um grupo de normas e instituições social e politicamente formuladas e aceitas e capazes de mediar a relação entre o Estado e o mercado (Linz e Stepan, 1996a).

Segundo os mesmos autores, “*democracy is less a normative utopia than an agreement about arrangements for regulating conflicts*”<sup>4</sup> (Linz e Stepan 1996a, p. 174). O Estado precisa respeitar a lei e ser visto pela sociedade civil como um recurso para a regulamentação de conflitos e para garantir os direitos dos cidadãos. Daí a importância de um Estado normativa e institucionalmente presente no território, visto como um veículo útil e justo para abarcar conflitos políticos. A sociedade civil precisa perceber o Estado como um aparato útil, ou conjunto de burocracias capaz de realizar tais tarefas. A sociedade civil, por outro lado, deveria ser fonte de idéias e monitoramento para o aparato do Estado e para a sociedade econômica. Enfim, as arenas dependem umas das outras, e é esta interdependência que opera, favoravelmente, para a consolidação democrática.

De maneira similar, O’Donnell considera que o Estado não se resume ao agregado das burocracias públicas (Estado-enquanto-burocracia). Ele é “um conjunto de relações sociais que estabelece uma certa ordem... sobre um dado território” (O’Donnell, 1993, p. 125), com relações formalizadas por um sistema legal sustentado pelo Estado (Estado-enquanto-lei). O Estado democrático também deverá ter uma dimensão ideológica -

---

legislativos, burocracias do Estado, sistemas jurídicos e sistemas de intermediação de interesses.”(Schedder, p.100-101) e que estas organizações sejam aprovadas e aceitas por atores políticos relevantes (Munck).

<sup>4</sup> A democracia é menos uma utopia normativa que um acordo sobre arranjos para regular conflitos.

estado-para-nação – de modo que os cidadãos esperem que ele irá agir para promover o bem público e garantir direitos constitucionais (O’Donnell, 1993).

Mesmo discordando em alguns aspectos, os autores apontam que algumas das novas democracias da América Latina, entre elas o Brasil, enfrentam uma crise na dimensão econômico-financeira, social e política decorrente da estratégia desenvolvimentista adotada por seus Estados, com enorme impacto no processo de consolidação e institucionalização de suas democracias.

No Brasil, o modelo de Estado desenvolvimentista e autoritário, impôs uma gestão coerciva de salários, constrangeu entidades sindicais, centralizou tributos e formulou políticas de corte nacional, com quase nula participação social (Fiori, 1993; Draibe, 1998). Por outro lado, se mostrou “fraco e submisso frente às demandas econômicas e políticas das oligarquias ligadas ao atraso, e do *big business* que adquiriu condições e vantagens monopólicas, sem nunca comprometer-se, como nos casos asiáticos, com metas claras no plano da produtividade e da competitividade”(Fiori, 1993, p.150). Em suma, um Estado, de um lado forte, de outro fraco.

A fraqueza do Estado se expressa na crise econômica enfrentada pelo Brasil que, na década de 80, chega a seu cume, uma situação descrita por Fiori da seguinte forma: “o Estado brasileiro passa a estatizar a dívida externa privada, utilizando suas empresas estatais para contrair novos empréstimos internacionais que lhe permitissem rolar seus compromissos externos. Constrangido pela moratória mexicana de 1982, inicia uma série de políticas de estabilização e reajustamento estrutural, os quais não conseguirão impedir, até o final da década, a escalada de uma crise hiperinflacionária, o estrangulamento financeiro das empresas estatais e, finalmente, a falência fiscal do setor público e a ingovernabilidade macroeconômica” (Fiori, 1995a, p.132). Para O’Donnell, em momentos de crise econômica caracterizada por alta inflação e aparente incapacidade do governo para lidar com a crise, os atores econômicos passam a agir de maneira altamente desagregada, com objetivos de curto prazo, pressupondo que outros atores farão o mesmo, o que limita ainda mais a capacidade de formulação de políticas econômicas pelo Estado, (O’Donnell, 1993) deixando-o fragilizado na sua capacidade de adaptar-se e proteger-se dos movimentos da economia mundial (Diniz, 1998).

Acrescenta-se ao quadro a explosão de demandas por benefícios sociais reprimidas nos vinte anos de regime autoritário, anos de privação que fizeram o Brasil chegar à década de 80 com uma distribuição de renda entre as piores do mundo, senão a pior. Mas a crise não se resume a estas dimensões econômico-fiscal e social. Ainda mais relevante para a consolidação democrática é a crise na dimensão do Estado.

De acordo com O'Donnell, essa crise existe em três dimensões do Estado: “do Estado enquanto um conjunto de burocracias capaz de cumprir suas obrigações com eficiência razoável; da efetividade de sua lei; e da plausibilidade da afirmação de que os órgãos do estado normalmente orientam suas decisões segundo alguma concepção do bem público” (O'Donnell, 1993, p.127). A “máquina hipertrofiada”, herdada do Estado desenvolvimentista, tornava-o incapaz de garantir a efetividade das leis em todo o território. Para ilustrar sua idéia, o autor divide o mapa dos países em três áreas, quais sejam, cor azul onde há um alto grau de presença do Estado (em termos de um conjunto de burocracias razoavelmente eficazes e da efetividade da legalidade devidamente sancionada); cor verde onde há um alto grau de penetração territorial e uma presença significativamente mais baixa em termos funcionais/de classe; e a cor marrom, um nível muito baixo ou nulo nessas duas dimensões. Para O'Donnell, no Brasil, predominam as áreas marrons<sup>5</sup>: “nas áreas marrons, os direitos participativos, democráticos, são respeitados, mas os componentes liberais da democracia são sistematicamente violados... Uma situação em que se pode votar livremente e os votos são apurados corretamente, mas não se pode esperar o tratamento devido por parte da polícia ou dos tribunais questiona seriamente o componente liberal dessa democracia e mutila seriamente a cidadania”(O'Donnell, 1993, p.133). A crise também incapacita o Estado de implementar políticas eficientes de desenvolvimento sustentável e políticas sociais que dêem conta das demandas reprimidas, sanando a “dívida social”.

De forma similar, Linz e Stepan (op. cit.) mostram que o legado autoritário deixou entraves para o desenvolvimento de algumas arenas cruciais para a consolidação

---

<sup>5</sup> De acordo com O'Donnell nestas áreas marrons “a administração de sua dimensão pública torna algumas organizações estatais parte de circuitos de poder perversamente privatizadas” (O'Donnell, p.130), onde partidos “não são mais do que máquinas personalistas avidamente dependentes das prebendas que podem extrair das agências estatais nacionais e locais”, o congresso é habitado por “legisladores marrons” que têm o interesse de “sustentar o sistema de dominação privatizado que os elegeram e canalizar para esse sistema tantos

democrática, como a presença normativa e institucional do Estado, com a efetividade do Estado de direito e uma burocracia vista como instrumento útil. Desta forma, os cidadãos não acreditam que o Estado imponha suas leis de forma imparcial; ao contrário, acreditam que o sistema jurídico serve para proteger os poderosos e não confiam na polícia. A falta de credibilidade do Estado se estende ao regime democrático.

A crise do Estado e a consolidação democrática incompleta caracterizam o quadro de ingovernabilidade em que o estado brasileiro estava inserido no final de década de 80 e início da década de 90. Este se mostrava: incapaz de prover instituições que viabilizassem suas relações com a sociedade, com dificuldades para regulamentar conflitos entre grupos que processavam demandas em todo o território (Linz e Stepan, 1996a; Nogueira, 1998; O'Donnell, 1997), além das dificuldades para formular e implementar políticas (principalmente no campo econômico) de longo prazo (Fiori, 1993, 1995a; Diniz, 1998).

O tema da reforma do Estado tornou-se central. “Havia um claro consenso em gestação, apoiado na idéia de que o Estado hipertrofiara-se, funcionara mal, perdera capacidade de coordenação e precisava ser - num tempo verdadeiramente emergencial – reformado em suas bases, em sua cultura organizacional, em seus procedimentos” (Nogueira, 1998, p.229). A reforma do Estado passou a ser vista como um instrumento decisivo para a superação da crise. Entretanto, havia pouco consenso quanto ao tipo de Estado que se pretendia construir.

#### *O primeiro consenso sobre o Estado*

As concepções predominantes na década de 70 apontavam para a inviabilidade do Estado-de-Bem-Estar, já que a expansão de demandas ultrapassava a possibilidade dos governos de satisfazê-las. Sob a influência destas concepções, a crise de governabilidade passa a ser vista como conseqüência da “explosão de demandas e a saturação da agenda governamental”, isto é, devido ao excesso de pressões tanto pelo congresso como pela sociedade (Diniz e Prates, 1995). Os diagnósticos sobre a crise eram, em geral, reducionistas, as reformas do Estado resumidas nos cortes de gastos e na redução do déficit público. A crise de governabilidade foi definida de forma instrumental pelas instituições multilaterais, sendo sinônimo de “capacidade dos governos de conjugar simultânea e

---

recursos estatais quanto possível”, e o executivo, que tem orientações delegativas, sendo hostis a qualquer

eficientemente as *marked friendly reforms*<sup>6</sup> e a criação de condições institucionais capazes de estabilizar as expectativas dos decisores econômicos”(Fiori, 1995b, p.3); ela também foi definida como a “capacidade ou poder de formular e implementar políticas, obedecendo o tempo e administrando conflitos, sem abandonar os objetivos centrais inicialmente propostos pela autoridade constituída”(Fiori, 1993, p.134).

Contra uma visão maximalista do Estado hipertrofiado, começa a ganhar espaço no contexto mundial uma visão minimalista. As elites políticas conservadoras e as lideranças empresariais do Brasil aderem ao Consenso de Washington: “um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, combinando austeridade fiscal e monetária, com desregulação dos mercados e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos” (Fiori, 1995b, p.3). Uma das principais recomendações para atingir a governabilidade e realizar o programa proposto pelo Consenso de Washington foi a construção de um Estado “forte”, com autonomia burocrática. Este Estado teria um núcleo tecnocrático, coeso, capaz de preservar a racionalidade das políticas formuladas, de modo a evitar o bloqueio de forças políticas e sociais (Fiori, 1995a; Diniz e Coelho, 1995).

Com tais concepções de governabilidade e modelo de Estado, as propostas de reforma do Estado se resumem às tentativas de reduzir o tamanho e os déficits do estado-enquanto-burocracia (O’Donnell, 1993). A política econômica do início da década de 90 representa as referidas concepções. Observamos um programa econômico que prevê “reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa, abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial; e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para a nova integração econômica internacional e modernidade institucional”(Fiori, 1995a, p.153). Os programas de estabilização postos em prática em 1990 e 1991 contaram com um “presidente decidido e com equipes econômicas unidas” e como Fiori aponta, “...no primeiro caso uma equipe altamente isolada em relação às pressões políticas e empresariais”(Fiori, 1995a, p.179).

Além de as medidas adotadas terem sido incapazes de resolver questões relacionadas à crise econômica (principal motivo pelo qual as políticas e reformas foram

---

prestação de contas horizontais.(O’Donnell, 1993, p.130-131)

realizadas), criou-se um estilo autocrático de governar, não gerando um padrão democrático de relacionamento entre Estado e Sociedade (Nogueira, 1998) e minando as instituições representativas (Diniz, 1998). De acordo com Diniz, a estratégia “só tem eficácia a curto prazo, ao conferir maior rapidez a tomada de decisões e eliminando custos e dificuldade da negociação política”(Diniz, 1998, p.8). Entretanto prejudica a capacidade do Estado para implementar políticas a longo prazo (Diniz, 1998; O’Donnell, 1993), já que impede a construção de “um consentimento ativo dos atores do jogo democrático”(Diniz, 1998, p.8).

As concepções de Michael Mann (1986, 1993) sobre as fontes de poder dos Estados ilustram as conseqüências da “retração neoliberal indiscriminada do Estado” (Linz e Stepan, 1996a, p.177) em resposta a um contexto de crise de governabilidade. Mann, ao explicar o poder das elites estatais em relação ao poder de movimentos ideológicos, classes econômicas e elites militares, divide o poder do Estado em dois tipos, que possuem fontes distintas. Um é o poder despótico do Estado que se caracteriza pela extensão das ações que as elites estatais são capazes de empreender sem negociações de rotina institucionalizadas com os grupos da sociedade civil. O outro tipo de poder é o poder infra-estrutural, que se caracteriza pela capacidade do Estado em penetrar a sociedade civil e implementar, logisticamente, as decisões políticas, em todo o seu domínio (Mann, 1986). Exemplos deste poder são ilustrados através da capacidade de recolher impostos, estocar e usar informações. Assim pode-se dizer que as democracias capitalistas mais antigas tendem a ser despoticamente fracas e infra-estruturalmente fortes, já que elas podem penetrar e coordenar as atividades da sociedade civil, porém, seu poder de mudar as regras fundamentais e subverter a distribuição de poder dentro da sociedade civil é débil. O quadro brasileiro pós-transição democrática evidencia um Estado despoticamente forte, capaz de formular políticas sem a negociação com a sociedade civil, mas que se mostra infra-estruturalmente fraco, sendo incapaz de implementar suas políticas, com sucesso, ou alcançar os objetivos por elas pretendidos e incapaz de garantir a efetividade das leis em seu território.

Para O’Donnell, estratégias de reforma do Estado através da redução do tamanho do estado-enquanto-burocracia acabam prejudicando o estado-enquanto-lei e o estado-para-ação. A conseqüência deste Estado infra-estruturalmente fraco pode ser ilustrada pela

---

<sup>6</sup> Reformas “amigáveis” ao mercado.

proliferação do que O'Donnell chama de zonas marrons, ou seja, áreas onde “os Estados se tornam ostensivamente incapazes de promulgar regulações efetivas da vida social em seus territórios e seus sistemas de estratificação”(O'Donnell, 1993, p.129). Ou seja, as reformas não contribuem para a construção das arenas que, de acordo com Linz e Stepan (op. cit.), são necessárias para a consolidação democrática. O Estado se mostra “débil em termos da eficácia na obtenção de conformidade e aquiescência às suas decisões. A incapacidade de arrecadar impostos, exigir o cumprimento da lei, punir fraudes e sonegações, combater a corrupção e produzir políticas sociais efetivas representou a outra face da primazia do Estado...” (Diniz, 1998, p.6).

Em suma, reformas em direção a um Estado mínimo, realizadas no início da década de 90, não alcançaram soluções para a crise econômica ou contribuíram para a construção de um Estado, na concepção de Mann, infra-estruturalmente forte, capaz de penetrar a sociedade e implementar logicamente políticas e decisões a longo prazo e, conseqüentemente, não contribuindo para a consolidação democrática.

#### *Outra concepção de Estado: o Estado enxuto*

Outras concepções apontam para os problemas das visões reducionistas ou minimalistas do Estado. Apesar de serem distintas, estas tendências têm um ponto em comum: defendem a importância de uma reforma do Estado que não signifique a perda de suas atribuições, mas uma modificação destas atribuições que torne o Estado mais flexível e eficiente. Tais idéias vêm embasar outro conceito de governabilidade, entendendo-se que não se tratava de um problema de definição de “condições institucionais ideais para o exercício de um bom governo e para a recuperação dos equilíbrios macroeconômicos” (Fiori, 1995a, p.136). A nova concepção de governabilidade incorpora, além da capacidade do governo de “identificar problemas críticos e formular políticas apropriadas”, sua capacidade de “mobilizar meios e recursos necessários para a execução destas políticas”, o que implica tanto na decisão como na capacidade de implementação de políticas pelo Estado (Diniz e Coelho, 1995). Acrescenta-se a estas dimensões a capacidade do Estado de “resolver progressivamente as principais questões da equidade social e de gerar condições para a obtenção de taxas de crescimento econômico condizentes com a sustentação de avanços seja na área da democracia seja na da equidade social”(O'Donnell, 1993, p.128).

Por este caminho entende-se que a governabilidade engloba novas atribuições para o Estado. Ela é apontada não só por autores brasileiros, mas também por instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, insuspeitas de estatismo. A crise de governabilidade deixa de ser vista como a perda de capacidade decisória do poder Executivo e dos sistemas partidários frente a um crescimento enorme de demandas da sociedade.<sup>7</sup> O problema passa a ser visto como resultado de “um movimento de conquista dessa capacidade por parte de instituições democráticas extremamente inclusivas mas pouco sólidas ou consolidadas e por isso, incapazes de conviver com os índices de desemprego e miséria que acompanham as políticas de estabilização e ajuste econômico”(Fiori, 1995a, p.136).

A reforma do Estado prescrita não estaria voltada à simples diminuição da burocracia, concentração de poder decisório em um núcleo tecnocrático e capacidade de evitar pressões políticas e sociais. Um Estado forte necessitaria de uma reforma que implica em construir instituições capazes de “articular bases de sustentação”, “de arenas de negociação para respaldar ações do Estado”, “instrumentos de poder capazes de expressar a dinâmica da sociedade civil” (Diniz e Coelho, 1995), “instrumentos centralizados e descentralizados de política industrial e social, obedecendo modernos modelos de gestão submetida a rigorosos mecanismos de avaliação e controle”(Fiori, 1993, p.173), instrumentos para que a sociedade política fosse “capaz de agregar demandas com maior eficiência” e de que a sociedade civil fosse capaz de “articular suas demandas mais eficientemente...e que seus pesos potenciais sejam mais rotineiramente incorporados nos cálculos de decisão da sociedade política”(Linz e Stepan, 1996a, p.187).

Uma das reformas do Estado abordadas tanto pela literatura mundial quanto por estudos que tomam como referência o contexto brasileiro, é a descentralização. Ela é defendida como uma estratégia para alcançar maior governabilidade, principalmente no que diz respeito à capacidade do Estado de implementar políticas públicas com eficiência.

---

<sup>7</sup> “Brazil has historically had one of the worst income distribution patterns in the world. From 1980 to 1992 income distribution deteriorated further. Thus, the Brazilian economic crisis is clearly not due to an excess of effective demand for redistribution by the poor...” “O Brasil tem historicamente apresentado um dos piores padrões de distribuição de renda do mundo. De 1980 a 1992 a distribuição de renda deteriorou-se ainda mais. Assim...a crise econômica brasileira claramente não é devida a um excesso de demanda efetiva por redistribuição pela população pobre...” (Linz e Stepan, 1996a, p.187).

A questão que segue é: qual a relevância da descentralização como estratégia para trazer consolidação democrática e governabilidade?

*A descentralização: uma visão normativa para a quebra do padrão autoritário de governo*

A descentralização, dentre outras reformas, tem sido defendida pela literatura pertinente como um meio de lidar com questões internas do Estado, isto é, como um meio de trazer maior participação do público-alvo, levando à maior eficiência das políticas públicas (Fiori, 1993; Nogueira, 1997; Almeida; Diniz e Coelho, 1995). É também vista como uma forma de lidar com restrições externas, ou seja, uma forma de governo mais adequada para lidar com restrições trazidas pelo mercado mundial – globalizado ou internacionalizado (Hirst; Castells).<sup>8</sup>

Apesar do aparente consenso acerca da descentralização de políticas públicas como estratégia de reforma do Estado, o conceito de descentralização tem sido empregado de diversas formas. Estes diversos significados atribuídos ao conceito de descentralização implicam em diferentes papéis atribuídos para o Estado e, conseqüentemente, apontam para reformas do Estado de diferentes naturezas.

O consenso em torno da descentralização gira em torno da percepção de que a forma centralizada de governar acarretou a “expansão do aparelho do Estado voltado à execução de políticas sociais, cuja administração se torna cada vez mais difícil, gerando assim ineficiências na prestação de serviços públicos”, além de trazer uma “burocratização crescente...que bloqueia qualquer proposta de inovação nos serviços, bem como é sujeita à pressão dos *lobbies* de clientelas” e “o reforço do autoritarismo prestado pela centralização do aparelho estatal...a qual levou à construção do conceito de Estado Burocrático-Autoritário”(Ugá, p.95). A descentralização passa a ser defendida não só nas novas

---

<sup>8</sup> Hirst aponta para a relevância do papel dos estados-nação em garantir a governabilidade nacional e internacional em meio ao contexto atual de “internacionalização da economia”. Os estados-nação não são mais vistos “como poderes governantes, capazes de impor resultados em todas as dimensões da política dentro de um determinado território por meio de sua própria autoridade, mas como locais a partir dos quais formas de governabilidade podem ser propostas, legitimadas e monitoradas.”(Hirst, p.294). Uma das funções dos estados-nação seria transferir poder ou sancionar novos poderes abaixo dele “por meio da ordenação constitucional dentro de seu próprio território da relação de poder e autoridade entre governos centrais, regionais e locais e, também, os governos privados publicamente reconhecidos pela sociedade civil.”(Hirst, p. 295) De forma similar, Castells, admitindo um contexto de globalização, aponta para a importância da descentralização, ou seja, “a transferência de competências e iniciativas a âmbitos regionais e locais”, para o bom funcionamento do que ele chama de “estado em rede”. Este último seria “o estado da era da informação, a forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global” (Castells, p.11).

democracias como meio de combater a ineficiência e autoritarismo das estratégias de desenvolvimento adotadas por seus Estados, mas também como uma solução para a crise dos *Welfare States* em países de democracias consolidadas. Em ambos os casos, a descentralização ganha força, devido à “incapacidade do Estado de responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população”(Lobo, 1990, p.6).

Os vários conceitos de centralização e descentralização podem ser descritos como “...processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade, nos quais há acréscimo de poder para uns e diminuição para outros; incluem-se e reconhecem-se novos atores, enquanto outros saem, ou então são definidas novas formas e áreas de poder na sociedade”(Casassus, 1995, p. 39), onde a descentralização é o “ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central”(Casassus, 1995, p. 39), implicando numa “redefinição do papel do Estado na Sociedade”(Tobar, p.33).

Entretanto, como Lobo aponta, a descentralização de poder de decisão pode ser expressa em três vertentes, quais sejam: (i) a transferência da administração direta para a indireta (ou seja, do governo central para autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista), (ii) a transferência da administração do governo central para entes de governo subnacionais (podendo ocorrer na dimensão financeira – redistribuição de receitas públicas, assim como na dimensão político institucional – redistribuição de competências); (iii) a transferência do Estado para a sociedade civil (que pode representar tanto a transferência de gestão do Estado para as organizações da Sociedade Civil, tais como associações de moradores e sindicatos, assim como a privatização dos serviços públicos) (Lobo, 1990).

Se observamos, como Tobar, a descentralização como uma estratégia ou meio para atingir determinados “fins”, a descentralização pode ser vista como: (i) meio de desonerar o Estado; (ii) meio de atingir “a universalidade na cobertura dos serviços públicos” e melhor qualidade destes.

No primeiro caso, a descentralização teria um caráter privatizador, representando a transferência de gestão do setor público para o privado, tal como apontado por Lobo: “a descentralização proposta neste caso, visando reduzir o gasto público, está claramente associada à privatização dos setores sociais, seja através da transferência de responsabilidades, seja através da cobrança de taxas para utilização dos serviços. As ações

formuladas segundo esses princípios podem aumentar a iniquidade dos sistemas sociais regionais e opõem-se à expectativas de universalização dos direitos sociais”(Tobar, p.46).

Já no segundo caso, a descentralização significaria a transferência de gestão do governo central para entes subnacionais e/ou para organizações da Sociedade Civil. Tendo como fim a universalização de serviços básicos, esta concepção de descentralização se baseia na idéia de que “...é inegável a má distribuição dos benefícios do crescimento econômico. Agrega-se a isto uma atuação do Estado, que não só permitiu como legitimou e aprofundou a injustiça distributiva, e tem-se um quadro perverso de carências sociais básicas de grande parte da população. Entende-se, assim, porque a descentralização é tida como uma das principais saídas, para resolver a crise do Estado”(Lobo, 1990, p.6). A transferência de gestão do governo central para entes subnacionais traria maior eficiência e igualdade, pois a maior proximidade da sociedade aos governos locais viabilizaria maior participação dos cidadãos, maior controle da gestão ou até mesmo a autogestão da sociedade civil.

No primeiro caso, trata-se de uma estratégia, como vimos anteriormente, de diminuição das burocracias do Estado, que no entanto, nos setores sociais, não contribuiriam para aumentar a capacidade de penetração do Estado na sociedade e de resolver problemas como a desigualdade social (estado-enquanto-lei e estado-para-nação). Enfim, tal estratégia, provavelmente, não contribuiria para maior governabilidade do Estado (aqui nos reportamos ao segundo conceito de governabilidade desenvolvido anteriormente). No segundo caso, a descentralização é vista como uma estratégia que aumentaria a capacidade do governo de mobilizar recursos (tanto financeiros, como políticos) para a execução de políticas e como uma estratégia para atingir maior equidade social. Em outras palavras, uma estratégia que tem a pretensão de contribuir para maior governabilidade do Estado e para a capacidade do Estado exercer suas funções de estado-enquanto-lei e estado-para-nação.

A descentralização pode significar tanto a construção de um Estado enxuto quanto a construção de um Estado mínimo. No Brasil, se no setor da economia a estratégia predominante do governo tem sido a de privatização dos serviços antes providos pelo Estado, nos setores sociais, o consenso que foi formado tem se baseado no segundo conceito de descentralização, ou seja, na transferência de administração (de recursos e de

competências) a entes subnacionais de governo e à sociedade civil. Baseado na idéia do resgate da “dívida social”, a descentralização defendida por diversos segmentos da sociedade para os setores de educação, saúde, habitação, assistência social e saneamento básicos seria uma estratégia em direção à maior eficiência, igualdade e universalização da prestação destes serviços.

#### *A descentralização no Brasil pós-autoritário*

No Brasil, a descentralização da gestão do setor público entrou com força, na década de 80, na pauta da reforma do Estado, sendo defendida por vários segmentos da sociedade como a solução que se contraporía aos anos de gestão centralizada e autoritária caracterizados por “práticas não-democráticas de decisão, ausência de transparência das decisões, impossibilidade de controle sobre as ações de governo e ineficácia das políticas públicas” (Arretche, 1996, p.44).

A descentralização seria uma forma de administração pública que combinaria a democracia participativa com eficiência administrativa. A mediação entre a sociedade civil e a sociedade política seria facilitada pela proximidade entre estes atores na esfera municipal. Esta proximidade reduziria o sentimento de impotência do cidadão comum: por um lado, motivaria maior participação e controle das ações do governo, trazendo maior eficiência na implementação de políticas; por outro, o maior contato entre cidadãos e instituições públicas permitiria aos governos considerarem concepções, necessidades e interesses político-sociais, estabelecendo prioridades na escolha de políticas. As esferas de governo subnacionais seriam capazes de produzir políticas voltadas à redução das desigualdades no acesso aos bens coletivos, aliviando a pobreza, tendo por objetivo maior igualdade social.

A descentralização, vista desta forma, contribuiria para o desenvolvimento das arenas da sociedade civil e da sociedade política (fortalecendo a relação entre estas duas arenas), assim como contribuiria para o desenvolvimento de uma burocracia “útil” e para a efetividade da lei. Desta forma a capacidade de penetração do Estado na sociedade (seu poder infra-estrutural) aumentaria, tornando-o capaz de organizar recursos disponíveis e atingir uma implementação eficiente de suas políticas. Esta capacidade, por sua vez, teria conseqüências benéficas para a consolidação do regime democrático.

A Assembléia Constituinte de 1987-88 abrigava numerosas correntes descentralizadoras geradas na luta pela redemocratização do país. A Constituição, em conseqüência, desempenhou um papel importante na legitimação do princípio de descentralização ao definir um novo arranjo federativo, contendo significativa transferência de decisões, funções e recursos do Executivo Federal para os estados e municípios.

Observamos também, no decorrer da década de 90, a formulação de programas que pretendiam a descentralização de recursos e da gestão, buscando a maior participação, democratização e eficiência em vários setores sociais. Esforços do governo federal podem ser observados no setor de saúde com a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) e no setor de assistência social com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993<sup>9</sup>, além de outras iniciativas e incentivos provindos de Governos de Estado.

#### *As Novas Políticas no Setor de Educação*

A nova tendência do governo em direção à descentralização fica clara se observamos o setor da educação, especificamente a educação fundamental.

Apesar de a educação fundamental ter sido, historicamente, gerida principalmente pelo governo do Estado e pelos municípios, a década de 90 testemunhou a formulação e a reformulação de programas já existentes de acordo com diretrizes descentralizadoras.

Na década de 90 observamos a (re)formulação e implementação de programas como o Programa Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (PMDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e outros, todos buscando módulos de descentralização, sejam estes em forma de municipalização ou de escolarização da gestão dos recursos para a educação. Estas formas descentralizadas pretendidas foram adotadas como estratégias para alcançar maior equidade e eficiência administrativa.

O programa mais ambicioso do MEC, visando à descentralização (municipalização) da Educação Fundamental, viria com a nova forma de financiamento deste nível de ensino trazida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e

---

<sup>9</sup> O SUS, complementado pela lei Orgânica da Saúde (1990), pretende alcançar a “realocação de capacidade decisória, recursos e funções para os municípios” (Almeida, p.20), assim como o LOAS “institui uma proposição explícita de reordenamento das funções entre os três níveis de governo...o município deve ser o locus privilegiado da execução dos serviços assistenciais, o que inclui a prestação direta de serviços e a gestão dos convênios com entidades assistenciais”(Arretche 1998, p.179).

Valorização do Magistério (FUNDEF). Este programa afeta a distribuição de recursos para a Educação Fundamental em geral e por isso envolve um maior montante de recursos, se comparado com os outros programas acima mencionados.

A aposta do governo seria a de que “o FUNDEF permitirá a consolidação de um bloco de receitas, com aumento de recursos para o Ensino Fundamental, mediante a complementação da União e o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, e que esses recursos serão destinados, de forma focalizada, para alguns estados e municípios, permitindo certa redução da desigualdade, com base em mínimo nacional, e a valorização do magistério em alguns estados e localidades”(Castro, 1998, p.9).

A questão que levantamos é: uma vez que estes recursos sejam redistribuídos de forma focalizada, esta política será capaz de atingir a descentralização da gestão do ensino fundamental, e com isso, maior equidade e eficiência administrativa neste nível de educação?

Mais de uma década de reformas em vários setores sociais que pretendiam a eficiência administrativa e a igualdade, através da descentralização, apontaram que esta relação não é tão linear quanto apontava a visão normativa da descentralização. No Brasil, várias tentativas de descentralização foram realizadas, tanto pelo governo federal quanto pelos Governos de Estado, e falharam, seja em atingir o objetivo de descentralização (Arretche, 1998) ou de atingir maior eficiência e igualdade na prestação de serviços públicos (Affonso e Silva, 1996).

De acordo com Ugá, a deficiência da hipótese de que a descentralização implica necessariamente na democratização, e por isso seria capaz de atingir maior eficiência e igualdade na gestão de políticas sociais, está no fato de esta hipótese basear-se nos seguintes pressupostos: “- o pressuposto de que no nível local as instituições são necessariamente representativas da comunidade sob sua alçada; - o pressuposto de que a participação a nível local é um dado; - o pressuposto de que a descentralização e desburocratização estão diretamente associadas”(Ugá, p.99).

Os estudos de políticas públicas, mais especificamente os de políticas sociais descentralizadas, se contrapõem à visão normativa de descentralização que faz uma associação direta desta estratégia a seus efeitos benéficos. Esta literatura se divide em correntes que, de um lado, enfatizam a importância de fatores ligados ao desenho das

políticas, a estrutura legal e as estratégias adotadas pelo governo central sobre a ação dos vários agentes envolvidos na implementação e, conseqüentemente, nos resultados obtidos. De outro, correntes apontam para a influência de fatores ligados ao contexto (sejam estes fatores estruturais ou da cultura política) onde as políticas são implementadas, apontando para os limites da descentralização como estratégia de reforma de estado que pretende atingir maior governabilidade ou democratização.

Buscamos, no estudo destas várias correntes, instrumentos que nos permitam observar se este novo programa (FUNDEF) tem alcançado os objetivos pretendidos, e que fatores têm influenciado esta implementação. Através da observação de alguns fatores mais específicos ao contexto, envolvendo o FUNDEF, pretendemos discutir aspectos presentes na implementação de políticas sociais descentralizadas em geral. Ou seja, buscamos observar alguns elementos indicativos dos limites e alcances da estratégia de descentralização dos setores sociais (reforma de Estado) em capacitar o Estado a implementar suas políticas (aumento de seu poder infra-estrutural) e de atingir, assim, bom governo (representado pelos objetivos de eficiência e igualdade pretendidos). Questionamos, desta forma, posições mais normativas sobre a descentralização, apontando para alguns fatores que exercem importante impacto neste processo, a serem considerados.

## Capítulo 2 – A influência dos fatores institucionais e ambientais no processo de implementação

### *Introdução*

A descentralização nos setores sociais tem sido considerada uma estratégia desejável para se atingir o bom governo. No setor de educação, o FUNDEF é um exemplo. O que vamos discutir é qual a capacidade desta estratégia alcançar seus objetivos.

A descentralização que aqui discutimos é a estratégia adotada pelo governo central como meio de aumentar a capacidade do Estado de mobilizar recursos para a execução de políticas com maior eficiência e igualdade. Esta estratégia envolve a reorganização de poder entre três partes: a) o governo central, b) a sociedade civil, c) os governos subnacionais, implicando na transferência de gestão do governo central em direção a entes subnacionais e/ou à sociedade civil.

Entretanto, se, como vimos anteriormente, os estudos de conteúdo normativo associam a transferência diretamente com uma forma mais eficiente e democrática de gestão (devido à proximidade da sociedade civil e da sociedade política), outros estudos apontam que esta relação entre descentralização, participação democrática, responsabilidade e sensibilidade do governo local e, conseqüentemente, gestão mais eficiente, não é tão simples e direta, com vários fatores interferindo na implementação de uma política pública em geral e em políticas de descentralização de modo específico.

As questões acima, de natureza teórica e empírica, nos remetem a uma ampla literatura acerca da análise de políticas públicas. Uma literatura norte-americana, iniciada na década de 60, já revelava problemas envolvendo a implementação de políticas públicas elaboradas por governos centrais. Pressman e Wildavsky, em um estudo sobre a implementação de políticas públicas, apontam: “*How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it’s amazing that federal programs work at all...*”<sup>10</sup> (Pressman e Wildavsky). Os autores reafirmam o descompasso entre a intenção dos formuladores e a ação de agentes implementadores, e conseqüentemente, os resultados desejados das políticas. Esta freqüente constatação levou ao desenvolvimento de estudos das etapas da

---

<sup>10</sup> Como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, porque é incrível que programas federais funcionem.

política em diferentes momentos, quais sejam, agenda, formulação, implementação e avaliação.

Estudos centrados na implementação de políticas públicas, assim como outros estudos sobre a descentralização de políticas sociais, apontam para fatores de diferentes naturezas, que exercem impacto nos resultados obtidos pelas políticas. Aqui dividimos esta literatura entre correntes que (i) apontam para fatores institucionais e (ii) correntes que apontam para fatores ambientais, sejam eles estruturais ou ligados à cultura política.

De acordo com a primeira corrente, as estratégias de descentralização que pretendem atingir bom governo precisam estar acompanhadas de uma estrutura legal que molde o comportamento dos atores envolvidos para assim alcançar, de um lado, maior participação da população alvo e, de outro, a submissão dos governos locais à lei. Somente a descentralização acompanhada por um desenho específico seria capaz de contribuir para o desenvolvimento da arena da sociedade civil e de constranger o comportamento da sociedade política (tornando-a um instrumento útil e fazendo-a respeitar a efetividade da lei). Conseqüentemente, seria capaz de colaborar para que o governo central possa penetrar infra-estruturalmente no seu território e implementar com sucesso suas políticas, atingindo os objetivos pretendidos.

Já outras correntes relativizam a importância das reformas institucionais (do Estado), entre elas a descentralização, como instrumento capaz de trazer mudança no comportamento de atores relevantes (tanto dos governos locais quanto da população alvo) e desta forma trazer bom governo. De acordo com tais correntes, o comportamento destes atores é fortemente influenciado por fatores externos a estas estruturas institucionais, fatores estes relacionados ao contexto onde essas reformas são introduzidas.

Buscamos nestas perspectivas elementos para observar os fatores que influenciam a implementação do FUNDEF, tanto aqueles relacionados ao seu desenho, quanto fatores ligados ao contexto onde este está sendo implementado. Em seguida, através das observações específicas do FUNDEF, desejamos apontar para alguns fatores que qualitativamente influenciam na eficácia da descentralização como estratégia de reforma do Estado.

### *Fatores institucionais: o desenho institucional e o bom governo*

As correntes que enfatizam a importância de fatores institucionais na implementação de políticas de descentralização partem de perspectivas institucionalistas, isto é, a ação política é estruturada por instituições políticas (Olsen e March).

Para alguns dos novos institucionalistas, as instituições são *“formal and informal rules and their enforcement mechanisms that shape the behavior of individuals and organizations in society”*<sup>11</sup> e *“organizations and individuals pursue their interests within an institutional structure defined by formal rules (constitutions, laws, regulations, contracts) and informal rules (ethics, trust, religious precepts, and other implicit codes of conduct)”*<sup>12</sup> (Burki e Perry, p.11).

As instituições exerceriam grande impacto nos resultados das políticas públicas, seja porque elas definem “parâmetros de ação do governo e da influência dos grupos de interesse” (Immergut, p.140) alterando a capacidade de vários atores afetarem a política nacional (Weir, Orloff e Skocpol), ou porque as instituições representam incentivos para o comportamento das organizações e indivíduos.

Seguindo estes pressupostos, diversos estudos apoiam reformas institucionais e políticas como meios de atingir um bom governo. Przeworski classifica um ambiente institucional propício para o bom governo aquele que força os governos a fazerem o que devem e impede-os de fazer o que não devem. Para isso algumas condições precisam ser cumpridas: *“(1) governments must know what to do, (2) they must have instruments for effective intervention in the economy, (3) they must have incentives to intervene well, and (4) they must be punishable when they do not”*<sup>13</sup> (Przeworski, p.1).

Resta-nos perguntar: que aspectos do desenho institucional são relevantes para a implementação de políticas sociais elaboradas pelo governo central como parte de uma estratégia de reforma de estado em direção à descentralização?

---

<sup>11</sup> Regras formais e informais e seus mecanismos de imposição que moldam o comportamento de indivíduos e organização na sociedade.

<sup>12</sup> Organizações e indivíduos perseguem seus interesses dentro de uma estrutura institucional definida por regras formais (constituições, leis, regulamentos e contratos) e regras informais (ética, confiança, preceitos religiosos e outros códigos de conduta implícitos).

<sup>13</sup> (1) Os governos precisam saber o que fazer, (2) precisam ter instrumentos para intervenção efetiva na economia, (3) precisam ter incentivos para intervir bem, e (4) devem ser punidos quando não o fazem.

A literatura pertinente enfatiza a importância de diferentes fatores institucionais neste processo, quais sejam: regras constitucionais/legais (perspectiva top-down, FUNDAP, Lobo), mecanismos de *accountability* (Banco Mundial, Przeworski, O'Donnell, Wampler), e mecanismos de incentivo à conduta dos atores envolvidos (Tendler).

*A descentralização: a estrutura legal e estratégias para o bom governo*

A perspectiva *top-down* aponta para a importância de certas condições da estrutura legal necessárias para atingir uma implementação efetiva. As condições para uma boa implementação foram sintetizadas por Sabatier da seguinte forma: (i) objetivos claros e consistentes (estes fatores fornecem um critério de avaliação e um importante recurso legal para os agentes implementadores); (ii) teoria causal adequada (em que as intervenções políticas devem incorporar uma teoria implícita sobre como efetuar mudanças sociais); (iii) processo de implementação legalmente estruturado para realçar o comportamento desejado dos funcionários implementadores e grupos-alvo; (iv) implementadores comprometidos, habilidosos; (v) suporte de grupos de interesses (vi) condições sócio-econômicas que não minem substancialmente o suporte político ou a teoria causal (Sabatier).

O autor adverte que esta perspectiva rejeita a possibilidade de controle hierárquico no sentido de um comportamento fortemente constrangido, mas argumenta que o comportamento dos agentes implementadores e do público-alvo da política em questão pode ser mantido dentro de limites aceitáveis ao longo do tempo, se as seis condições acima descritas forem consideradas na estrutura legal que permeia a política. De acordo com esta perspectiva, o desenho da política e as estratégias do governo central são fatores de grande peso para atingir boa implementação e resultados satisfatórios.

De forma similar, diversos estudos sobre políticas e estratégias de descentralização apontam que os processos de centralização e descentralização têm sido concomitantes, e não exclusivos, em que a descentralização não implica na redução da importância da instância nacional. A descentralização não estaria baseada somente num “saudável convívio” entre o governo local e a sociedade civil, resultando em pressões para *accountability* e melhor governo. Ao invés disso, estudos apontam para uma dinâmica tri-direcional, incluindo um atuante governo central. Caberia a este um importante papel tanto na motivação quanto no constrangimento da ação de governos locais e de contribuir “para a

criação de uma sociedade civil, incentivando e ajudando na organização das associações civis...” (Tandler, p.32).

A literatura pertinente aponta que as políticas de descentralização, para atingir boa implementação e bons resultados, precisam de uma estrutura legal que: a) vislumbre um pacto federativo, coordenando a relação entre as esferas de governo central e governos subnacionais; b) controle e incentive o comportamento de governos locais; c) promova e incentive a participação da sociedade civil.

#### *O pacto federativo: coordenação entre as esferas de governo*

Vários estudos acerca de políticas de descentralização, em específico aqueles centrados no Brasil, apontam que “a descentralização fiscal sempre deve estar baseada em alguma forma de pacto federativo” (Lobo e Afonso, p.18).

Tomamos o federalismo como “sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacional e sub-nacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação” (Almeida, p.14). Desta forma o federalismo implica na não-centralização e na difusão dos poderes de governo entre muitos centros. A autoridade resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular, um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político em virtude de algum modelo compartilhado de nação e graus socialmente desejados de integração política e de equidade social. Assim podemos obter três outros conceitos de federalismo: 1) o federalismo dual, que “constitui o modelo originário, simultaneamente descritivo e prescritivo, no qual ‘os poderes do Governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próximas”(Almeida, p.14); 2) o federalismo centralizado, que “implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do Governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades sub-nacionais e primazia decisória e de recursos”(Almeida, p.15); 3) e o federalismo cooperativo, que “comporta graus diversos de intervenção do poder federal e caracteriza-se por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as

unidades sub-nacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento”(Almeida, p.15).

Se de um lado o modelo de Estado desenvolvimentista se aproximou de um federalismo centralizado, a solução normativa de descentralização defendida por diversos segmentos da sociedade na década de 80 poderia incorrer na minimização do papel do governo central, levando à composição de um federalismo dual, e no perigo de fragmentação da federação. Este modelo de federalismo dificilmente alcançaria os objetivos de eficiência e igualdade pretendidos.

A literatura que analisa experiências recentes dos setores sociais no Brasil(educação, saúde, habitação e assistência social) mostra justamente que a falta de políticas, cujo desenho vislumbre a determinação das esferas de governo em direção a um federalismo cooperativo, foi uma das grandes causas do mau desempenho destes setores (Affonso, 1995, 1996). Alguns dos entraves apontados foram: no setor de saúde, falta de papel ativo para os estados, falta de autonomia, poder e iniciativa dos Estados e municípios e falta de capacidade do governo central para orientar a implementação; no setor de assistência social, instabilidade institucional no nível federal, poucas mudanças no plano constitucional legal (excessiva centralização financeira e político-administrativa e falta de clareza sobre as formas de transferência de recursos federais) e ausência de re-ordenamento efetivo de funções de cada esfera; no setor da habitação, ausência de ação do governo federal deixando Estados e municípios desenvolverem suas próprias políticas; no setor de educação, ausência de definição de competências exclusivas, falta de critérios para estabelecer convênios e fragmentação das ações dos entes federados (Affonso e Silva, 1996).

Assim, para que a descentralização da gestão nos setores sociais fosse bem sucedida, caberia ao governo central formular uma Política de Estado, ou seja, “ações públicas sem prazo marcado para terminar, onde beneficiários, arranjos financeiros e institucionais, entre outros aspectos estão mais ou menos bem definidos e que serve como balizador de todo e qualquer programa incluído”(Lobo e Medeiros, 1993, p.6), para que não se corra o risco de distorção dos objetivos nacionais nas ações de governos locais, através de ações fragmentadas, evitando que recursos escassos sejam usados de maneira imprópria (Banco Mundial, 1992).

Apesar dos proponentes destes estudos não acreditarem que há uma fórmula específica para o referido pacto, apontam que uma política de corte nacional precisa ser acompanhada por uma estrutura legal que redefina a competência de cada esfera de governo e a relação entre as esferas de governo, assim como considere as diferentes capacidades e desigualdades entre as esferas subnacionais. Os instrumentos para alcançar estes objetivos seriam provisões constitucionais, assim como pela estrutura de relações fiscais inter-governamentais.

Quanto às atribuições que cabem a cada esfera de governo, os programas em direção à descentralização devem conter regras visando à “construção desse arranjo cooperativo que supõe a definição clara tanto das responsabilidades exclusivas quanto daquelas compartilhadas pelas três instâncias de governo na decisão, financiamento e implementação das iniciativas governamentais, e implica a transformação de competências concorrentes, quando existentes, em ação concertada. Em qualquer caso, esse novo arranjo deve criar modalidades de colaboração entre os níveis de governo, que permitam a utilização mais racional da capacidade e recursos disponíveis” (Almeida, p.32-33).

Resta-nos perguntar: quais deveriam ser as atribuições de cada esfera de governo e como deveriam ser determinadas?

Apesar da escala municipal ser vista como mais eficiente para o maior controle da qualidade dos serviços prestados pela sociedade, estudos defendem a importância dos governos estaduais, seja para a construção de um pacto federativo balanceado (Lobo, 1990), seja para cumprir um papel no desenvolvimento da capacidade institucional dos governos locais (Lobo, 1992b; Tandler), para prover bens e serviços que operam melhor em grande escala (Lobo, 1992b) ou para desempenhar a função de controle e/ou fiscalização das ações dos governos locais.

Estudos também apontam que a esfera de governo municipal em geral tem menor capacidade econômico-fiscal e administrativo-institucional. Desta forma a transferência de gestão para este nível de governo precisa ser acompanhada por transferência de recursos e/ou aumento de capacidade de arrecadação compatíveis com suas novas atribuições. Quanto à capacidade administrativo-institucional, estudos sugerem de um lado que programas de descentralização incluam projetos para fortalecer a capacidade institucional e de recursos humanos dos governos locais (Banco Mundial, 1992; Lobo e Afonso; Santos; Lobo e

Medeiros, 1992) ou que se adote uma diretriz de gradualismo pela qual a “responsabilidade só deveria ser transferida se houvesse garantia de um mínimo de resultado em termos da prestação do serviço público” (Afonso e Lobo, 1996, p.21).

A capacidade de gestão dos municípios se torna uma questão de suma importância quando consideramos as desigualdades regionais no Brasil, onde as regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste) também concentram maior número de municípios de pequeno porte.

A superação de dificuldades não ocorrem apenas por iniciativa dos governos locais, dada à heterogeneidade da capacidade local em mobilizar recursos. Ou seja, “apenas o governo central pode desempenhar essa tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais”(Arretche, 1996, p.57).

Assim, a construção de um federalismo cooperativo que possibilite a implementação de estratégias de descentralização com sucesso exige políticas as quais vislumbrem regras de distribuição que levem em conta as várias diferenças regionais. De acordo com Lobo, a descentralização que pretende atingir objetivos de igualdade e eficiência precisa seguir a diretriz de flexibilidade, entre outras. A flexibilidade implica no tratamento diferenciado aos governos sub-nacionais, levando em consideração diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham distintas capacidades de resposta às demandas que se lhes apresentam. Faz-se necessário levar em conta diferenças inter-regionais e intra-regionais, como por exemplo, no Brasil, as diferenças entre as Regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste e a diferença da capacidade de gestão em municípios de pequeno, médio e grande portes (Lobo, 1990).

Os principais instrumentos institucionais para a construção do pacto federativo, tal qual definimos anteriormente, são provisões constitucionais que estruturam as relações fiscais intergovernamentais. Como apontamos anteriormente, a estrutura legal, de um lado, precisaria especificar objetivos e competências claras para cada esfera de governo através de provisões constitucionais. De outro, parte da literatura aponta que as regras que regem o financiamento dos setores sociais consistem num instrumento importante para determinar um estado ótimo de descentralização da gestão compatível com a descentralização de

recursos, para regulamentar a relação entre as esferas de governo, assim como para o governo central realizar a tarefa redistributiva, compatível com as diferenças regionais.

A literatura pertinente aponta que, no processo de descentralização, o gasto pode ser financiado via transferências de recursos das esferas maiores para as menores, consistindo numa “descentralização dependente”, ou pode ser financiado por recursos próprios, constituindo-se em uma “descentralização autônoma”. Além desta subdivisão, a descentralização dependente pode ocorrer através de transferências negociadas, mantendo “uma frágil relação de dependência entre a esfera local e a central, baseada em laços políticos, técnicos ou institucionais que podem ser efêmeros” (Medici, p.42), sendo uma “descentralização tutelada”, ou pode ser baseada em transferências automáticas, ou seja, vinculadas a critérios estabelecidos legalmente pela constituição ou por uma legislação complementar. Este tipo representaria uma “descentralização vinculada”, cujo caráter é menos efêmero que a anterior, já que apresenta amparo legal (Medici, p.42).

Uma análise do financiamento das políticas sociais, mesmo na década de 80, revela uma descentralização extremamente dependente, isto é, a esfera municipal se mostra dependente de transferências de recursos do governo federal e estadual para financiar suas políticas sociais (Affonso, 1995,1996). Esta descentralização dependente, quando tutelada, se transforma na maioria das vezes em canais de barganha política e fonte de práticas clientelistas na transferência de recursos, não sendo capaz de regulamentar a relação entre as esferas de governo. Desta forma, alguns autores sugerem que estas transferências negociadas sejam diminuídas ou controladas (Lobo e Medeiros, 1993) ou até mesmo extintas (Santos, 1995). Já as políticas com regras de descentralização fiscal vinculadas legalmente, de acordo com um critério específico de transferência, teriam maior possibilidade de sucesso. Entretanto, mesmo nestes casos, a ausência de supervisão pela esfera federal, estadual ou municipal, pode levar ao descumprimento das leis que regulam a vinculação, frustrando os efeitos pretendidos com a política.

São estes mecanismos de controle que discutiremos a seguir.

#### *Instituições de controle do governo local: accountability local*

Como vimos anteriormente, num contexto federativo heterogêneo como é o Brasil, políticas sociais de corte nacional, que pretendem atingir maior eficiência e igualdade

através da descentralização da gestão dos setores sociais, precisam conter regras que vislumbrem tanto uma distribuição igualitária de recursos quanto a definição entre as competências das esferas de governo.

Ainda dentro da perspectiva que atribui grande importância para variáveis institucionais, parte da literatura aponta que a efetividade da lei ou *rule of law* requer não só um corpo de leis e regras coerentes e claras, mas também precisa comportar procedimentos e instituições para garantir a implementação destas regras. Caberia a esta estrutura legal fazer com que regras estabelecidas sejam aplicáveis a todos, limitar o comportamento arbitrário de agentes do governo e criar um clima de previsibilidade das regras estabelecidas (Banco Mundial, 1992; Burki e Perry).

No que diz respeito à descentralização da gestão de políticas sociais, alguns proponentes apontam que a aderência aos princípios do federalismo ou a existência das regras do jogo de maneira “correta” é uma condição necessária mas não suficiente para a boa implementação de políticas de descentralização. Instituições formais ou informais complementares seriam necessárias para assegurar que todos jogadores joguem de acordo com as regras determinadas e que o comportamento indesejável seja evitado (Shah). Isto é, estudos apontam que o problema de *governance* ou governança<sup>14</sup> dos estados está na sua incapacidade não só de formular mas, principalmente, de implementar suas políticas (Banco Mundial, 1992; Diniz e Coelho, 1995).

A discussão de governança ganha força em vista dos problemas de crise e não conclusão da consolidação das novas democracias. Neste contexto, a discussão da governança é acompanhada por um debate sobre a importância da reforma do estado, que inclua instituições e mecanismos que promovam maior *accountability* do estado. Aqui tomamos a definição de O'Donnell, em que o conceito *accountability* expressa duas dimensões: a submissão de autoridades à lei e sua obrigação de prestar contas de suas decisões e atos com suficiente transparência para os cidadãos avaliarem a administração governamental (O'Donnell, 1988). De acordo com documentos do Banco Mundial, “*at the*

---

<sup>14</sup> Com a redefinição do conceito de governabilidade ao longo do tempo, o termo *governance* entra em pauta, sendo apropriado e difundido pelo Banco Mundial como “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development...*” “a maneira pela qual o poder é exercido na agência de recursos econômicos e sociais num país para o desenvolvimento” (Banco Mundial, 1992, p.1).

*broad level, the economic objectives of public accountability include ensuring congruence between public policy and actual implementation, and the efficient allocation and use of public resources*”<sup>15</sup> (Banco Mundial, 1992, p.13-14). Defensores desta corrente apontam que instituições bem desenhadas trariam maior participação da população e maior controle dos governos (mecanismos de *accountability*) e, conseqüentemente, boa governança (Przeworski).

No contexto de descentralização dos serviços sociais, resta-nos perguntar quem são os atores e quais são os mecanismos relevantes para realçar a *accountability* do Estado.

A *accountability* pública envolve três grupos inter-relacionados: (a) o público em geral e particularmente os receptores dos serviços públicos, interessados em que os provedores do serviço sejam *accountable* ou responsabilizados por estes; (b) os líderes políticos e supervisores dos provedores de serviço, que gostariam de que os provedores de serviço fossem *accountable* ou prestassem contas a eles; (c) os provedores de serviços, cujos objetivos e interesses geralmente diferem dos dois primeiros grupos (Banco Mundial, 1992). No caso de políticas sociais de descentralização, o grupo (a) seria composto pelo público-alvo do setor ou serviço em questão, o grupo (b) seria o próprio governo nacional, formulador da política e o grupo (c) seria representado por governos subnacionais, encarregados de gerir os recursos descentralizados.

Se o conceito de governança está ligado à capacidade de o governo nacional delegar funções e de implementar as políticas que elabora, no contexto de políticas de descentralização, os mecanismos de *accountability* estão relacionados a mecanismos que façam os governos gestores (subnacionais) agirem da maneira esperada pelo governo central e prestarem contas de seus atos perante a sociedade civil.

A literatura aponta que, para atingir tais objetivos são necessários, de um lado, mecanismos que possibilitem a sociedade civil a exercer sua voz e, de outro, mecanismos que incentivem o comportamento desejado dos governos locais e constringam os comportamentos indesejáveis (seja através do controle vertical, exercido pelo governo central, ou através de um controle horizontal exercido por outras agências estatais e/ou pela sociedade civil).

---

<sup>15</sup> No nível mais amplo, os objetivos econômicos da *accountability* pública incluem assegurar congruência entre a política pública e a implementação e a alocação de usos eficientes dos recursos públicos.

*Mecanismos de accountability: a participação da sociedade civil e o exercício da voz*

O debate sobre a descentralização aponta para a importância da participação do público-alvo como elemento para o controle da qualidade de serviços providos pelo Estado. Entretanto, alguns estudos que enfatizam a importância de variáveis institucionais mostram que esta participação não é resultado direto da descentralização. Uma estrutura legal e/ou certas estratégias do governo central seriam necessárias para realçar a *voice* ou voz da sociedade.

Perguntamos então: em que consiste a voz do público-alvo e quais mecanismos permitem seu exercício?

Os conceitos de voz e saída (*voice* e *exit*) são elaborado primeiramente por Hirschman como mecanismos disponíveis ao público-alvo ou consumidores de certos bens e/ou serviços, sendo o primeiro associado principalmente ao campo da economia e o segundo ao campo da política. Enquanto a saída implica no cliente deixar de consumir um bem e/ou serviço, por estar insatisfeito, a voz implica para o cliente numa tentativa de mudar as práticas, políticas e produtos de uma empresa da qual compra ou de um organismo a que pertence (Hirschman).

Estes conceitos foram adaptados por Samuel Paul para as questões ligadas a *accountability* e utilizados nos estudos realizados pelo Banco Mundial. No campo da política, o funcionamento adequado da democracia dependeria por um lado de instituições que permitam ao público a saída (*exit*) quando insatisfeitos (através principalmente de regras eleitorais e de mecanismos que permitam a avaliação dos governos pelos eleitores), mas também de mecanismos de voz (*voice*) através dos quais os cidadãos possam influenciar seus governantes enquanto estão no poder, sem ter que esperar até as próximas eleições (Przeworski). Este último aspecto, relacionado ao poder de exercer a voz, é o mais relevante para a implementação de políticas descentralizadas.

O exercício da voz possibilitaria ao público influenciar a qualidade ou volume de um serviço através de uma forma de articulação de preferências ou demandas, aumentando a *accountability* do Estado. Estes mecanismos de voz assumem grande importância principalmente quando se trata de um bem ou serviço essencial provido pelo setor público, em que o público-alvo não tem acesso a alternativas no setor privado, isto é, não tem a possibilidade de *exit*. A literatura pertinente aponta para diversos mecanismos capazes de

aumentar a capacidade do público-alvo de exercer sua voz, envolvendo canais de participação, informação, disseminação de informação e transparência.

Primeiro, vários estudos apontam para a importância da existência de canais de participação para o público-alvo (Wampler; Banco Mundial, 1992; Shah; Afonso e Lobo). Estes seriam mecanismos político-institucionais que permitiriam a participação de representantes públicos em corpos reguladores e processos decisórios e que possibilitariam o processamento de pressões e acompanhamento sistemático de resultados pela sociedade (Wampler).

Exemplos destes mecanismos citados pela literatura são: conselhos gestores ou reguladores, *poll* sobre opiniões dos beneficiários, *hotlines*, normas e redes de engajamento cívico, procedimentos para fazer reclamações (Banco Mundial, 1992; Przeworski; Shah; Wampler).

No Brasil, os principais mecanismos adotados têm sido os conselhos setoriais, presentes nas Leis Orgânicas dos respectivos setores sociais. Estes seriam encarregados da “fiscalização da gestão dos fundos especiais a eles associados, além, é claro, de opinar sobre as políticas específicas e a formulação de seu orçamento” (Santos, p.44). Porém, enquanto alguns apontam para os efeitos benéficos destes órgãos (Wampler; Santos), outros o tomam com cuidado e apontam que a participação cidadã via conselhos populares é benéfica, contanto que “não seja exagerada a ponto de ameaçar instituições democráticas” (Afonso e Lobo, p.21) e que estes conselhos sejam de fato representativos dos interesses do público-alvo (Lobo, 1992).

Outros elementos essenciais apontados pela literatura para o exercício da *accountability*, diretamente relacionado ao exercício da voz acima descrito, são mecanismos de informação, transparência e disseminação da informação. Para o efetivo exercício da voz, a população precisaria ter acesso a informações sobre as políticas formuladas por seus governos, as ações tomadas por agentes implementadores e os resultados de sua implementação, isto é, a qualidade dos serviços providos. O exercício da voz do público-alvo no contexto da gestão descentralizada dependeria do seu acesso a informações sobre orçamento e gastos realizados pelos governos locais (transparência) e de seu acesso a informações sobre a qualidade dos serviços que estão sendo prestados (avaliação). A estrutura legal de programas de descentralização precisaria conter

procedimentos que obriguem ou incentivem a transparência dos governos locais, assim como conter uma metodologia de avaliação simples e razoavelmente objetiva, levando em conta informações sobre *output* e a satisfação do público-alvo (Shah).

Apesar de a avaliação das políticas ser uma importante fonte de informação para a sociedade, as informações e a transparência das ações do governo não exercem impacto no exercício da voz do público-alvo, caso não estejam disponíveis ao público. Assim, para que a transparência e a informação contribuam para o exercício da voz do público-alvo e tragam maior *accountability*, também serão necessárias organizações e/ou mecanismos que analisem e disseminem estas informações, tais como audiências públicas e o uso da mídia. Os mecanismos de avaliação e disseminação de informações precisam, em sua maioria, ser providos e/ou financiados pelo governo central (Banco Mundial, 1992), mas podem consistir também em mecanismos de auto-avaliação dos governos locais ou serem realizados por órgãos independentes do governo.

A importância destes mecanismos que possibilitam o exercício da voz do público-alvo pode assim ser descrita: “o aprofundamento da democracia política implica em criar arranjos político-institucionais que redistribuam informações, facilitem o acesso e aumentem a influência nas arenas governamentais onde as decisões para a coletividade são tomadas” (Alvarez, in Wampler, p.2).

#### *Mecanismos de accountability: agências de controle e incentivos ao comportamento*

A *accountability* do estado depende, também, do controle exercido por agências estatais no sentido vertical e horizontal. Estes mecanismos são de grande importância, principalmente, em situações onde não há incentivo para a ação coletiva do público-alvo.

O controle vertical se daria através de mecanismos de intervenção do governo central sobre os governos subnacionais. Entretanto, este controle é geralmente oneroso e ineficiente, dado o grande número de governos subnacionais que precisariam ser inspecionados pela esfera de governo nacional. Um controle mais eficiente seria aquele exercido através de agências de controle horizontal.

A *horizontal accountability* (prestação de contas horizontal) seria alcançada através do controle das ações dos governos executivos por outras agências estatais. Para que a *accountability* horizontal existisse, seria necessária a existência de limites legais bem

definidos, delimitando o exercício apropriado de autoridade de instituições formais, assim como agências estatais “investidas do poder de controlar e de corrigir as violações destes limites praticados por qualquer autoridade ou agência”(O’Donnell, 1996, p.26).

Estas agências consistem principalmente em tribunais, apesar de não se restringirem a estes. Outros canais e procedimentos apresentados pela literatura são: instituição de um ombudsman (Banco Mundial, 1992), auditorias e monitorias dos governos locais (Shah), fortalecimento do poder legislativo (Lobo e Afonso) e sua relação com canais de participação social (Santos). O bom funcionamento deste controle estaria condicionado à existência de regras bem definidas para a ação de tribunais e de outras agências auditoras independentes.

Entretanto, parte da literatura indica que incentivos e recompensas ao bom comportamento dos governos locais são instrumentos mais eficazes que punições e recursos a tribunais supersaturados ou sistemas penais com poucos meios (Banco Mundial, 1992). De forma similar o estudo realizado por Tendler não enfatiza somente a importância de regras que descrevam o comportamento desejável, permeadas de mecanismos de controle. A autora enfatiza a importância de certas estratégias do governo central de recolher e transformar recursos locais existentes no ambiente em recursos políticos para atingir boa implementação. Trata-se de políticas cujos desenhos contenham mecanismos de incentivo ao comportamento dos atores envolvidos.

A pesquisa de Tendler mostra como a estratégia adotada pelo governo central (no caso o governo estadual) contribuiu para a criação de um capital social, através do incentivo e coerção do governo local, incentivo aos agentes implementadores e incentivo e organização da participação da sociedade civil no controle dos programas, mesmo num estado situado no Nordeste brasileiro e que historicamente tem apresentado mau desempenho na gestão de políticas de diversos setores.

De um lado, o governo central (no caso o Governo de Estado) incentivou o governo local a assumir algumas atribuições, sendo que programas seriam financiados principalmente pelo governo central. Por outro, coagiu os governos locais com ameaças de corte de recursos destinados aos programas, caso estes fossem desviados dos objetivos a que eram destinados. Além disso os programas tiraram das mãos dos governos locais a atribuição de contratar agentes públicos, função que historicamente tem sido um canal para

contratações clientelistas e não por mérito. Mas o desenho da política não incluiu somente um controle vertical dos governos locais pelo governo central (estadual): a estratégia do governo foi além.

A intervenção do Estado foi capaz não só de incentivar os agentes públicos, que passaram a agir imbuídos de um espírito cívico, de um sentimento de missão e cientes da importância de seu trabalho para a sociedade<sup>16</sup>, como conseguiu incentivar o público-alvo a participar. O desenho dos programas não se limitou a trazer canais de participação e outros recursos para possibilitar o exercício da voz política do público-alvo. O governo central foi capaz, também, de favorecer e incentivar a formação de associações civis, assim como fortalecer e educar as já existentes.<sup>17</sup>

De acordo com a autora, “...esses casos revelaram que o governo pode ser uma presença moral extraordinariamente forte no processo de criar em torno do serviço público uma idéia de vocação, tanto entre o público, quanto entre os próprios funcionários. Com essa força moral o governo pode, se quiser, levar os cidadãos a controlar seus servidores” (Tendler, p.193).

O incentivo ao bom comportamento dos governos locais e o incentivo à participação do público-alvo, trazidos pelo desenho dos programas, parecem ter sido, de acordo com esta análise, os principais fatores que levam ao bom governo.

Apesar de a estrutura institucional ou legal para a boa implementação não ser um consenso, nem ser defendida uma “receita” institucional, os estudos a que aludimos têm

---

<sup>16</sup> O bem sucedido programa de medicina preventiva deste governo ilustra esta situação. Tais programas depositaram grande confiança e maior liberdade para os agentes de saúde. O trabalho era mais satisfatório devido à maior variedade de tarefas e por exigir mais poder de decisão, por isso propiciaram relações mais satisfatórias entre cidadãos e clientes, além de oferecer a oportunidade de estudo. As enfermeiras, que antes não eram incluídas no planejamento dos programas, passaram a supervisionar e treinar uma média de 30 agentes pára-profissionais, tendo liberdade para dirigir o programa em seus municípios.

<sup>17</sup> “As ações do Estado assumiram três formas; (1) realização de campanhas públicas de informação e, localmente, apresentação de mensagens semelhantes de modo menos formal; (2) insistência em fornecer serviços apenas por meio de associações de produtores, e não por indivíduos ou empresas isoladas, e em trabalhar com esses grupos por mecanismos que faziam as vezes de contratos; e (3) exigência de discussão formal sobre decisões a respeito do investimento público em âmbito municipal por organismos, tais como os Conselhos Municipais, que tomam decisões, os quais incluíam, por insistência do governo estadual, representantes da sociedade civil e do governo estadual, assim como do governo municipal” (Tendler, p.206).

alguns pontos em comum. Primeiro, apontam para a importância de variáveis institucionais em sua capacidade de moldar o comportamento de agentes relevantes e atingir os objetivos pretendidos. Em segundo lugar, apontam para um importante papel do governo central em formular políticas que vislumbrem este arcabouço institucional, seja através de regras e instituições que coordenem as relações entre as várias esferas de governo, ou regras e instituições que coordenem as relações entre a sociedade civil e o governo local (realçando o exercício da voz do primeiro, incentivando e/ou constringendo o comportamento do segundo).

#### *O impacto de fatores ambientais: introdução*

As outras perspectivas aqui abordadas relativizam a importância do desenho institucional, ou do desenho da política, para a boa implementação. Estas partem do pressuposto de que a estrutura e o processo da política seriam influenciadas pelo seu contexto (ambiente físico, geográfico, cultural, condições econômicas e de desenvolvimento), enquanto este contexto não seria afetado de forma significativa por processos da política.

No contexto de políticas sociais de descentralização, as variáveis apontadas por estas perspectivas se encontram fora da lógica do desenho; estão ligadas ao ambiente onde as políticas são implementadas. Estudos apontam principalmente para a influência de (a) fatores estruturais dos municípios (principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento sócio-econômico e porte destes) e (b) fatores relacionados à cultura política do ambiente onde as políticas são implementadas.

A seguir discutiremos estes dois conjuntos de fatores.

#### *Fatores estruturais: desenvolvimento sócioeconômico e porte dos municípios*

Alguns estudos indicam que “o nível de desenvolvimento econômico exerce um efeito pronunciado sobre a democracia política, mesmo quando se levam em conta fatores não-econômicos... o PNB é a principal variável” (Knenneth e Jackman in Putnan, p.98). Isto porque fatores socioeconômicos teriam um impacto nos recursos humanos e na capacidade técnica dos agentes locais, exercendo impacto no desempenho das instituições.

No contexto de reformas em direção à descentralização (ou municipalização) de serviços sociais, estes fatores teriam diversas implicações, principalmente no Brasil, que apresenta ao longo de seu território contextos estruturais bastante heterogêneos.

Diversos estudos mostram que o desempenho de políticas e/ou reformas em direção à descentralização de serviços sociais variam de acordo com características socioeconômicas e do porte dos municípios onde estas são implementadas. Isto é, municípios apresentando maior desenvolvimento socioeconômico e maior população seriam ambientes mais férteis para a implementação de reformas rumo à descentralização.

Esta relação se explica pelo fato de municípios com diferentes características estruturais apresentarem diferentes capacidades de arrecadação fiscal e capacidades técnico-administrativas para gerir os serviços sociais em questão.

De um lado, municípios que apresentam maior desenvolvimento socioeconômico e grande porte têm maior capacidade de gerir serviços sociais a nível local, e por isso estariam mais propensos a assumir tal gestão. Esta posição é defendida por estudos que indicam que a redistribuição fiscal entre as esferas de governo a favor dos municípios, promovida após a promulgação da Constituição de 1988, foi um incentivo para estas esferas de governo assumirem a gestão de vários setores sociais (Medici e Maciel, 1996). Entretanto estes estudos mostram que as regras de redistribuição fiscal não bastaram para compensar as diferenças na infra-estrutura socioeconômica e tecnológica, e nos diferentes níveis de capacidade institucional dos municípios.

De outro, “existe uma correspondência direta entre desenvolvimento econômico, social e fiscal e a capacidade institucional” (Santos, p.35) dos municípios. Isto porque, primeiro, municípios com maior desenvolvimento socioeconômico e maior porte contariam com melhor infra-estrutura que municípios menos desenvolvidos e de pequeno porte. Esta infra-estrutura compreenderia mais recursos técnicos para gerir programas sociais e um ambiente mais propício para a circulação de informações sobre políticas propostas por esferas superiores de governo. Em segundo lugar, municípios com estas características estruturais apresentariam população com maior nível educacional e maior contingente de capital humano, ou seja, agentes habilitados e capacitados para gerir localmente setores sociais e/ou implementar programas.

Em suma, municípios com estas características estruturais apresentariam mais recursos fiscais, técnicos e humanos para gerir serviços ou programas sociais ao nível local.

Tais características socioeconômicas e do porte dos municípios teriam grandes implicações para a implementação de políticas descentralizadas coordenadas pelo governo central ao longo do território brasileiro. Primeiro, o Brasil apresenta grandes disparidades de desenvolvimento socioeconômico entre suas regiões. Se tomarmos o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH <sup>18</sup>, poderemos observar o tamanho dessas diferenças. Este índice atribui o valor maior que 0.8 ao alto desenvolvimento, valores entre 0.7 e 0.8 ao médio desenvolvimento e valores menores que 0.7 ao baixo desenvolvimento socioeconômico. De acordo com estes parâmetros, os Estados brasileiros dividem-se em três “Brasis”. A Região Sul, apresentando um IDH de 0.844, estaria situada no primeiro Brasil, assim como a Região Sudeste apresentando um IDH de 0.838 (somente o Estado de Minas Gerais possui um IDH menor que 0.8). Os Estados da Região Centro-Oeste estariam divididos entre o primeiro e o segundo “Brasis” apresentando um IDH de 0.826. Os Estados da Região Norte do país estariam divididos entre o segundo e o terceiro “Brasis”, apresentando um IDH de 0.706. Já os Estados da Região Nordeste estariam todos inseridos no terceiro Brasil, apresentando um IDH de 0.548. Além disso, o Brasil caracteriza-se por estar dotado de uma esmagadora maioria de municípios pequenos, com reduzida densidade econômica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa e burocrática. O maior contingente dos municípios com estas características está localizado nas Regiões Norte e Nordeste, que apresentam o menor IDH do país. Estes municípios seriam um ambiente pouco fecundo para a implementação de políticas descentralizadas.

Agravando esta situação, Santos ressalta que “é importante lembrar que o Governo Federal, desde a extinção da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios – SAREM – em 1989, deixou de apoiar sistematicamente programas voltados ao desenvolvimento institucional das unidades descentralizadas.... Tal omissão por certo penaliza mais os Estados e Municípios situados em regiões e micro-regiões mais atrasadas,

---

<sup>18</sup> O Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), considerando três fatores essenciais para todos os níveis de desenvolvimento: “desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente. O IDH busca, assim, combinar e articular três componentes – longevidade, nível educacional e acesso a recursos”(PNUD/IPEA, p.11).

contribuindo assim para ampliar o abismo já existente nas condições de desenvolvimento econômico-social no território”(Santos, p.38-40).

Este seria um prospecto pessimista para os programas formulados pelo governo central, que almejam atingir a descentralização de serviços sociais. Estas estratégias de reforma esbarrariam, em sua implementação, em diferenças estruturais dos municípios, o que frustraria a eficiência destes programas em locais estruturalmente em desvantagem, impedindo, conseqüentemente, a capacidade do governo central de atingir maior equidade no desempenho de serviços sociais ao longo do território brasileiro.

Um estudo de amplitude nacional sobre a descentralização de políticas na área de educação ilustra o impacto destes fatores. O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP-Unicamp), ao avaliar programas de apoio ao ensino fundamental que visavam atingir diversos módulos de descentralização, na década de 90, aponta para o impacto exercido por alguns condicionantes estruturais. Uma abrangente avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Merenda na Escola) e do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE – ou Dinheiro na Escola), observa que: “variáveis do tipo estrutural – a localização regional, a rede institucional à qual pertence a escola (estadual ou municipal), o porte do estabelecimento e do município onde se localiza ... condiciona acentuadamente o desempenho dos programas. E tende a compor um padrão sistemático, no qual se opõe, no pólo positivo, favorável, as escolas estaduais, as escolas grandes e as escolas localizadas em municípios grandes, enquanto que no pólo negativo, menos favorável, encontram-se as escolas municipais, pequenas e médias e localizadas nos municípios pequenos e médios”(NEPP, 1998, p.16).

Estes estudos apontam para alguns limites de uma política de descentralização, mesmo que o desenho desta conte com mecanismos de redistribuição de recursos e capacitação dos agentes locais.

### *Fatores de cultura política*

Uma terceira visão se impõe através de diversos estudos realizados no campo da ciência política, que relacionam o desempenho de sistemas democráticos a fatores “sócio-culturais”. Estes estudos, seguindo a direção de estudos clássicos como aquele apresentado por Tocqueville, defendem que a governança democrática ou o desempenho

de instituições democráticas são fortemente condicionados pela densidade da vida associativa da sociedade civil (Putnan).

Outro estudo clássico na ciência política moderna é aquele realizado por Almond e Verba que investiga a relação entre a cultura política<sup>19</sup> da população e a estabilidade da democracia em cinco diferentes nações. Os autores concluem que, *“unless the political culture is able to support a democratic system, the chances for the success of that system are slim”*<sup>20</sup> (Almond e Verba, p.356-6). Como Tocqueville este estudo demonstra que certas estruturas sociais – como associações da sociedade civil, de diversas naturezas - reforçam a cultura política participativa ou democrática da sociedade.

Seguindo estes estudos, Putnan, em seu estudo “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”, investiga o desempenho de instituições regionais implantadas em diferentes regiões da Itália. O autor observa que a variação do desempenho destas instituições está fortemente relacionado à proximidade das regiões a um ideal de comunidade cívica. Esta comunidade cívica é definida pelo autor como uma sociedade em que há participação cívica, há igualdade política, em que a relação dos cidadãos é respaldada por sentimentos de solidariedade, confiança e tolerância e por associações que reforçariam as estruturas sociais de cooperação. Concomitantemente, nessas regiões a elite governante se mostra mais tolerante a esta participação política do cidadão comum, onde observamos o estabelecimento de relações horizontais entre o governo e a sociedade.<sup>21</sup>

Para o autor, uma comunidade cívica está mais propensa à cooperação voluntária e assim constrói um capital social e estes “estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cultivados e a reforçar-se mutuamente” (Putnan, p.189).

---

<sup>19</sup> *“The term ‘political culture’ thus refers to the specifically political orientations – attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system”* (Almond e Verba, p.12). O termo ‘cultura política’ assim se refere às atitudes e orientações políticas específicas em relação ao sistema político e suas várias partes e às atitudes em direção ao papel do indivíduo no sistema

<sup>20</sup> A não ser que a cultura política seja capaz de dar suporte ao sistema democrático, as chances de sucesso do sistema são pequenas.

<sup>21</sup> De acordo com Putnan, “é inútil indagar o que vem primeiro, o compromisso dos líderes com a igualdade ou o compromisso dos cidadãos com o engajamento. Não podemos saber até que ponto os líderes estão simplesmente reagindo a competência e ao entusiasmo cívico (ou falta deste) do eleitorado, nem até que ponto o engajamento cívico dos cidadãos foi influenciado pela disposição (ou relutância) das elites para tolerar a igualdade e incentivar a participação. As atitudes da elite e das massas são na verdade os dois lados de uma mesma moeda e combinam-se num equilíbrio que se reforça mutuamente”(Putnan, p.118).

Já em comunidades menos cívicas, os cidadãos se sentem alienados, desconfiados, explorados e impotentes, carecendo de “vínculos horizontais de reciprocidade coletiva” (Putnan, p.125). Os governantes se mostram menos tolerantes à participação. Na ausência de solidariedade, confiança e cooperação horizontal, a política é caracterizada por “relações verticais de autoridade e dependência, tal como corporificadas no sistema clientelista” (Putnan, p. 115).

Chamamos atenção para duas importantes questões levantadas por proponentes desta perspectiva, que dizem respeito à capacidade de estratégias de reforma de Estado em atingir bom governo. Primeiro, que o desenvolvimento da cultura cívica tem profundas raízes históricas. Segundo, que “as regras informais e a cultura não só mudam mais lentamente do que as regras formais, como tendem a remodelá-las, de modo que a imposição externa de um conjunto comum de regras formais acarreta resultados amplamente divergentes” (Putnan, p.189). Este é um prospecto pessimista para as reformas de Estado ou programas que pretendem atingir mudança nas relações políticas e consequentemente bom governo em locais onde a falta de capital humano é uma realidade, já que “...comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador à concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implementação de instituições consonantes com aquelas finalidades” (Arretche, 1996, p.49).

Quais as implicações desta perspectiva para o estudo da implementação de políticas de descentralização, num contexto de transição democrática como o Brasil?

Como vimos anteriormente, a descentralização entra na agenda de reforma do Estado brasileiro sendo defendida como forma mais democrática e eficiente de gestão principalmente de setores sociais. Como aponta Nogueira, “a descentralização que se tenta hoje implementar deseja transferir encargos e, ao mesmo tempo, co-responsabilizar a sociedade civil na gestão pública...envolver a sociedade civil, com toda sua complexidade associativa e com todos seus interesses – no processo mesmo da gestão” (Nogueira, 1997, p.8). Entretanto, apesar da transição para a democracia já estar completada no Brasil, no final da década de 80, o mesmo não se pode dizer quanto à consolidação desta democracia.

Como Linz e Stepan demonstram, um dos elementos ausentes para esta consolidação é justamente uma sociedade civil forte, ou seja, grupos e indivíduos

relativamente autônomos em relação ao Estado, que tentem articular valores, criar associações e solidariedades e alcançar seus interesses (Linz e Stepan, 1996a).

Seguindo a corrente anteriormente abordada, a qual indica que a sociedade civil forte ou capital social são constituídos historicamente, alguns autores argumentam que a fraqueza da sociedade civil na América Latina hoje se explica por adventos históricos, tais como o legado colonial, o desenvolvimento tardio e o padrão subsequente de desenvolvimento adotado (caracterizado pela estratégia de desenvolvimento voltada para dentro)<sup>22</sup> (Oxhorn; Mouzelis; Reis, 1998). A emergência das novas democracias na América Latina é assim acompanhada por sociedades civis fracas, devido a um padrão histórico de módulos de incorporação populistas e clientelistas da sociedade civil pelo Estado (Mouzelis).

Alguns desses estudos, afastando-se de uma visão sobre as sociedades civis nas novas democracias caracterizada por um determinismo histórico, tentam dar conta da emergência da vida associativa recente na América Latina ou da mudança do padrão de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, antes caracterizado por clientelismo, para uma relação de cidadania (Oxhorn; Fox).

De fato, observamos nas décadas de 70 e 80 um grande dinamismo em relação à organização dos cidadãos no Brasil. Essa organização da sociedade em direção a maior pluralismo social e em direção a demandas setorializadas estimularam arranjos institucionais para fazer com que práticas de participação se tornassem mais dinâmicas. Tais formas variavam desde conselhos setoriais nas áreas de educação, saúde e habitação até plenários populares, de natureza consultiva ou deliberativa. Porém a baixa repercussão destas formas induzidas de participação pode ser observada, sendo coerente com o baixo nível de mobilização da comunidade. Este processo de organização da sociedade não foi o

---

<sup>22</sup> *“In view of the state’s enormous growth prior to the development of capitalist industry; and considering that the belated large-scale industrialization was achieved only under state tutelage; as well as, finally, the restricted type of capitalism that has eventually come to prevail in the semi-periphery; given all this, it is not surprising that the majority of civil society organizations operate not so much as safeguards against state despotism, than as administrative extensions of the state’s highly corrupt and particularist apparatuses”* (Mouzelis, p. 232-3). Tendo em vista o enorme crescimento do estado anterior ao desenvolvimento da indústria capitalista; e considerando que uma industrialização de larga escala tardia foi atingida somente sob a tutela do Estado, assim como, finalmente, um tipo de capitalismo restrito que eventualmente acabou por prevalecer na semi-periferia, dados todos estes fatores, não é surpreendente que a maioria das organizações da sociedade civil operem não tanto como guardiões contra o despotismo do estado mas como extensões administrativas de um aparato do estado altamente corrupto e particularista.

suficiente para trazer a participação, principalmente da população mais pobre, suprimida por um sentimento de impotência e de falta de credibilidade na administração pública (Reis, 1998). Alguns estudos mostram que uma grande parcela da população ainda não tem incentivo para participar nas associações de comunidade, o que condenaria a eficiência institucional de programas descentralizados, principalmente nas regiões onde a população é menos organizada, seja por fatores econômicos ou por fatores relacionados à cultura cívica (Diniz e Coelho).

O período pós-autoritário não se caracteriza somente pela apatia ou falta de participação da população, mas também por diferentes formas de intermediação de interesses estabelecidas entre o Estado e a sociedade. De acordo com O'Donnell, as novas poliarquias “dispõem de duas instituições extremamente importantes... uma dessas instituições é altamente formalizada, mas é intermitente e não se materializa em organizações formais que funcionem em caráter permanente: as eleições. A outra é informal, permanente e ubíqua: o particularismo (ou clientelismo, definido de forma ampla)” (O'Donnell, 1996, p.6-7).

O clientelismo como estrutura ainda se manifesta nas ações de outras agências estatais. Se de um lado as poliarquias mais antigas estão dotadas de instituições formais com limites legais bem definidos e “com agências estatais investidas do poder de controlar e de corrigir as violações desses limites praticados por qualquer autoridade ou agência” (O'Donnell, 1996, p.25), nas novas poliarquias, estas agências não se comportam como o esperado, ou seja, não exercem este controle. Se a efetividade das normas formais depende da existência destas agências de controle, principalmente em forma de tribunais, a ação conivente dos tribunais contribui para perpetuar as ações informalmente institucionalizadas do executivo. Além disso, nestes contextos, o próprio executivo contrapõe-se à existência de formas de prestação horizontal de contas. Essas instituições “...privadas de poder e responsabilidade reais tendem a agir de forma que parecem confirmar as razões invocadas para justificar essa privação...o particularismo se torna ainda mais desmedido no congresso e nos partidos, os tribunais falham ostensivamente em ministrar a justiça e as agências de controle são eliminadas ou reduzidas à passividade”(O'Donnell, 1996, p.26-7).

Entretanto não queremos, para o propósito deste estudo, entrar no mérito da questão sobre se e como a democracia no Brasil virá a consolidar-se e aproximar-se das

democracias mais antigas já consolidadas ou formalmente institucionalizadas. Mais importante é observar nestes contextos pós-transição certas características da cultura política, que implicam na falta de um associativismo mais ativo, práticas autoritárias e intolerância à participação dos governos locais, seguida da inoperância de órgão de controle horizontal, e como tais características vem limitar ou comprometer o desempenho de políticas de descentralização da gestão de setores sociais.

Os estudos realizados por Fox, no México, durante a transição democrática, seguem esta direção. As investigações do autor mostram que os projetos de desenvolvimento rural formulados pelo governo central, apesar de compreenderem mudanças institucionais significativas, alcançaram resultados variáveis nas diferentes regiões deste país. De acordo com o autor, estes projetos, que pretendiam a gestão de recursos para o desenvolvimento a nível local, atingiram diferentes desempenhos de acordo com o contexto das tradições políticas locais, onde a resistência das elites políticas autoritárias, as tendências semiclientelistas dos agentes implementadores, junto com a falta de organização do público-alvo foram os maiores entraves para a implementação de projetos de desenvolvimento nas áreas rurais.<sup>23</sup>

Assim, se de um lado, a descentralização da gestão dos setores sociais faz parte da estratégia de reformas institucionais do governo federal que objetivam maior eficiência gerencial, a perspectiva da cultura política mostra que esta almejada eficiência está condicionada à congruência entre a estrutura política proposta e a cultura política do contexto em que estas reformas institucionais são implementadas.

De acordo com esta perspectiva, o contexto de redemocratização e consolidação democrática, caracterizado pela persistência de comportamentos historicamente arraigados da população e dos governos locais, pode acarretar, em algumas localidades, o mau desempenho das estratégias de descentralização elaboradas pelo governo central.

---

<sup>23</sup> Ao longo do território, Fox observou diferentes formas de intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade, descritos por este como: (i) clientelismo-autoritário; (ii) semi-clientelismo; (iii) tolerância pluralista. O clientelismo autoritário é caracterizado por relações de barganha desigual ou desproporcional. Esta relação é caracterizada por uma duradoura subordinação política dos clientes e é reforçada por ameaças de coerção. Esta subordinação pode variar, desde a compra de votos por máquinas políticas até a estrita proibição de ações coletivas ou aceitação de mobilização controlada. As relações semi-clientelistas são caracterizadas por líderes políticos que induzem à complacência através da ameaça de retirar benefícios mais do que através de coerção. E as relações caracterizadas por tolerância pluralista variam desde a ausência de restrições até o incentivo à participação e ao associativismo por líderes governantes locais (Fox).

### *As Implicações para o estudo do FUNDEF*

Quais as implicações destas correntes para o estudo do FUNDEF? O FUNDEF é parte de um conjunto de reformas iniciadas em 1988 na direção da descentralização e da política de preferência pelo ensino fundamental do governo federal. Esta nova forma de financiamento da educação fundamental traz em sua legislação mecanismos inovadores que pretendem controlar tanto a ação dos governos gestores como incentivar a participação da sociedade. O governo central, na formulação deste programa, parte do pressuposto de que através da legislação e da estratégia de implementação com mecanismos de controle e incentivo, o FUNDEF conseguirá atingir os objetivos pretendidos.

Analisaremos, a seguir, as inovações trazidas pela legislação do FUNDEF e o desenho institucional que o ampara, tendo em vista os pressupostos e recomendações dos autores das correntes que apontam para a importância de variáveis institucionais, descritas anteriormente. Em seguida observaremos até que ponto esse desenho institucional foi capaz de trazer boa implementação, isto é, o comportamento dos agentes locais e os objetivos esperados. Depois analisaremos que aspectos dos contextos dos municípios podem estar influenciando ou vêm influenciando este processo de implementação, bem como os resultados obtidos.

## **Capítulo 3 – O contexto institucional do FUNDEF**

### *Introdução*

Como apontamos anteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) faz parte de uma política do governo federal que prioriza o ensino fundamental e visa à descentralização da gestão deste nível de ensino. Esta nova estratégia de financiamento da educação visa alcançar um novo padrão de gestão, isto é, uma gestão mais descentralizada (municipalizada), contando com a participação da sociedade e com governos locais mais responsáveis e sensíveis. Este mudança no padrão de gestão seria um meio de atingir maior eficiência dos gastos, sendo estes direcionados à valorização do magistério, à manutenção e desenvolvimento e ao aumento de matrículas da educação fundamental, além de atingir maior equidade, isto é, o governo central espera que esta nova forma de financiamento exerça um maior impacto nos gastos realizados por municípios e estados localizados nas regiões que apresentam menor desenvolvimento socioeconômico.

Para atingir tais objetivos, o FUNDEF é apoiado por uma estrutura legal inovadora, tanto do ponto de vista da reorganização das competências das várias esferas de governo, da redistribuição de recursos, como em estabelecer canais para participação do público-alvo e de incentivo e controle para os governos locais.

A seguir faremos um breve resumo dos padrões anteriores de financiamento da educação. Depois inseriremos o FUNDEF num contexto de mudança da política do governo central, agora explicitamente em direção à descentralização, apontando para as inovações da legislação que o ampara em relação às legislações anteriores.

### *O padrão de financiamento da educação: um breve histórico*

A descentralização não é um tema novo na gestão do setor da educação, principalmente no que diz respeito ao ensino fundamental. Este nível de ensino tem tradicionalmente sido gerido por esferas de governo subnacionais, seja pelos Estado ou pelos municípios. O governo federal, no ensino fundamental, tem atuado em atividades de apoio, como a provisão da merenda, livro didático, construção escolar e definição do currículo mínimo.

A descentralização dos recursos para a educação também não é tema novo de debate, e tem sido discutida desde as décadas de 20 e 30 através do Manifesto dos Pioneiros da Educação: não é “na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos que buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenadora, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão” ( Peixoto, p.101).

Desde então, a regulamentação do financiamento da educação tem sido alvo de várias reformas. As principais fontes de recursos para financiar a educação pública têm sido os impostos e o salário-educação. Durante alguns períodos as regras que regem o financiamento da educação contaram com a vinculação de recursos para a educação e outros foram caracterizados pela ausência desta vinculação. Em alguns períodos os recursos se mostraram mais centralizados na esfera nacional e em outros períodos, menos centralizados. Entretanto a ausência de delimitação clara de competências exclusivas das diferentes esferas de governo, de regras que especificassem a distribuição de recursos, e a falta de controle do gasto destes recursos foram constantes.

O resultado deste quadro “foi a falta de planejamento da expansão da oferta de educação básica e o agravamento das diferenças setoriais e regionais”(Almeida, p.36), sendo a educação fundamental (da 1ª à 8ª séries) o setor mais prejudicado.

A Constituição de 1934 estabeleceu uma breve vinculação de recursos para a educação, pela qual a União e os municípios deveriam destinar 10% dos seus recursos fiscais para a educação e os estados e o Distrito Federal 20%. Entretanto, a Constituição de 1937 acaba com esta vinculação.

A constituição de 1946 marca o retorno à vinculação de recursos para a educação. O art. 169 estabelece que a União deveria destinar 10% de sua receita e os demais entes federados 20% de suas receitas. “No entanto, este preceito constitucional nunca foi considerado como uma vinculação automática, as despesas com a educação eram fixadas conforme critérios normais da orçamentação pública, sendo assim, orçadas segundo as necessidades dos serviços, não obedecendo, portanto, ao preceito constitucional”(Soares dos Santos, p.212). Além disso, a Constituição de 1946 propugna a autonomia dos municípios, designando-lhes maior montante de recursos. Entretanto, o resultado do

dispositivo que prevê a distribuição de impostos entre as três esferas de governo foi a criação de municípios fantasmas. De 1950 a 1964, triplica o número de municípios no Brasil, a maioria destes sem condições de autogerir-se (Barretto).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Lei No 4024/61) altera os percentuais a serem investidos pela União. Ela passa a ter que destinar 12% de seus recursos à educação, e para os Estados, Distrito Federal e municípios a porcentagem de 20% é mantida. Mas esta vinculação não sobrevive ao período burocrático-autoritário, e a Constituição de 1967 põe fim, mais uma vez, à vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação. Durante esse período, apesar da Lei Federal 5692/71, que regulamenta os sistemas de ensino, prescrever a passagem para os municípios de encargos e serviços do ensino fundamental, não há aumento de transferência de recursos para estes entes federados. As emendas de 1967 e 1969 tiram dos Estados e municípios boa parcela dos recursos que a Constituição de 1946 lhes havia outorgado (Barretto). Os municípios passam, assim, a depender em grande parte de transferências de recursos das demais esferas.

Em 1983 a vinculação de recursos é novamente introduzida através da Emenda João Calmon, que é somente regulamentada em 1985 pela Lei Nº 7348. De acordo com esta nova lei, a União deveria destinar não menos que 13% e Estados, Distrito Federal e Municípios não menos que 25% de seus orçamentos fiscais à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto esta vinculação não foi capaz de garantir novamente que esses recursos fossem aplicados como previstos por lei.

De um lado Melchior registra que a alta inflação desse período no Brasil levou o governo federal à prática do orçamento fictício. O autor mostra que “a subestimação parece que criou raízes profundas, passando a fazer parte do jogo de poder político entre os diversos ministérios. De início, no orçamento são alocados recursos para satisfazer menos da metade das necessidades e depois, tudo fica ao sabor das forças que interferem no jogo político durante a execução orçamentária”(Melchior, 1987, p.73). Neste jogo de disputa pelos recursos “extras”, o ministério da educação sempre saía perdendo.

Além disso, um estudo realizado por Velloso mostra que entre 1986-88, a União descumpriu sistematicamente o percentual estabelecido pela Emenda Calmon. “...em 1986,

a aplicação da receita de impostos em MDE não chegou a 11%. Nos anos seguintes, também não atingiu os 13% determinados pela Constituição... Há apenas evidências indiretas e fragmentadas sugerindo que em vários estados e na maioria dos municípios, o preceito constitucional não está sendo cumprido” (Velloso, 1990, p.36-8).

De forma similar Amedeo (et al.) demonstra que *“the complex legal and public-accounting labyrinth allowed various states...to comply with the new rules from a formal standpoint only. As the decision-making process has low visibility and public-control processes are weak, the results were less significant than expected for the improvement of education”*<sup>24</sup> (Amedeo et al., p.59). Assim, os resultados da Emenda Calmon foram menos significativos para a educação básica do que o esperado.

Velloso, ao discutir a implementação da Emenda Calmon entre os anos 1986-88, aponta que futuras leis que regem os gastos com a educação “precisariam aprimorar a atual regulamentação do preceito, inclusive determinando com clareza responsabilidades na apuração e na divulgação das despesas em MDE, assim como as correspondentes penalidades nos casos de transgressão da lei...Entendemos, por exemplo, que o titular da pasta da educação deve ser obrigado, por lei, a apurar e divulgar amplamente, tornando de domínio público, os resultados das aplicações de impostos em MDE; que o referido titular deve ser responsabilizado perante a lei pelo não cumprimento dessa obrigação; que essa apuração deve ser trimestral; que caso os mínimos estabelecidos não sejam alcançados num dado trimestre, recursos adicionais para corrigir a defasagem devem ser aplicados no trimestre seguinte, sempre calculados em termos reais, isto é, com correção monetária”(Velloso, 1990, p.38).

A outra fonte de financiamento da educação tem sido o salário educação. A Constituição de 1946 já previa que empresas com mais de 100 empregados seriam obrigadas a oferecer ensino para seus empregados e aos filhos destes. Entretanto esta obrigação só foi introduzida com a criação do salário-educação em 1964, através do qual as empresas ligadas ao Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social

---

<sup>24</sup> O complexo labirinto legal e de contabilidade pública permitiu vários estados e municípios serem complacentes com as novas regras somente de uma maneira formal, já que o processo decisório tem baixa visibilidade e os processos de controle público são fracos.

(IAPAS) deveriam “recolher a contribuição relativa ao salário educação (que constitui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) ou, caso tivessem mais de cem empregados, poderiam oferecer ensino primário próprio” (Velloso in Werebe, p.128).

Em 1965, o governo federal determinou uma alíquota de recolhimento de 1,4% da soma dos salários de contribuição dos empregados. As empresas poderiam manter escolas próprias para seus empregados e filhos ou recolher a contribuição social. Os recursos eram partilhados da seguinte forma: 50% do montante retornavam aos Estados onde os recursos foram arrecadados e 50% faziam parte da quota-união. A quota da União era repartida posteriormente entre as esferas subnacionais no intuito de amenizar as diferenças regionais (Pacheco).

Em 1975, a alíquota de recolhimento pelas empresas foi elevada de 1,4% para 2,5% e a partilha foi alterada: aos estados foram destinados dois terços dos recursos arrecadados em seus territórios e somente um terço dos recursos passou a fazer parte da quota-união.

Entretanto, esta forma de financiamento da educação, de um lado deu vazão a convênios fraudulentos, estabelecidos entre as empresas e os estabelecimentos privados de ensino (Velloso, 1987); de outro, “a própria flexibilidade na aplicação dos recursos do Fundo (FNDE), assim como o seu volume, tornam-no alvo de pressões clientelistas das mais diversas. Deputados e políticos em geral tentavam direcionar a aplicação dos recursos de acordo com os seus interesses. Isto era feito de duas maneiras: ou obtendo do Ministério da Educação boa acolhida para suas propostas, ou incluindo no orçamento da União emendas específicas para beneficiar determinados municípios. O que a experiência mostra é que os recursos têm sido alocados utilizando critérios políticos, beneficiando municípios e estados de aliados do Governo, que freqüentemente não são aqueles que apresentam maiores déficits de escolarização obrigatória” (Goldemberg in Werebe, p.128).

Em 1983, a União estipula que 25% de um terço que retém dos recursos do salário-educação deveriam ser aplicados em projetos municipais e o restante repassado pelo Ministério de Educação aos Estados. Os repasses de recursos da quota federal para as esferas estaduais e municipais eram feitos predominantemente através de convênios, e estes eram firmados entre os municípios e o MEC de forma direta, não estando integrados com as secretarias estaduais. “A sistemática de convênios estabelecidos via apresentação de

projetos específicos, sem garantia de continuidade e atualização financeira, vai se constituir no instrumento pelo qual essa prática de negociação caso a caso se concretizará, fragmentando ações, pulverizando recursos e evidenciando que o padrão de gestão centralizadora quanto mais parece mudar, mais permanece o mesmo(...) Assim, na elaboração e encaminhamento dos projetos municipais, abre-se todo um campo de negociação envolvendo prefeitos e bancadas estaduais e federais. A coexistência das fontes permite a manutenção do padrão segmentado da organização do aparato público, tanto federal quanto estadual. Cada órgão ou instância define-se como locus de poder e estabelece suas prioridades e sistemáticas de atendimento a seus clientes (...)" (Mello e Silva in Pacheco, p.236).

Além dos efeitos da inflação, do descumprimento da Emenda Calmon e do mau uso dos recursos referentes ao salário-educação, Amedeo et al. (op. cit.) ainda apontam para os efeitos nefastos da crise fiscal e a centralização de recursos ocorrida na segunda metade da década de 80 para a educação fundamental. Esse estudo mostra que durante a segunda metade da década de 80 houve um crescimento substancial das transferências do Tesouro de fundos para agências nacionais, principalmente para o Ministério da Educação, e uma redução nos fundos direcionados para os governos dos Estados e municípios<sup>25</sup>. Como consequência dessa centralização de recursos, o gasto do Ministério da Educação em educação superior aumentou em 59%, enquanto seus gastos com educação primária (fundamental) diminuiu em 39%. Nos Estados, onde as alocações para educação declinaram em 50% entre 1986 e 1988, o gasto em ambas - educação primária e secundária - declinaram, enquanto os gastos com a educação superior se mantiveram no mesmo patamar. O nível local de governo foi o único em que a alocação de recursos para a educação primária diminuiu menos que os gastos na educação secundária e superior, neste período. Este estudo demonstra que, como agentes e público-alvo de políticas da educação

---

<sup>25</sup> Entre 1986 e 1988 a mudança da porcentagem de gastos em educação realizados pelas três esferas de governo, em relação ao total de gastos do Tesouro em educação, ilustra a tendência a centralização de recursos. Em 1986, a instância federal foi responsável por 35,7%, os governos de Estado por 47,1% e os municípios por 17,2% dos gastos totais do Tesouro em Educação. Em 1988, a porcentagem dos gastos realizados pelo governo federal aumentou passando a representar 44,2% dos gastos do Tesouro em educação, enquanto as porcentagens de gastos realizados pelos Estados e municípios diminuíram para 40,9% e 14,9%, respectivamente.

fundamental têm pouca capacidade (ou pouca voz) para influenciar o governo central e os governos de Estado, a centralização de recursos e a falta de especificação das esferas quanto a suas atribuições em relação aos diversos níveis de educação acarretaram a diminuição de gastos para a educação fundamental.

Em suma, os anos 80 testemunham não só uma vinculação de recursos, que não é respeitada formalmente pelas várias esferas de governo, mas também a ausência de mecanismos que obriguem estas a cumprirem as determinações da lei. Acrescenta-se a este quadro a falta de um plano nacional para educação e de regras que regulamentam a relação entre as esferas de governo. As regras que envolvem o financiamento não especificam as responsabilidades de cada esfera de governo e não determinam a obrigatoriedade de investimento no ensino fundamental. Como resultado observamos que nas Regiões Sul e Sudeste os Estados desenvolvem amplas redes de ensino fundamental, desincumbindo os municípios de um investimento neste nível de ensino proporcional ao aumento de suas arrecadações. Nas áreas menos desenvolvidas do país, principalmente na Região Nordeste, os municípios foram os principais responsáveis pela expansão deste nível de ensino, expansão esta que, na maioria das vezes, não foi acompanhada por maior capacidade de arrecadação destes municípios. Além disso, como vimos anteriormente, a ausência de regulamentação dos repasses do salário-educação da União para os Estados e municípios, dá vazão a negociações clientelistas desses recursos, pulverização dos mesmos e fragmentação das ações destes entes federados.

Acrescenta-se ao quadro desta década a alta inflação, a crise econômico-financeira e a centralização de recursos, também repercutindo negativamente no financiamento da educação fundamental.

A crise econômico-financeira, a perda de sustentação do governo militar e o início do processo de redemocratização, sobretudo na década de 80, “levam os mais distintos segmentos sociais à concordância quase unânime de que a maneira como está estruturado o aparato governamental não responde aos novos reclamos de eficácia e eficiência da sociedade” (Barretto, p.52-3).

Assim a descentralização entra na pauta da agenda de reformas do Estado brasileiro e é refletida em diversas mudanças da estrutura legal realizadas tanto na Constituição de 1988 como nas leis orgânicas dos diversos setores sociais.

São essas mudanças e suas implicações para o setor de educação que discutiremos a seguir.

*Contexto institucional: mudanças na legislação e o setor da educação*

O debate de diversos agentes da sociedade sobre a descentralização tem seu climax durante a elaboração da Constituição de 1988. Essa nova Constituição “reforçou as finanças municipais e atribuiu aos municípios completa autonomia político-administrativa em seus âmbitos territoriais”(Diniz e Coelho, p.21).

Se de um lado a União atinge sua maior participação na carga tributária em 1983, a partir de então a sua participação passa a decrescer, enquanto a dos Estados e municípios passa a aumentar. “A participação municipal em recursos repartidos aumentou progressivamente entre 1989 a 1993, de 17% para 22,5%, favorecendo pequenas cidades (a participação dos estados aumentou de 19,5% para 21,5%)”<sup>26</sup>(Diniz e Coelho, p.25).

Além desta tendência de descentralização de recursos e maior autonomia para os municípios como entes federados, a Constituição de 1988 trouxe uma nova vinculação de recursos para a educação. De acordo com o Art. 212, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Entretanto é a LDB, Lei N<sup>o</sup> 9.394/96, que traz algumas inovações quanto à regulamentação do financiamento da educação. Primeiro, a falta de definição precisa do que é considerado como “manutenção e desenvolvimento do ensino” pela Lei 4024/61 permitiu a realização de gastos que em nada contribuíram para a melhoria da educação, não

---

<sup>26</sup> “A descentralização fiscal ocorreu por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, através da elevação das alíquotas dos seus impostos; e aumento das transferências constitucionais automáticas (fundos de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais de governo. Essas transferências foram de suma importância para o financiamento das políticas sociais implementadas pelos governos locais, uma vez que garantiram, a estados e municípios, importantes recursos em áreas e programas estratégicos.”(Medici e Maciel, p.44)

fornecendo aos Tribunais de Contas referenciais para analisar a prestação de contas das esferas de governo. “Até estradas inter-municipais se construíram e asfaltaram em nome do desenvolvimento do ensino! Isso sem falar de estádios esportivos e fontes luminosas em praças fronteiras ao prédio escolar” (Souza e Silva, p.109). Os artigos 70 e 71 da Lei 9394/96 especificam melhor os gastos que podem ser considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não poderão ser considerados como gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino, respectivamente.

A LDB ainda define melhor o papel a ser desempenhado por cada esfera de governo. Assim, cabe a União elaborar o Plano Nacional de Educação, organizar e manter os órgãos e instituições do sistema federal e dos territórios, prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente no que diz respeito à escolaridade obrigatória, exercendo funções redistributiva e supletiva, estabelecer diretrizes em colaboração com outros entes federados para a educação infantil, ensino fundamental e o ensino médio, coletar e disseminar informação sobre a educação, assegurar a avaliação do ensino fundamental, médio e superior e regulamentar cursos de graduação e pós-graduação (Lei 9394/96, Artigo 9).

Aos Estados e ao Distrito Federal cabe assegurar o ensino fundamental (em colaboração com os municípios) e oferecer prioritariamente o ensino médio. E cabe aos municípios “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”(Lei 9394/96, Artigo 11).

Entretanto é na década de 90 que o governo federal passa a adotar uma política que declaradamente visa atingir maior descentralização de recursos e da gestão, principalmente do ensino fundamental. A elaboração desta nova política é fortemente motivada pela expectativa de corrigir distorções provocadas pela forte centralização dos períodos anteriores.

As medidas tomadas pelo governo federal em direção à descentralização do ensino fundamental podem ser divididas em dois conjuntos: (i) a descentralização de programas

federais que apóiam o ensino fundamental; (ii) a alteração da lei federal de financiamento da educação através da instituição do FUNDEF.

Em ambos os casos o governo toma para si o papel de coordenar a distribuição de recursos e de papéis a serem desempenhados por vários agentes na gestão destes recursos, além do papel de avaliar os resultados atingidos pelos programas.

O primeiro conjunto de reformas anteriormente apontados busca, em geral, a “radicalização da política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental, especialmente o de reforço financeiro das escolas, o da merenda escolar e o de capacitação docente”<sup>27</sup> (Draibe, 1998, p.v).

Os recursos do salário educação, que até a década de 80 foram sujeitos a práticas centralizadoras e a mecanismos clientelistas do manejo do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE), passam a financiar estes programas, que mostram ser mais articulados e apresentam regras claras e de alcance nacional.

Este foi o caso do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mais conhecido como “dinheiro direto na escola”. Este programa, desde meados de 1995, transfere anualmente recursos financeiros às escolas municipais e estaduais de ensino fundamental destinados para pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção física dos prédios escolares. “Mobilizando a cada ano um valor da ordem de US\$ 250 milhões, destina a cada escola um montante de recursos definidos segundo o porte do estabelecimento e sua localização regional. O primeiro critério garante uma orientação universalista ao repasse de recursos; e o segundo enfatiza a ação redistributiva e compensatória de desigualdades regionais, empreendidas pelo governo da União”(Draibe, 1999, p.71). As avaliações recentes destes programas têm apontado para resultados positivos tanto no que diz respeito ao atingimento de módulos mais

---

<sup>27</sup> Os principais programas, que seguem esta direção, formulados pelo MEC e que passaram a ser implementados em meados da década de 90, são: Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e TV Escola.

descentralizados de gestão, quanto na melhoria da qualidade dos serviços prestados<sup>28</sup> (NEPP, 1998; Draibe, 1999).

O segundo conjunto de ações do governo central em direção à descentralização da educação fundamental é a alteração da lei federal de financiamento da educação, através da Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Este é o objeto da pesquisa aqui realizada.

#### *O FUNDEF e as mudanças na legislação: controles e incentivos*

O conjunto de leis que ampara a implementação do FUNDEF, como apontamos anteriormente, prevê a vinculação de recursos para o ensino fundamental. Entretanto a estratégia do governo central não se resume somente a mais uma vinculação de recursos da educação, mecanismo que historicamente não foi capaz de trazer uma gestão eficiente e equitativa do ensino fundamental.

A estrutura legal do FUNDEF traz de um lado inovações no que diz respeito à definição de competência que cabe a cada esfera de governo, assim como regras claras que regem as transferências de recursos entre as esferas de governo. De outro, traz mecanismos que pretendem realçar a participação da sociedade (mesmo que de forma restrita), assim como fazer as ações dos governos locais mais transparentes e passíveis de controle. Uma das principais intenções do governo federal é a quebra do padrão autoritário de gestão característico do período anterior, já que este padrão é visto como importante fator que possibilita o uso ineficiente e clientelista dos recursos para educação e/ou desvio de recursos para outras áreas.

#### *Coordenação das esferas de governo: regulamentação do pacto federativo*

A legislação que ampara o FUNDEF se diferencia das anteriores, primeiro porque conta com maior especificação das competências das esferas de governo; segundo porque conta com mecanismos de redistribuição e complementação destes recursos, regidos por regras claras, baseadas em critérios educacionais e levando em conta diferenças regionais.

---

<sup>28</sup> Entretanto estas mesmas avaliações revelam que o objetivo de maior equidade na prestação de serviços entre, de um lado, as regiões Norte e Nordeste e, de outro, as regiões Sul e Sudeste não têm sido alcançados

Como foi apontado anteriormente, a LDB define melhor a competência e as principais responsabilidades de cada uma das três esferas de governo, sendo, porém, a provisão da educação fundamental responsabilidade tanto das esferas municipais quanto das esferas estaduais de governo.<sup>29</sup>

Entretanto, a distribuição de recursos para a educação fundamental passa a ser “assegurada mediante a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.” (Emenda Constitucional nº 14/1996, Art. 60, §1º). Este Fundo “é composto basicamente por recursos dos próprios estados e municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos originários da União”<sup>30</sup>(FUNDEF, 1998, pp.8-9). A redistribuição de recursos no âmbito de cada Estado e entre cada Estado e seus municípios são calculados levando em consideração o número de alunos atendidos por cada rede de ensino fundamental.<sup>31</sup>

Os Estados e os municípios perdem o controle direto sobre os impostos que formam o Fundo. Os Estados ou municípios que oferecem educação fundamental recebem recursos para custeá-la, assim como aqueles que não proporcionam o atendimento no ensino fundamental, repassam a administração dos seus recursos àqueles que propiciam esse atendimento.

Apesar de não acabar com as competências concorrentes, esta medida visa acabar com a discrepância entre as redes estadual e municipais de ensino fundamental dentro de cada Estado e, conseqüentemente, visa trazer maior equidade entre estas redes.

Além disso, o governo federal toma para si a função de complementar os recursos

---

com o mesmo sucesso.

<sup>29</sup> “De acordo com a legislação vigente (art. 60 ADCT e a LDB) a aplicação em educação deve observar os seguintes critérios: Municípios; \* mínimo de 60% dos 25% vinculados à educação, ou seja, 15% dos impostos e transferências deve ser aplicado no ensino fundamental; \* restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25% vinculados à educação, deve ser aplicado na educação infantil, em creches e pré-escolas. Estados e Distrito Federal: \* mínimo de 60% dos 25% vinculados à educação, ou seja, 15% dos impostos e transferências deve ser aplicado no ensino fundamental; \* restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25% vinculados à educação, deve ser aplicado prioritariamente no ensino médio” (FUNDEF, 1998, p.26).

<sup>30</sup> “As receitas do Fundo são constituídas de 15% do: \* Fundo de Participação dos Estados – FPE; \* Fundo de Participação dos Municípios – FPM; \* Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e \* Impostos sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp” (FUNDEF, 1998, pp.8-9).

<sup>31</sup> As informações referentes ao número de alunos atendidos por cada rede usadas para o cálculo da partilha de recursos são aquelas recolhidas pelo Censo Escolar do MEC referente ao ano anterior.

dos Fundos dos Estados que apresentam menor arrecadação. O governo federal estabelece um mínimo aluno-ano a ser investido na educação fundamental (para 1998 e 1999 foi estabelecido o valor de R\$315,00). Nos estados ou municípios em que o valor per capita for inferior a este mínimo, a União fica encarregada de complementar a diferença.

É importante ressaltar que, com um fundo contábil e os repasses dos recursos sendo feitos de forma automática, baseados em critérios educacionais e critérios redistributivos favorecendo os estados mais pobres da federação, esta nova legislação tenta quebrar com um padrão de transferências que muitas vezes foram realizadas de acordo com critérios obscuros. Estes últimos, sendo incapazes de regulamentar os repasses entre as esferas de governo, dando margem a práticas clientelistas.

Em suma, a “estratégia central é a redefinição do papel do Ministério no processo de gestão pública, particularmente no sistema de educação. Reafirmou-se o papel do ministério na coordenação das políticas nacionais, entendendo-se que sua execução seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. Reforçou-se que o mecanismo básico do processo de gasto ocorreria mediante a descentralização dos recursos e que o ministério teria papel redistributivo” (Castro, 1998, p.7).

O FUNDEF representaria assim um esforço do governo em regulamentar as competências das esferas de governo e coordenar os repasses dos recursos a estas esferas. Esses mecanismos de repasse auto-aplicáveis, conseqüentemente, representariam um incentivo aos municípios a assumirem as matrículas do ensino fundamental.

Entretanto, o papel que está sendo desempenhado pelo governo federal é criticado por diversos estudos sobre o financiamento da educação. Estes estudos defendem que com a legislação do FUNDEF, o governo federal assume um papel na coordenação da redistribuição de recursos para a educação fundamental, mas seu papel na complementação destes recursos é insipiente. A maior crítica postulada é em relação ao valor mínimo anual por aluno. O valor mínimo-aluno-ano de R\$ 315,00, estabelecido para os anos de 1998 e 1999, além de ser insuficiente para promover um ensino fundamental de qualidade e por desincumbir o governo federal da responsabilidade financeira pela educação fundamental, desobedece ao preceito legal estabelecido pela Lei 9.424/96 (art. 6º § 1º) que estabelece que “o valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4º, será fixado por ato do

Presidente da República e nunca será inferior à previsão da receita total para o Fundo e à matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no artigo 2º, § 1º, incisos I e II.”

*Mecanismos de controle e accountability: participação e controle de agências horizontais*

De acordo com Castro, o FUNDEF “pode, também, disciplinar o processo de gasto público da área de educação, se conseguir coibir os gestores do sistema a realizarem gastos de forma a atender apenas a seus interesses particularistas, ou realizar despesas com outros níveis de ensino, desviando, assim, a direção dos gastos e o foco dos problemas” (Castro, 1998, p.8). Entretanto, como vimos anteriormente, as vinculações de recursos para educação não garantiram o gasto focalizado de recursos para MDE, e tampouco para o ensino fundamental (Velloso, 1990).

O FUNDEF, em seu desenho, traz outros mecanismos que pretendem promover maior participação da sociedade e constranger ou moldar a ação dos governos locais, através de uma combinação de mecanismos de restrição de gastos e de controle da ação de governos subnacionais.

A legislação prevê a instituição de canais que pretendem incentivar a participação da sociedade, quais sejam, a instituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, nos âmbitos do Governo Federal, dos Estados e dos municípios (ver anexo, lei 9424/96, art. 4º). Na esfera municipal, os Conselhos deverão ser compostos por representantes da sociedade, isto é, cada conselho deve conter em sua composição um representante de professores/diretores das escolas, de pais de alunos e de servidores das escolas. A principal atribuição destes Conselhos é “o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo...”(Lei 9424/96, Art. 4º).

Outra estratégia, fora da estrutura legal, usada pelo governo central para aumentar a participação da sociedade via Conselhos tem sido a ampla divulgação do FUNDEF na mídia. A propaganda realizada pelo Ministério da Educação envolve a explicação do que é o FUNDEF e do importante papel a ser desempenhado pela sociedade no controle dos

recursos, assim como na divulgação dos resultados que podem ser esperados ou cobrados dos governos locais.

Caso haja irregularidades no uso dos recursos desse Fundo, o MEC ainda atribui a esses Conselhos a responsabilidade de tomar as seguintes medidas: “em caso de irregularidades na aplicação dos dispositivos vigentes sobre a educação, de forma particular sobre o FUNDEF (inclusive em caso de não apresentação dos dados sobre a utilização dos recursos do Fundo), na forma da Lei nº 9.424/96, recomendamos:

- a) Procurar, primeiramente, através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, alertar o governante responsável, formalmente, sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas, solicitando correções;
- b) Na seqüência, se necessário, procure os vereadores do seu município, para que estes, pela via da negociação ou adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável;
- c) Ainda se necessário, recorra ao Ministério Público ( o promotor público), diretamente ou com a ajuda e intermediação do conselho, formalizando suas denúncias, encaminhando-as, também, ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado/Município ou da União).
- d) É importante esclarecer que quaisquer formalizações de denúncias, se for o caso, deverão ser devidamente fundamentadas com os elementos disponíveis (exemplo: cópias autenticadas de documentos, de atos ou medidas administrativas eventualmente praticadas, etc.) que possam comprovar a impropriedade ou irregularidade denunciada, de forma a permitir a ação do Ministério Público, Tribunal de contas ou outro órgão de controle e acompanhamento” (Resposta do escritório do FUNDEF a carta denúncia feita pelo município de Pinheiro-MA).

Entretanto, apesar da legislação prever a instituição de canais de participação social, observamos algumas incoerências na legislação que podem restringir o escopo desta participação. Primeiro, apesar do MEC sugerir que membros do Conselho sejam eleitos por seus pares, a legislação não determina ou obriga que esta escolha seja feita de forma democrática. A formação dos Conselhos fica a critério dos prefeitos. Outra incoerência da legislação que permeia o FUNDEF é não prever ou incentivar no nível local a participação

de membros da sociedade já organizados. Enquanto a legislação prevê a participação de membros do Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da seccional da CNTE nos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF nacional e dos Estados respectivamente, não prevê ou obriga a participação de representantes dos sindicatos de profissionais da educação nos Conselhos municipais. Por último, a participação destes Conselhos fica restrita ao papel de fiscalização dos recursos do FUNDEF, não sendo atribuído a estes um papel deliberativo, ou seja, uma participação no processo de decisão e gestão destes recursos. Estas incoerências põe em dúvida a intenção do governo federal em relação a uma participação social mais ampla.

#### *Outros mecanismos de controles horizontal e vertical*

A legislação ainda prevê um controle a ser exercido horizontalmente, principalmente pelos tribunais de contas, e verticalmente por esferas mais centrais de governo sob as esferas inferiores de governo.

Aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios e órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino é atribuída a responsabilidade de criar “mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e desta Lei”. No que se refere ao controle vertical, a lei especifica que os Estados e o Distrito Federal estão sujeitos “..à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do artigo 34, inciso VII, alínea “e” e do artigo 35, inciso III, da Constituição Federal” (Lei 9424/96, Art. 11).

Estes controles vertical e horizontal tomam grande importância caso os Conselhos se mostrem menos articulados ou incapazes de realizar o controle previsto por lei.

#### *Mecanismos de controle e accountability: transparência e especificação dos gastos e procedimentos*

A estrutura legal que acompanha o FUNDEF ainda conta com mecanismos que pretendem trazer maior transparência às ações dos governos locais, assim como maior especificação de procedimentos a serem tomados pelos governos locais, principalmente no que diz respeito ao gasto dos recursos do referido Fundo.

Quanto à maior transparência da ação dos governos locais, a legislação conta com

diversos mecanismos que pretendem fazer os recursos mais visíveis e obrigar os governos subnacionais a prestarem contas de seus gastos.

Em primeiro lugar, os repasses agora seriam feitos para uma conta especial mais transparente.<sup>32</sup>

De acordo com a legislação, os membros do Conselho de Acompanhamento Social devem ter acesso a essa conta do Banco do Brasil e, portanto, à informação de qual o montante de recursos disponíveis mensalmente aos governos locais para gastos com a educação fundamental. Além disso, os recursos disponíveis a cada estado e a cada município, depois de realizadas a redistribuição de recursos e complementação da União, são divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda, via internet.

A lei também prevê que “o repasse dos valores referidos neste artigo da caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação...”(Lei no. 9394/96, Art. 69, § 5º). O movimento da conta do FUNDEF deve ser feito pelo titular do órgão da educação e recomenda-se a assinatura conjunta deste e do chefe do poder executivo ou titular da pasta de finanças. Esta medida visa tornar possível a responsabilização destes agentes pelo não-cumprimento dos dispositivos da lei.

Além da maior transparência do orçamento para o ensino fundamental trazida pela conta única para os recursos do FUNDEF, o governo central pretende trazer maior transparência das ações dos governos locais, ou seja, da execução dos gastos destes recursos. A legislação do FUNDEF estabelece a “obrigatoriedade de os governos estaduais e municipais apresentarem demonstrativos gerenciais e contábeis, cuja finalidade é, justamente, possibilitar o acompanhamento e exame dos recursos do FUNDEF, seja com

---

<sup>32</sup> “O valor devido a cada Estado ou Município é creditado, automaticamente, na conta específica do FUNDEF, com a discriminação da origem dos recursos. Desta forma, ocorrem na mesma data em que são depositados os recursos da “fonte-mãe”, em datas distintas dentro de um mesmo mês. Assim, os créditos acontecem na seguinte periodicidade: \* A parcela de recursos do Fundo, originária do ICMS, é creditada semanalmente (periodicidade de repasses do ICMS), de acordo com o calendário de cada Estado; \* A parcela originária do FPE, FPM e IPIexp é creditada a cada decênio do mês, ou seja, dias 10, 20 e 30 (periodicidade de repasses dessas transferências). \* A parcela originária da Desoneração das Exportações (Lei Complementar no 87/96), e a transferência relativa à complementação da União, são creditadas ao final de cada mês” (FUNDEF, 1998, p.35).

relação às transferências para a conta específica, seja com relação à utilização desses recursos” (FUNDEF, 1998, p.33)<sup>33</sup>.

De acordo com Monlevade, “a grande novidade está nos repasses dos recursos vinculados aos órgãos da educação. Até hoje, os impostos e transferências entravam numa “conta única” ou da União, ou dos Estados, ou de cada Município. A prestação de contas só se fazia com um “ajuste” no final do ano. A prática não poderia ser mais alienante e devastadora para a educação. Além de se constatar que vários estados e inúmeras prefeituras desviavam recursos da educação para outras despesas, cabendo aos “contadores” fazer as devidas maquiagens e falcatruas para a aprovação das contas no Tribunais, os administradores da educação não contavam com os recursos no devido tempo, não tinham a menor autonomia para ordenarem despesas, e com isso acabavam “lavando as mãos” da responsabilidade pela oferta e qualidade da educação pública” (Monlevade, 1997b, p.25-6)<sup>34</sup>.

Um segundo conjunto de mecanismos trazidos pela legislação descreve os procedimentos a serem tomados pelos governos locais.

---

<sup>33</sup> A transparência que se espera dos governos gestores dos recursos está especificada no Art. 5º da Lei 9.424/96 e Art. 72 da Lei 9394/96 (LDB) “Desta forma, a prestação de contas deve ocorrer de três formas e em três momentos distintos, quais sejam: \* Mensalmente, por meio da elaboração e apresentação de registros contábeis e demonstrativos gerenciais, em que deverão ser evidenciados os recursos repassados (caso dos governos estaduais que repassam parte do ICMS para o FUNDEF), recebidos e executados à conta de FUNDEF. Esses registros deverão ficar permanentemente, à disposição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, que já deve estar criado e instalado e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, conforme estabelece o art. 5º da Lei no 9.424/96; \* Bimestralmente, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, por meio de relatórios do respectivo Poder Executivo (Estadual ou Municipal), resumindo a execução orçamentária, evidenciando as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, destacando-se aquelas realizadas em favor do ensino fundamental, à conta do FUNDEF, com base no disposto no § 3º, art. 165 da CF, e art. 72 da LDB (Lei no 9.394/96); \* Anualmente, por meio da Prestação de Contas do Governo (Estadual ou Municipal) ao respectivo Tribunal de Contas, onde deverão estar demonstradas, de forma específica, as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previstas no art. 212 da CF, destacando as aplicações por nível de ensino, particularmente a realizada no ensino fundamental. Desta última, deverá constar ainda a parcela utilizada com Remuneração de Profissionais do Magistério em efetivo exercício no ensino fundamental, a contribuição ao FUNDEF e as receitas originárias do FUNDEF” (FUNDEF, 1998, p.34).

<sup>34</sup> De acordo com o Art. 3º da Lei 9424/96, “Os recursos do Fundo previstos no artigo 1º serão repassados, automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o artigo 93 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1996.”

A legislação referente ao FUNDEF especifica o uso dos seus recursos, sendo uma parcela destinada à valorização do magistério e outra destinada a outros gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Para garantir melhor remuneração aos profissionais de magistério, a Lei nº 9424/96 institui que uma parcela mínima de 60% do FUNDEF deve ser destinada exclusivamente para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.<sup>35</sup>

Além da remuneração dos profissionais do magistério, estes recursos também poderão ser usados para a capacitação de professores leigos. A Lei no 9.424/96, no artigo 9º, parágrafo 2º, determina que nos primeiros cinco anos parte dos recursos destinados à remuneração do magistério podem ser aplicados na capacitação dos professores leigos em atuação no ensino fundamental.<sup>36</sup>

Outra medida que visa à valorização do magistério é a determinação da Lei nº 9.424/96, através da qual os Estados, o Distrito Federal e os municípios ficam incumbidos de adotar um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Estes 60% deverão ser gastos, seguindo orientações da Resolução nº 03 de 08.10.97 do Conselho Nacional de Educação, com despesas referentes à remuneração de professores (inclusive leigos) e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

<sup>36</sup> Professores leigos são aqueles que, embora estejam em exercício na carreira do magistério, não são habilitados para o exercício da profissão no nível de ensino em que atuam. De acordo com a Lei nº 9.394/96, são leigos: \* professores que tenham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; \* professores em atuação na educação infantil e no ensino fundamental, até a 4ª série, que não completaram o ensino médio, modalidade normal (antiga habilitação magistério); \* professores em atuação da 5ª à 8ª séries ou no ensino médio que não concluíram o ensino superior; em cursos de licenciatura.

<sup>37</sup> As diretrizes nacionais para esse Plano de Carreira e Remuneração estão fixadas na Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, publicada no Diário Oficial da União em 13 de outubro de 1997. Na esfera municipal, esse Plano de Carreira e Remuneração deve ser elaborado pela prefeitura, com coordenação da Secretaria Municipal de Educação. Devem participar desse trabalho os representantes dos órgãos responsáveis pelas finanças, planejamento e administração, além de assessores jurídicos e especialistas no assunto. Além disso, para garantir que o processo seja democrático, recomenda-se o constante debate com representantes da sociedade, como a Câmara de Vereadores, Associação ou Sindicato de Professores, Associação de pais e/ou Alunos e, onde houver, Conselho Municipal de Educação. Na elaboração do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, devem ser levados em consideração os seguintes aspectos: \* o novo plano deve abranger os profissionais do magistério, inclusive os docentes e os que oferecem apoio pedagógico à docência; \* o ingresso na carreira do magistério requer, obrigatoriamente, a aprovação em concursos público de provas e títulos; \* a carreira deve corresponder a uma forma de evolução profissional, no sentido horizontal e vertical, implicando diferenciação de remunerações; \* o novo plano deve conter níveis de titulação correspondentes às habilitações mínimas exigidas pela Lei no 9394/96 para o exercício do magistério; \* além dos níveis de titulação, o novo plano deve conter critérios

Os 40% restantes devem ser aplicados em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, como construção, ampliação, conclusão ou reforma de escolas, capacitação de professores, aquisição de material didático e de equipamentos, serviços diversos e pagamento de inativos. Este programa conta também com uma melhor definição do que significa gastos com MDE trazidos pela nova LDB de 1996.<sup>38</sup>

Estes mecanismos objetivam alcançar maior transparência tanto do orçamento disponível quanto dos gastos realizados pelos governos subnacionais, além de trazer maior especificação destes gastos. Tais mecanismos pretendem facilitar a execução das tarefas de controle tanto dos Conselhos de Acompanhamento quanto dos Tribunais de Contas.

#### *Objetivos do governo central*

Através destas estratégias e mecanismos o Ministério da Educação declara pretender alcançar alguns objetivos explicitamente declarados. Estes são: (i) uma mudança nas relações dos diversos atores envolvidos na provisão do ensino fundamental, e desta forma; (ii) promover melhoria na qualidade da educação através de maior eficiência e equidade na gestão dos recursos para a educação.

As mudanças nas relações entre os agentes envolvidos com a provisão da educação fundamental seriam as seguintes:

- a) uma redistribuição de recursos de acordo com critérios educacionais e com a complementação do governo federal, promovendo maior equidade na distribuição de recursos;
- b) maior descentralização da gestão do ensino fundamental: “as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para

---

claros e objetivos de evolução na carreira, de acordo com os incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente, previstos na Resolução nº 03/97 da CEB/CNE: dedicação exclusiva, avaliação de desempenho, qualificação em instituições credenciadas, tempo de serviço, avaliações periódicas de conhecimentos; \* gratificações e funções gratificadas também devem estar previstas e definidas no novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (FUNDEF, 1998, p. 15 –19).

<sup>38</sup> A descrição destas despesas se encontra no art. 70 e 71 da Lei 9.394/96 (LDB).

garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas” (MEC 1999, p.4);

- c) maior participação do público-alvo e prestação de contas dos governos locais em relação à sociedade.

Quebrando os padrões centralizados, não-participativo e clientelistas anteriores, o governo central pretende atingir maior eficiência e equidade da gestão:

- a) através da valorização do magistério: pretende-se essa valorização através de aumento salarial, elaboração de planos de cargo e carreiras e capacitação de professores leigos;
- b) aumento de gastos com a manutenção e desenvolvimento da educação fundamental;

Os mecanismos contidos na legislação que rege a nova forma de financiamento do ensino fundamental são quase “auto-aplicáveis”; assim, a observação da sua implementação concentra-se no impacto redistributivo trazido por este programa.

A descentralização é observada através do aumento da proporção de matrículas da rede pública de ensino fundamental atendidas pela redes municipais.

A mudança na relação entre a sociedade e os governos locais é observada através da maior participação da sociedade, através dos conselhos de acompanhamento e da prestação de contas do governo local de acordo com as determinações da lei, isto é, através do grau de transparência destes em relação à sociedade.

Os objetivos de maior qualidade da educação são observados através de indicadores que apontam para a valorização do magistério (aumento salarial, elaboração de planos de carreiras e capacitação de professores leigos) e através do aumento de gastos com MDE.

Entretanto, ressaltamos neste estudo que a questão da equidade não se restringe aos mecanismos “auto-aplicáveis” de redistribuição e complementação de recursos. Para que este objetivo de equidade seja alcançado, é necessário que os outros objetivos, quais sejam, de descentralização, participação e transparência, aumento de gastos com MDE e valorização do magistério sejam alcançados de forma minimamente uniforme ao longo do território brasileiro, e que contribuam para diminuir as diferenças regionais no que diz respeito aos gastos na educação fundamental.

### *O FUNDEF e os fatores condicionantes*

O sucesso da implementação, isto é, o alcance (ou não) dos objetivos desejados, como vimos anteriormente, pode estar relacionado de um lado ao desenho do programa em questão e de outro às condições ambientais onde este está sendo implementado.

Considerando a corrente que aponta para fatores institucionais influenciando a implementação de políticas públicas, a descentralização da educação fundamental encontraria um terreno relativamente fértil. Além da descentralização de recursos e maior autonomia dos municípios alcançadas no processo de redemocratização do país, o contexto institucional ainda conta com especificações da nova LDB e a legislação que ampara a criação do FUNDEF. Esta última conta com um papel ativo do governo central na regulamentação das relações entre as esferas de governo, estabelecendo regras claras de transferência de recursos, baseadas em critérios educacionais e estabelecendo regras de redistribuição e complementação destes recursos, levando em conta não só as disparidades regionais, mas também as diferentes capacidades de arrecadação dos estados e dos municípios.

O desenho desta nova forma de financiamento da educação fundamental ainda conta com maior especificação dos procedimentos a serem desempenhados por órgãos de controle horizontal e prevê a instituição de canais para que a sociedade exerça sua “voz”, mesmo que de forma restringida, no controle de seus governos locais.

Uma vez estabelecidas as estratégias e os objetivos do governo central, perguntamos: (i) Qual a capacidade das inovações e estratégias do governo central de moldarem a relação entre as esferas dos governos e entre o governo local e a sociedade, ou seja, até que ponto as ações dos oficiais implementadores e do público-alvo são coerentes com os objetivos (procedimentos) descritos na decisão política? (Sabatier) (ii) Até que ponto foram atingidos os objetivos de eficiência e equidade da gestão de recursos destinados ao ensino fundamental? (iii) Como fatores ambientais têm influenciado tanto os resultados em relação ao comportamento dos agentes e/ou do alcance dos objetivos pretendidos pelo programa?

Para responder a tais questões, baseamo-nos nos resultados de uma pesquisa qualitativa (a partir dos resultados obtidos com a “Pesquisa de acompanhamento da

implementação do FUNDEF – 1998” realizada pelo MEC/INEP/FUNDEF) e uma pesquisa quantitativa realizada em seis municípios de dois estados da Federação.

Se de um lado algumas perspectivas defendem que o bom desenho de uma política seria capaz de controlar as ações dos governos locais e realçar a participação da sociedade, as perspectivas ligadas a fatores ambientais prevêem que tanto os mecanismos para o controle dos governos locais quanto para a participação da sociedade, devido a fatores estruturais ou de cultura política, não funcionariam como o esperado. Desta forma, esses fatores ambientais minariam na base os pressupostos da capacidade de a política atingir boa implementação. Podemos encontrar resultados que aparentemente reforcem uma ou outra perspectiva.

Através destas observações, tentamos desenvolver alguns indicadores qualitativos que apontem para alguns fatores que estariam influenciando a implementação do FUNDEF. Temos em mente que o objetivo mais geral de tal pesquisa é sinalizar para possíveis fatores, tanto relacionados ao desenho quanto ao ambiente, que podem fazer a diferença na implementação de políticas sociais de descentralização.

É importante deixar claro que a implementação é um processo a ser observado ao longo do tempo, e o impacto de certos mecanismos não é observável de imediato. Como o FUNDEF é um programa novo, implementado a nível nacional somente a partir de 1998, nossa análise é apenas preliminar e fortemente limitada por este fator. Entretanto, apesar do pouco tempo de implementação do FUNDEF, alguns resultados, mudanças e/ou continuidade do comportamento dos agentes já podem ser observados.



## **CAPÍTULO 4 – Os resultados do FUNDEF e os fatores condicionantes**

### *Apresentação do trabalho de levantamento de dados quantitativos e qualitativos*

Os dados quantitativos utilizados nesse trabalho foram os seguintes: (i) dados da “Pesquisa de Avaliação da Implementação do FUNDEF – 1998”, realizada pelo escritório do FUNDEF/MEC/INEP; (ii) dados da sistematização das denúncias sobre a implementação do FUNDEF nos municípios, direcionadas ao MEC; (iii) dados sobre transferência de recursos do “Boletim do FUNDEF-1998” divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda; (vi) dados do Censo Escolar – MEC/INEP; (v) dados apresentados no “Balanço do primeiro ano do FUNDEF” - MEC. Com estes dados pudemos empreender uma análise inicial do impacto do FUNDEF no comportamento de agentes relevantes e, principalmente, no alcance dos objetivos esperados pelo governo federal, em âmbito nacional, assim como nos estados escolhidos para a pesquisa qualitativa: Bahia e Rio de Janeiro.

O “Balanço do primeiro ano do FUNDEF”, elaborado pelo Ministério da Educação a partir dos dados da pesquisa de avaliação e da pesquisa sobre remuneração de professores do ensino fundamental realizada pela FIPE, é bastante positivo quanto ao impacto do programa tanto nas ações dos agentes relevantes quanto no alcance dos objetivos pretendidos ao longo do território brasileiro. Entretanto, é com cuidado que devemos tomar estes resultados obtidos através das respostas dos municípios aos questionários da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF- 1998” elaborados pelo MEC/INEP/FUNDEF. Os questionários foram respondidos por cerca de 40% dos municípios da Federação, e não se tem informação do andamento da implementação do FUNDEF nos municípios que não responderam ao questionário. Em alguns estados o índice de resposta foi muito baixo: nos estados aqui pesquisados o índice de resposta foi de 38,5% no Rio de Janeiro e de 23,4% na Bahia. Além disso, os questionários foram respondidos pelos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos, não considerando outros atores envolvidos na implementação deste programa. Entretanto esta pesquisa é o único instrumento disponível para uma avaliação da implementação do FUNDEF em âmbito nacional.

A pesquisa qualitativa nos permitiu observar de forma mais detalhada o comportamento de atores relevantes, o alcance dos objetivos esperados e fatores que têm influenciado estes resultados.

*A pesquisa qualitativa: o contexto dos municípios pesquisados*

Como a análise que aqui se pretende está relacionada à gestão descentralizada de recursos, escolhemos, para a realização da pesquisa qualitativa, municípios que a partir do início da vigência dos mecanismos de repasse do FUNDEF passam a receber um maior montante de recursos em relação ao montante com que contribuem para o Fundo. Esses municípios possuem duas características, em geral: uma grande rede municipal de ensino fundamental e/ou baixa capacidade de arrecadação.

Realizamos a pesquisa em municípios de diferentes portes em dois Estados: no Rio de Janeiro e na Bahia. A escolha desses dois Estados se justifica por dois motivos principais. Primeiro, ambos possuem uma rede de ensino fundamental com elevado grau de municipalização das matrículas se comparados com a maioria dos estados brasileiros. De acordo com estatísticas do censo escolar de 1996, na Bahia, 49,8% das matrículas do ensino fundamental pertenciam à rede estadual e 50,2% pertenciam à rede municipal. No Rio de Janeiro estes percentuais eram de 35,7% e 64,3%, respectivamente. As estatísticas relacionadas ao Brasil acusaram 62,8% de matrículas na rede estadual e 37,2% de matrículas na rede municipal. Assim, nestes dois Estados, os mecanismos redistributivos trazidos pelo FUNDEF implicaram na transferência de grande montante de recursos do Estado para os municípios, sendo estes os responsáveis pela maior parte das matrículas da rede de ensino fundamental. Outro fator determinante para esta escolha foi a diferença de desenvolvimento socioeconômico apresentada por esses dois Estados. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado da Bahia, de acordo com o relatório do PNUD/IPEA de 1996 era igual a 0.609, classificando este Estado como pertencente ao terceiro Brasil. Já o Estado do Rio de Janeiro apresentou um IDH de 0.838, ficando esse Estado junto com aqueles pertencentes ao primeiro Brasil (PNUD/IPEA, 1997).

Apesar de em ambos os Estados o principal movimento dos recursos para a educação, após o início da vigência do FUNDEF, ter sido dos Estados em direção aos municípios, observamos diferentes impactos redistributivos nos dois Estados estudados.

Primeiro, o Rio de Janeiro possui maior capacidade de arrecadação, e a arrecadação de 15% dos impostos vinculados ao FUNDEF atingiu no âmbito deste estado o valor mínimo-aluno-ano de R\$ 619,00 em 1998. Já o Estado da Bahia possui uma capacidade de arrecadação bem inferior, e os 15% dos impostos vinculados ao FUNDEF não alcançaram o mínimo-aluno-ano estabelecido pelo governo federal (este valor foi de R\$ 315,00 para 1998 e 1999). Assim, esse Estado recebeu complemento da União nestes dois primeiros anos de implementação (MEC, 1999).

Outra diferença entre os dois Estados diz respeito às características dos municípios que vêm ganhando um montante de recursos maior do que o valor com que vêm contribuindo para o Fundo de seus Estados. No Rio de Janeiro, os maiores ganhadores foram municípios de grande porte, que possuem grande rede de ensino fundamental. Já no Estado da Bahia, os principais ganhadores foram municípios de pequeno e médio portes, com grande número de matrículas no ensino fundamental e baixa capacidade de arrecadação.

Assim, para a pesquisa qualitativa, escolhemos no Estado do Rio de Janeiro municípios de grande porte (isto é, com mais de 100.000 habitantes). Os municípios estudados foram: Itaboraí (184.570), Petrópolis(269.669) e São Gonçalo(833.379).<sup>39</sup>

Na Bahia foram escolhidos municípios de médio (entre 20.000 e 100.000 habitantes) e pequeno portes (com menos de 20.000 habitantes): Santo Antônio de Jesus (71.932), São Sebastião do Passé (38.422) e Pintadas (10.384).<sup>40</sup>

#### *A pesquisa qualitativa: agentes entrevistados e documentos analisados*

A pesquisa qualitativa foi realizada através de entrevistas com diversos agentes envolvidos com a implementação do FUNDEF nos municípios (secretários de educação, funcionários da Secretaria de Educação, membros do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF, diretores dos sindicatos de profissionais da educação) e de documentos oficiais fornecidos pelos agentes entrevistados e pelo Tribunal de Contas dos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro. Estes documentos dizem respeito tanto aos procedimentos dos

---

<sup>39</sup> IBGE – Contagem da População 1996

<sup>40</sup> IBGE – Contagem da População 1996

governos municipais, dos Conselhos e dos diretores dos sindicatos, quando aos gastos efetuados com os recursos do FUNDEF.

#### *O comportamento dos agentes relevantes*

Como apontamos anteriormente, as novas regras que regem o financiamento do ensino fundamental, acrescidas das estratégias do governo central, pretendem moldar, isto é, incentivar e restringir o comportamento de diversos atores envolvidos com a implementação do FUNDEF. Através do “controle” ou mudança do comportamento destes agentes, o MEC pretende atingir os objetivos de eficiência e igualdade no uso dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

A primeira questão que formulamos é: até que ponto a ação dos agentes envolvidos com a implementação do FUNDEF tem sido condizentes com os procedimentos descritos e esperados pelos formuladores e que fatores têm influenciado na implementação do FUNDEF, no que diz respeito a moldar a ação dos agentes implementadores?

Quanto a moldar o comportamento dos agentes envolvidos com a implementação, o governo central pretende: (i) organizar a relação entre as três esferas de governo, no que se refere à transferência de recursos para o ensino fundamental; (ii) reorganizar a relação entre as esferas de governo estaduais e municipais no que diz respeito à responsabilidade pela gestão deste nível de ensino – pretendendo alcançar gradualmente a municipalização da oferta de matrículas; (iii) incentivar uma relação entre a sociedade e o governo local, baseada na participação dos primeiros e *accountability* dos últimos.

Observamos, através dos dados quantitativos e da pesquisa qualitativa, como têm sido estabelecidas as relações entre as três esferas de governo no que tange à transferência de recursos para a educação e o efeito redistributivo destas, assim como o efeito da política na predisposição dos governos locais de assumirem ou proverem maior número de matrículas no ensino fundamental. Também foi observada a participação do público-alvo, principalmente através dos conselhos de acompanhamento social e a transparência e a submissão dos governos locais à lei, elementos que compõem o conceito de *accountability* local.

### *A relação entre as 3 esferas de governo: a transferência de recursos*

Se de um lado a transferência de recursos para a educação, tanto do governo federal para os Estados e municípios quanto dos Estados para os municípios, tem sido historicamente regida por regras informais ou através de negociações políticas, o FUNDEF representa uma tentativa de mudar esse padrão. Tal mudança tem sido observada ao menos no que concerne aos recursos vinculados ao FUNDEF, onde a distribuição passou a obedecer a critérios educacionais e de redistribuição levando em conta as diferenças socioeconômicas dos Estados e municípios.

A regulamentação das transferências entre as esferas de governo, de acordo com os novos critérios estabelecidos, é observada através do impacto da redistribuição destes recursos. Através do Boletim anunciado pela Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda – e de estatísticas divulgadas pelo MEC/INEP/FUNDEF no “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF”, observamos o impacto do FUNDEF nas transferências de recursos da União para os Estados e dos Estados para os Municípios, e vice-versa.

É importante apontar, entretanto, que o impacto dos novos mecanismos de redistribuição de recursos entre as esferas de governo e a complementação do governo federal já foram abordadas por alguns estudos (Negri, 1997b; Castro, 1998; MEC, 1999). Aqui nos restringimos a pincelar alguns desses impactos.

### *Relação entre a União e os Estados da Federação: a complementação*

Para observar o impacto do FUNDEF na relação entre a União e os Estados da federação, observamos as transferências da União para os Estados em 1998 e o padrão (quanto e para que Estados) seguido por essas transferências.

Como apontamos anteriormente, para o ano de 1998, o valor mínimo-aluno-ano estabelecido pelo governo federal foi de R\$ 315,00. A tabela abaixo aponta para as receitas, incluindo a complementação da União, alocada para os Estados da Federação, no primeiro ano de implementação do FUNDEF:

**Tabela 1 - Origem das Receitas do FUNDEF – 1998 (Em R\$ mil)**

Estados	Matrículas	Origens						FUNDEF Total	Média (em reias) por aluno
		FPE	FPM	IPI-EXP	Compl. União (2)	LC 87/96	ICMS		
AC	128.650	56.037,8	9.706,0	6,8	0,0	706,8	11.654,6	78.112,0	607,2
AM	543.515	45.708,2	24.615,2	1.306,3	0,0	4.193,8	155.247,2	231.070,7	425,1
AP	108.368	55.890,4	7.125,4	109,7	0,0	2.105,2	9.512,7	74.743,3	689,7
PA(3)	1.394.025	100.117,8	66.407,8	12.441,7	97.501,6	27.922,7	118.541,0	432.802,2	303,4
RO	275.003	46.121,0	15.540,9	151,0	0,0	0,0	44.906,1	106.719,0	388,1
RR	62.375	40.635,2	5.037,5	43,1	0,0	149,7	10.344,4	56.209,9	901,2
TO	323.127	71.091,5	28.255,3	19,6	0,0	0,0	24.368,7	123.735,1	382,9
AL	530.316	68.144,6	42.174,7	354,7	1.300,4	2.822,4	63.273,1	178.070,0	335,8
BA	2.822.720	153.914,7	163.973,8	13.573,0	112.330,1	14.284,5	396.113,1	854.189,1	302,6
CE	1.499.510	120.182,3	96.025,0	2.082,0	48.201,5	6.030,3	195.528,6	468.049,6	312,1
MA(2)	1.338.452	118.237,9	75.332,7	3.466,0	130.499,5	7.039,9	52.985,4	387.561,4	289,6
PB	691.314	78.444,7	59.739,7	732,5	3.163,9	0,0	80.362,8	222.443,7	321,8
PE	1.511.462	113.028,9	93.757,8	2.456,2	10.534,8	5.318,2	249.023,5	474.119,3	313,7
PI	602.203	70.786,8	45.821,9	433,5	21.417,5	502,9	45.098,7	184.061,3	305,6
RN	544.131	68.436,2	45.118,3	514,2	0,0	0,0	74.296,9	188.365,7	346,2
SE	371.886	68.066,0	25.491,3	335,9	0,0	0,0	52.833,1	146.726,4	394,5
DF	337.306	11.305,8	5.375,2	3,0	0,0	0,0	0,0	16.684,0	49,5
GO	1.003.255	46.571,5	67.952,4	1.747,7	0,0	0,0	230.899,6	347.171,2	346,0
MS	393.004	21.818,9	28.153,9	963,7	0,0	10.251,7	82.564,1	143.752,2	365,8
MT(2)	493.594	37.804,6	35.140,2	2.178,7	0,0	8.911,9	123.776,0	207.811,3	421,0
ES	533.965	24.570,8	32.610,5	10.945,1	0,0	11.919,8	166.923,8	246.970,0	462,5
MG	3.468.839	72.967,1	240.880,2	32.615,8	0,0	50.627,7	831.642,9	1.228.733,7	354,2
RJ	1.729.001	25.024,5	56.318,9	12.078,0	0,0	27.841,2	948.404,9	1.069.667,5	618,7
SP	5.710.410	16.380,5	243.953,0	47.597,8	0,0	8,9	3.446.203,9	3.754.144,1	657,4
PR	1.651.437	47.228,3	126.877,4	23.713,6	0,0	54.313,4	438.573,8	690.706,5	418,2
RS	1.578.410	38.572,9	125.550,2	44.211,9	0,0	62.971,1	614.519,0	885.825,1	561,2
SC	888.794	20.963,8	71.379,7	23.907,7	0,0	16.081,6	291.263,6	423.596,5	476,6
<b>TOTAL</b>	<b>30.535.072</b>	<b>1.638.052,8</b>	<b>1.838.315,0</b>	<b>237.989,1</b>	<b>424.949,2</b>	<b>314.003,5</b>	<b>8.758.861,4</b>	<b>13.222.040,8</b>	<b>432,7</b>

FONTE: Boletim FUNDEF – 1998 – Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda

(1) Não há informação de distribuição da parcela do ICMS.

(2) Número de alunos matriculados alterado pela Portaria nº 319, de 16.04.98.

(3) No Pará inclui valor de R\$ 3.477.422,79 referente ao ajuste da Complementação da União de 1997 (julho a dezembro).

Os novos mecanismos redistributivos do FUNDEF trouxeram transferências de recursos (em forma de complementação) da União para os Estados da federação com menor capacidade de arrecadação e com menor desenvolvimento socioeconômico. Com exceção do Estado do Pará (Região Norte), todos os Estados que receberam complementação da União em 1998 estavam situados na Região Nordeste, que apresenta o menor IDH do país.

Os recursos movimentados pelo FUNDEF foram equivalentes a R\$ 13.222.040, 8 mil em 1998. A complementação da União, nesse mesmo ano, foi de R\$424.949,2 mil, representando somente 3,2% do total dos recursos movimentados pelo FUNDEF. O complemento financeiro da União destinou-se principalmente para sete Estados do Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Esses Estados receberam 77,1% do montante dos recursos destinados para o complemento. O Estado do Pará, na Região Norte do país, recebeu os 22,9% restantes. Os Estados que receberam mais complementação foram a Bahia, o Maranhão e Pará. Os três juntos receberam o equivalente a 80,1% do montante dos recursos destinados à complementação.

É importante apontar que o impacto da complementação nas finanças públicas estaduais só foi mais significativo nesses três Estados: Maranhão, Pará e Bahia. Para o Estado do Maranhão, a complementação da União em 1998 (R\$ 130.499,5 mil) representou um acréscimo de 50,8% dos recursos destinados ao Fundo (R\$ 257.061,9 mil). Para o Estado do Pará, a complementação da União (R\$ 97.501,6 mil) significou um acréscimo de 29,1% dos recursos destinados ao Fundo e para o Estado da Bahia o complemento (R\$ 112.330,1 mil) representou um acréscimo de 15,1% dos recursos destinados ao Fundo. Para os demais Estados que receberam complemento da União, o impacto foi menos significativo. Este fato mostra que o valor mínimo-aluno-ano estabelecido pela União, R\$ 315,00, teve pouco impacto nos recursos disponíveis para a educação fundamental na maioria dos Estados que recebem complementação e, portanto, pouco impacto na aproximação da capacidade de gastos entre as regiões mais pobres do país e as regiões mais ricas.

Ainda assim, o FUNDEF tem o mérito de fazer vigorar critérios socioeconômicos na transferência de recursos para a educação fundamental aos Estados da União. Estes

critérios se opõem àqueles relacionados à filiação partidária dos Governos de Estado e suas relações políticas diversas com a União que, historicamente, regeram várias das transferências de recursos da União para os Estados.

*Relação entre estados e municípios: a partilha dos recursos para o ensino fundamental*

O impacto do FUNDEF na regulamentação do repasse de recursos entre os Estados e os municípios também é positivo, isto é, os repasses passam a obedecer, de fato, a critérios educacionais.

Para observarmos o impacto do FUNDEF na regulamentação dos repasses entre estas esferas de governo, observamos, em cada Estado, quanto cada esfera contribuiu para o Fundo e quanto as esferas estaduais e municipais ganharam ou perderam em recursos após a redistribuição promovida pelos mecanismos do FUNDEF (Tabela 2). Também observamos o impacto destes mecanismos redistributivos em relação aos recursos disponíveis para gastos com o ensino fundamental nos municípios, através do valor aluno-ano médio disponível para os municípios antes e depois do remanejamento dos recursos (Tabela 3).

**Tabela 2 – Impacto financeiro do FUNDEF, por UF, Região e esfera de governo – 1998<sup>41</sup>**

**R\$ EM MILHÕES**

UF	GOVERNOS ESTADUAIS					GOVERNOS MUNICIPAIS				
	Contri- buição anual ao Fundef	Contribuição anual originária do FUNDEF			Diferença (+) acresc- imo de receita (-) redução de receita  (E=D-A)	Contri- buição anual ao Fundef	Receita anual originária do FUNDEF			Diferença (+) acresc- imo de receita (-) redução de receita  (J=I+F)
		Princi- pal	Compl. da União	Total			Princi- pal	Compl. da União	Total	
	(A)	(B)	(C)	(D=B+ C)	(F)	(G)	(H)	(I=G+ H)	(J=I+F)	
AC	65,3	52,5	-	52,5	(12,8)	12,8	25,6	-	25,6	12,8
AM	166,3	144,7	-	144,7	(21,6)	64,8	86,4	-	86,4	21,6
AP	64,7	63,1	-	63,1	(1,6)	10,1	11,7	-	11,7	1,6
PA	219,7	190,7	66,6	257,3	38,0	106,1	134,8	47,1	181,9	75,7
RO	79,9	70,7	-	70,7	(9,3)	26,8	36,1	-	36,1	9,3
RR	48,5	53,9	-	53,9	5,4	7,7	2,3	-	2,3	(5,4)
TO	89,4	81,2	-	81,2	(8,2)	34,4	42,5	-	42,6	8,2
<b>N</b>	<b>733,4</b>	<b>656,8</b>	<b>66,6</b>	<b>723,3</b>	<b>(10,1)</b>	<b>262,6</b>	<b>339,3</b>	<b>47,1</b>	<b>386,4</b>	<b>123,7</b>
AL	118,0	47,4	0,4	47,7	(70,2)	58,8	129,4	1,0	130,5	71,7
BA	471,9	354,1	70,3	424,4	(47,5)	270,0	387,8	77,0	464,8	194,8
CE	272,9	149,9	18,7	168,6	(104,3)	146,9	270,0	33,8	303,8	156,8
MA	165,9	82,7	53,0	135,7	(30,2)	91,2	174,3	111,6	285,9	194,7
PB	139,3	103,7	2,5	106,2	(33,1)	80,0	115,6	2,7	118,3	38,3
PE	305,6	221,9	6,0	227,9	(77,7)	158,0	241,7	6,5	248,2	90,2
PI	105,3	65,0	10,8	75,8	(29,5)	57,3	97,6	16,2	113,9	56,5
RN	124,5	98,1	-	98,1	(26,5)	63,8	90,3	-	90,3	26,5
SE	107,9	80,4	-	80,4	(27,6)	38,8	66,3	-	66,3	27,6
<b>NE</b>	<b>1.811,3</b>	<b>1.203,1</b>	<b>161,6</b>	<b>1.364,7</b>	<b>(466,6)</b>	<b>964,8</b>	<b>1.573,0</b>	<b>248,9</b>	<b>1.821,9</b>	<b>857,1</b>
GO	221,1	232,9	-	232,9	11,9	126,1	114,3	-	114,3	(11,9)
MS	92,2	82,2	-	82,2	(10,0)	51,6	61,6	-	61,6	10,0
MT	139,0	131,2	-	131,2	(7,7)	68,9	76,6	-	76,6	7,7
<b>CO</b>	<b>452,1</b>	<b>446,3</b>	<b>-</b>	<b>446,3</b>	<b>(5,9)</b>	<b>246,6</b>	<b>252,4</b>	<b>-</b>	<b>252,4</b>	<b>5,9</b>
ES	166,9	172,3	-	172,3	5,4	80,1	74,7	-	74,7	(5,4)
MG	759,1	905,5	-	905,5	146,4	469,6	323,2	-	323,2	(146,4)
RJ	766,3	375,6	-	375,6	(390,7)	303,4	694,1	-	694,1	390,7
SP	2.636,7	3.046,9	-	3.046,9	410,1	1.117,4	707,3	-	707,3	(410,1)
<b>SE</b>	<b>4.329,1</b>	<b>4.500,3</b>	<b>-</b>	<b>4.500,3</b>	<b>171,2</b>	<b>1.970,5</b>	<b>1.799,2</b>	<b>-</b>	<b>1.799,2</b>	<b>(171,2)</b>
PR	434,7	364,1	-	364,1	(70,6)	256,0	326,6	-	326,6	70,6
RS	579,8	524,4	-	524,4	(55,5)	306,0	361,4	-	361,4	55,5
SC	269,4	264,0	-	264,0	(5,4)	154,2	159,6	-	159,6	5,4
<b>S</b>	<b>1.283,9</b>	<b>1.152,4</b>	<b>-</b>	<b>1.152,4</b>	<b>(131,5)</b>	<b>716,2</b>	<b>847,7</b>	<b>-</b>	<b>847,7</b>	<b>131,5</b>
<b>BR</b>	<b>8.609,9</b>	<b>7.958,9</b>	<b>228,2</b>	<b>8.187,1</b>	<b>(422,8)</b>	<b>4.160,7</b>	<b>4.811,7</b>	<b>296,0</b>	<b>5.107,7</b>	<b>947,0</b>

FONTE: STN, Elaboração: SEF/MEC

Obs. Não considerado o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos)

<sup>41</sup> FUNDEF *Balço do Primeiro Ano de Implementação* (MEC: Brasília, 1999), p.10.

**Tabela 3 - A distribuição das matrículas do ensino fundamental por dependência administrativa – 1997 e valor por aluno/ano no âmbito dos municípios – 1998, por UF e Região**

UF/Região	Distribuição das Matrículas do Ensino Fundamental – 1997 (%)			Valor por Aluno/ano Âmbito dos Municípios – 1998		
	Estadual	Municipal	Total	Antes do FUNDEF (*)	Com o FUNDEF	Variação %
AC	67,3	32,7	100	304	607	99,8
AM	62,6	37,4	100	319	425	33,2
AP	84,4	15,6	100	595	690	15,9
PA	58,6	41,4	100	184	315	71,4
RO	66,2	33,8	100	289	388	34,5
RR	95,9	4,1	100	2.986	901	(69,8)
TO	65,6	34,4	100	309	383	23,8
NORTE	63,1	36,9	100	251	369	47,0
AL	26,8	73,2	100	151	336	121,9
BA	47,7	52,3	100	183	315	72,1
CE	35,7	64,3	100	152	315	106,7
MA	32,2	67,8	100	101	315	213,4
PB	47,3	52,7	100	220	325	47,9
PE	47,9	52,1	100	201	315	57,1
PI	40,0	60,0	100	159	315	98,6
RN	52,1	47,9	100	245	346	41,5
SE	54,8	45,2	100	231	395	71,2
NORDESTE	42,7	57,3	100	170	321	88,9
GO	67,1	32,9	100	382	346	(9,4)
MS	57,1	42,9	100	306	366	19,5
MT	63,2	36,8	100	379	421	11,2
C.OESTE	69,4	30,6	100	370	371	0,2
ES	69,8	30,2	100	496	463	(6,6)
MG	73,7	26,3	100	515	354	(31,2)
RJ	35,1	64,9	100	270	619	128,9
SP	81,2	18,8	100	1.039	657	(36,7)
SUDESTE	71,4	28,6	100	602	550	(8,7)
PR	52,7	47,3	100	328	418	27,5
RS	59,2	40,8	100	475	561	18,1
SC	62,3	37,7	100	460	477	3,6
SUL	57,3	42,7	100	407	482	18,5
BRASIL	59,3	40,7	100	335	411	22,7

FONTE: “Balanço do primeiro ano do FUNDEF” – MEC 1999, p. 9

(\*) Valor estimativo, supondo-se que 15% dos impostos e transferências dos municípios, que entram na formação do FUNDEF, fossem destinados, necessariamente, ao ensino fundamental antes do Fundo.

Com a implementação dos mecanismos que redistribuem os recursos do Fundo dentro dos Estados, observamos em 21 deles a transferência de recursos dos Estados para os municípios (tabela 2), que exerce grande impacto na capacidade de financiamento da educação fundamental dos municípios desses Estados (tabela 3). Apenas em Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo ocorreu uma centralização de recursos (tabela 2), implicando na diminuição do valor aluno-ano médio disponível aos municípios (tabela 3). O movimento de recursos dos Estados para os municípios é mais acentuado justamente nas Regiões Nordeste, Sul e Norte, onde as matrículas do ensino fundamental já se mostravam mais municipalizadas. Já na Região Sudeste as matrículas são mais estadualizadas e o caminho da transferência de recursos foi o inverso: dos municípios para os Estados.

Podemos observar na tabela 3 que, com a implementação dos mecanismos de redistribuição de recursos dentro dos Estados e de complementação da União, a capacidade de gasto aluno-ano dos municípios (calculada através da arrecadação dos 15% de impostos e transferências destinados ao Fundo), aumentou consideravelmente nas Regiões Norte e Nordeste do país (regiões estas, como apontamos anteriormente, com menor desenvolvimento socioeconômico e que contêm grande número de municípios de pequeno porte).

Em 1998, na Região Nordeste, o valor aluno-ano médio disponível para os municípios, sem os mecanismos do FUNDEF, seria equivalente a R\$ 170,00. Com os mecanismos de complementação da União e de redistribuição entre as redes estaduais e municipais este valor varia em 88,9%, chegando a R\$ 321,00. Na Região Norte, o valor aluno-ano médio disponível para os municípios passa de R\$ 251,00 para R\$ 369,00, representando uma variação de 47,0% do seu valor. Na Região Sul esta variação se mostra menos significativa, 18,5%, enquanto na Região Centro-Oeste o valor aluno-ano médio para os municípios permanece praticamente o mesmo.

Na Região Sudeste, onde, com exceção do Estado do Rio de Janeiro, as matrículas do ensino fundamental concentram-se nas redes estaduais, a implementação dos mecanismos redistributivos dentro de cada Estado implicou numa variação negativa do valor aluno-ano médio disponível para os municípios. Este valor decresce de R\$ 602,00

para R\$ 550,00, já que nesta região o movimento de recursos para a educação fundamental representou uma centralização de recursos nas esferas estaduais.

Nos Estados estudados na pesquisa qualitativa, que antes da implementação do FUNDEF já apresentavam redes de ensino fundamental bastante municipalizadas, o impacto redistributivo foi bastante significativo. No Estado da Bahia, o valor aluno-ano médio para os municípios variou em 72,1%, passando de R\$ 183,00 para R\$ 315,00 e no Estado do Rio de Janeiro, este valor variou em 128,9%, passando de R\$ 270,00 para R\$ 619,00.

Os dados acima apresentados apontam para o sucesso dos mecanismos do FUNDEF em fazer vigorar critérios educacionais na transferência de recursos, dentro de cada Estado, entre a esfera estadual e as municipais de governo. No entanto, se a complementação da União só beneficiou de forma significativa três Estados, a regulamentação da transferência de recursos dentro de cada estado exerceu um impacto mais significativo, principalmente no que diz respeito à capacidade de gasto no ensino fundamental dos municípios localizados nos Estados de menor desenvolvimento socioeconômico.

#### *O FUNDEF e a relação entre as três esferas de governo: conclusão parcial*

Em suma, o governo central, tomando para si o papel de complementação e coordenação da distribuição de recursos para a educação fundamental, tem sido capaz de regulamentar a relação das três esferas de governo no que concerne à transferência de recursos para este nível de ensino.

A capacidade do FUNDEF regulamentar os repasses entre as três esferas de governo é observada pelos seguintes fatores: (i) o repasse de recursos entre a União e os Estados, através da complementação da União, beneficiou de fato os Estados que apresentam menor desenvolvimento socioeconômico; (ii) a partilha dos recursos entre Estados e municípios tem obedecido a critérios educacionais. A conjugação destes dois fatores tem acarretado o aumento da capacidade de gastos no ensino fundamental dos municípios mais pobres e/ou que possuem grande rede de ensino fundamental. Estes resultados reforçam a crítica de que um maior esforço da União no seu papel de complementação alcançaria grande impacto no que diz respeito à distribuição de recursos de forma mais equitativa ao longo do país.

Veremos, a seguir, o impacto dos mecanismos do FUNDEF na reorganização das relações entre Estados e Municípios na gestão do ensino fundamental.

*A relação entre as esferas estaduais e municipais: a transferência de gestão (municipalização)*

Apesar de a nova LDB atribuir o ensino fundamental às esferas estadual e municipal de governo, a redistribuição de recursos promovida pelo FUNDEF tem o objetivo explícito por parte do governo federal de promover maior descentralização (municipalização). Acreditando que o ensino fundamental é melhor gerido na esfera local, o governo federal, através de incentivos fiscais (os quais observamos anteriormente), pretende possibilitar e incentivar os governos locais a gradualmente ampliarem suas redes de ensino fundamental e assumirem as matrículas providas pelas redes estaduais.

Para observar o efeito do FUNDEF na predisposição dos governos locais de assumirem ou estenderem suas redes de ensino fundamental, em detrimento das redes estaduais, observamos: (i) a mudança bruta de matrículas providas pelas esferas de governo municipais e estaduais; (ii) a mudança da porcentagem de matrículas providas pelas redes de ensino fundamental estaduais e municipais, antes e depois da implementação dos mecanismos redistributivos trazidos com o FUNDEF.

Os resultados observados no nível nacional são apresentados na tabela 4:

**Tabela 4 - Comparativo de matrículas do ensino fundamental no Brasil – 1996 à 1999**

Regiões	1996		1997		1998		1999	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Brasil</b>								
<b>Municipal</b>	10.921.037	37,2	12.436.538	40,7	15.113.669	46,7	16.164.369	49,4
<b>Estadual</b>	18.468.772	62,8	18.098.544	59,3	17.266.355	53,3	16.589.455	50,6
<b>Norte</b>								
<b>Municipal</b>	926.204	34,9	1.045.998	36,9	1.466.610	48,0	1.585.154	50,5
<b>Estadual</b>	1.730.116	65,1	1.789.065	63,1	1.587.153	52,0	1.555.298	49,5
<b>Nordeste</b>								
<b>Municipal</b>	4.947.896	54,4	5.678.516	57,3	6.931.223	62,4	7.346.418	64,1
<b>Estadual</b>	4.146.532	45,6	4.233.478	42,7	4.176.746	37,6	4.119.216	35,9
<b>C-Oeste</b>								
<b>Municipal</b>	616.902	29,0	680.443	30,6	776.225	33,4	829.646	34,8
<b>Estadual</b>	1.510.423	71,0	1.546.716	69,4	1.551.062	66,6	1.552.865	65,2
<b>Sudeste</b>								
<b>Municipal</b>	2.803.312	25,5	3.271.646	28,6	4.106.815	35,1	4.554.777	39,1
<b>Estadual</b>	8.637.822	75,5	8.170.569	71,4	7.603.871	64,9	7.103.028	60,9
<b>Sul</b>								
<b>Municipal</b>	1.626.723	40,0	1.759.925	42,7	1.832.796	43,8	1.848.374	45,0
<b>Estadual</b>	2.443.879	60,0	2.358.716	57,3	2.347.523	56,2	2.259.046	55,0

FONTE: Censo Escolar 1996, 1997, 1998, 1999 – MEC/INEP

Antes de comentarmos as tendências observadas na tabela acima, é importante apontar que os resultados apresentados nesta tabela concentram-se num período curto e recente e não constituem um estudo histórico do comportamento da distribuição das matrículas do ensino fundamental. Na ausência de tal estudo não podemos analisar as particularidades ou diferenciar as tendências recentes a luz de tendências ocorridas em períodos anteriores. Além disso, não podemos saber até que ponto a descentralização ocorrida recentemente se deve a implementação do FUNDEF<sup>42</sup>. Entretanto, o que podemos constatar é se a tendência observada após a implementação do FUNDEF condiz com os objetivos esperados pelo governo central.

No que se refere à distribuição de matrículas entre as redes de ensino fundamental municipais e estaduais, no âmbito nacional, houve um significativo aumento da proporção de matrículas providas pelas redes municipais, após a implementação do FUNDEF.

Apesar de não ser possível calcular até que ponto a descentralização ocorrida entre 1997 e 1998 e entre 1998 e 1999 deveu-se aos incentivos trazidos com o FUNDEF,

<sup>42</sup> Por exemplo, os esforços e políticas de descentralização (ou ausência destes) nos diversos Estados e municípios podem constituir uma hipótese alternativa à descentralização ocorrida neste período.

pudemos observar que a descentralização no primeiro ano de implementação do FUNDEF foi mais acentuada, se comparada com o ano que antecede a sua implementação.

Observamos através da tabela 4 que a municipalização das matrículas já era uma tendência observável no Brasil antes da implementação do FUNDEF. As matrículas do ensino fundamental oferecidas pelas redes municipais passaram de 10.921.037 em 1996 para 12.436.548 em 1997, representando um aumento bruto de 1.515.501 matrículas. No mesmo período as matrículas do ensino fundamental oferecidas pelas redes estaduais passaram de 18.468.772 para 18.098.544, representando um decréscimo de 370.178 matrículas. No que diz respeito à porcentagem de matrículas oferecidas pelas esferas estaduais e pelas esferas municipais, observamos uma variação de 3,5%. Isto é, as matrículas oferecidas pelas redes municipais que em 1996 representavam 37,2% do total das matrículas oferecidas pelas duas redes de ensino, em 1997 passaram a representar 40,7% dessas matrículas.

Entre 1997 e 1998 (ano em que foi implementado o FUNDEF em âmbito nacional) esta tendência para a descentralização se mostrou ainda mais acentuada. As matrículas do ensino fundamental oferecidas pelas redes municipais passaram de 12.436.538 em 1997 para 15.113.669 em 1998, representando um aumento bruto de 2.677.131 de matrículas (um aumento consideravelmente superior em relação ao ano anterior). No mesmo período as matrículas do ensino fundamental oferecidas pelas redes estaduais passaram de 18.098.544 para 17.266.355, representando uma diminuição bruta de 832.189 matrículas oferecidas pelas redes estaduais (este decréscimo também se mostrou mais acentuado se comparado com o ano que antecede à implementação do FUNDEF). No que concerne à porcentagem de matrículas oferecidas pelas esferas estaduais e pelas esferas municipais, observamos uma variação de 6,0%. Isto é, as matrículas oferecidas pelas redes municipais de ensino fundamental em 1996, que representavam 40,7% do total de matrículas oferecidas pelas duas redes de ensino, em 1997 passam a representar 53,3% dessas matrículas. Novamente observamos uma tendência mais acentuada da municipalização das matrículas do ensino fundamental no ano da implementação do FUNDEF, se comparado com a municipalização ocorrida no ano anterior a sua implementação.

A descentralização ocorrida no primeiro ano de implementação do FUNDEF foi mais marcada nas Regiões Norte, Sudeste e Nordeste do país. A mudança de matrículas oferecidas pelas redes estaduais e municipais resultou no crescimento da proporção de matrículas oferecidas pelas redes municipais de 11,1% na Região Norte, de 6,5% na Região Sudeste e de 5,1% na Região Nordeste.

Entre os anos de 1998 e 1999 esta tendência para a municipalização em âmbito nacional ainda é visível, mas de forma menos acelerada. As matrículas do ensino fundamental oferecidas pelas redes municipais novamente aumentam passando de 15.113.669, em 1998, para 16.164.369, em 1999, o que representa um aumento bruto de 1.050.700 de matrículas nesta rede de ensino. No mesmo período as matrículas oferecidas pelas redes estaduais diminuíram, passando de 17.266.355 para 16.589.455, o que representa uma diminuição bruta de 636.900 matrículas. Nesse período a variação de matrículas é de apenas 2,7%, quando as matrículas oferecidas pelas redes municipais passam de 46,7% para 49,4% das matrículas totais oferecidas pelas redes estaduais e municipais de ensino fundamental.

Em suma, o padrão da distribuição das matrículas do ensino fundamental observado recentemente foi o seguinte: a municipalização já era uma tendência anterior ao FUNDEF. Em 1998 (ano da implementação do FUNDEF) esta tendência foi mais acentuada e, no ano seguinte, esta tendência se mostra menos acelerada. Este padrão sugere que a descentralização ocorrida após 1998, tão festejada e divulgada pelo MEC (MEC, 1999) pode ter explicações que fogem à lógica de incentivos financeiros para os municípios assumirem a gestão do ensino fundamental, trazidos com o FUNDEF. De forma somente especulativa, podemos apontar para o início das novas gestões municipais em 1997 (sendo 1998 o primeiro ano em que as matrículas destas gestões foram medidas) como um possível fator influenciando a descentralização mais acelerada ocorrida em 1998.

O que podemos concluir é que houve descentralização de matrículas após 1998, tendência esperada pelo governo central. Entretanto, um fator mais significativo a ser observado é que, devido ao funcionamento dos mecanismos redistributivos anteriormente descritos, esta transferência de gestão tem sido acompanhada por transferência de recursos,

fator que reforça o sucesso desta estratégia de financiamento do ensino fundamental em regulamentar as relações entre as esferas estaduais e municipais na provisão deste serviço.

*A relação entre as esferas estaduais e municipais: transferência da gestão do ensino fundamental nos estados da Bahia e Rio de Janeiro e municípios pesquisados*

Observamos a mudança no número de matrículas oferecidas pelas redes municipais e estaduais e da proporção de matrículas oferecidas por cada rede nos municípios escolhidos para a pesquisa qualitativa e de seus respectivos Estados. Estes resultados são apresentadas na tabela 5 e 6:

**Tabela 5 – Comparativo de matrículas do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais do Estado da Bahia e do Rio de Janeiro – 1996, 1997, 1998, 1999.**

Estados	1996		1997		1998		1999	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<b>Bahia</b>								
<b>Rede Municipal</b>	1.318.206	50,2%	1.475.557	52,3%	2.054.020	61,5%	2.209.254	63,1%
<b>Rede Estadual</b>	1.309.135	49,8%	1.347.163	47,7%	1.283.338	38,5%	1.291.451	36,9%
<b>Rio de Janeiro</b>								
<b>Rede Municipal</b>	1.096.822	64,3%	1.121.890	64,9%	1.190.540	63,9%	1.303.228	65,8%
<b>Rede Estadual</b>	609.344	35,7%	607.111	35,1%	684.982	36,5%	676.980	34,2%

**FONTE: Censo Escolar 1996, 1997, 1998 e 1999 MEC/INEP**

**Tabela 6 - Comparativo de matrículas do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais de 1997 a 1999 – nos municípios estudados\***

Municípios/Estados	1997		1998		1999	
	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Pintadas – BA</b>						
<b>Rede Municipal</b>	1.276	51,6%	1.583	54,8%	2.293	74,2%
<b>Rede Estadual</b>	1.195	48,4%	1.306	45,2%	797	25,8%
<b>S. S. do Passé – BA</b>						
<b>Rede Municipal</b>	6.828	60,8%	7.489	63,6%	7.714	67,8%
<b>Rede Estadual</b>	4.398	39,2%	4.278	36,4%	3.658	32,2%
<b>St. A. de Jesus – BA</b>						
<b>Rede Municipal</b>	7.768	49,1%	8329	44,5%	9072	46,8%
<b>Rede Estadual</b>	8.040	50,1%	10385	55,5%	10330	53,2%
<b>Itaboraí – RJ</b>						
<b>Rede Municipal</b>	15.893	59,1%	20.379	61,3%	22.507	64,8%
<b>Rede Estadual</b>	11.019	40,9%	12.877	38,7%	12.201	35,2%
<b>Petrópolis – RJ</b>						
<b>Rede Municipal</b>	30.014	76,8%	30.797	77,4%	32.271	77,2%
<b>Rede Estadual</b>	9.067	23,2%	9.010	22,6%	9.535	22,8%
<b>São Gonçalo – RJ</b>						
<b>Rede Municipal</b>	35.454	37,3%	36.669	35,6%	37.476	35,3%
<b>Rede Estadual</b>	59.592	62,7%	66.464	64,4%	68.827	64,7%

Fonte: Censo Escolar 1997, 1998 e 1999 MEC/INEP

\* Não há dados disponíveis do Censo Educacional anteriores a 1997

No Estado da Bahia observamos que a tendência à descentralização já era uma realidade anterior à implementação do FUNDEF. Notamos que as matrículas oferecidas pelas redes municipais que, em 1996, representavam 50,2% do total de matrículas oferecidas pelas redes estaduais e municipais de ensino fundamental, passam a representar, em 1997, 52,3% desta proporção. Seguindo a tendência nacional, a municipalização em 1998 é impressionante, pois a rede municipal passa a atender 61,5% das matrículas do ensino fundamental, o que representa uma variação de 9,2% em relação ao ano anterior (tabela 5).

Entre 1997 e 1999, a tendência a descentralização é observada em parte dos municípios estudados na pesquisa qualitativa. No Estado da Bahia, o aumento da proporção de matrículas oferecidas pela rede municipal em Pintadas foi de 22,6% (passando de 51,6% para 74,2%) e em São Sebastião do Passé o aumento desta proporção foi de 7% (passando de 60,8% para 67,8%).

Já no município de Santo Antônio de Jesus (BA), a tendência de municipalização não foi observada. Entre 1997 e 1999, apesar de ter havido um aumento na taxa bruta de matrículas oferecidas pela rede municipal equivalente a 1.304 novas matrículas (passando de 7.768 matrículas oferecidas em 1997 para 9.072 matrículas oferecidas em 1999), o aumento de matrículas oferecidas pela rede estadual nesse município foi ainda mais elevado. Enquanto em São Sebastião do Passé e Pintadas (BA) observamos uma diminuição do número absoluto de matrículas oferecidas pelas redes estaduais, em Santo Antônio de Jesus observamos um marcante crescimento. Como resultado, entre 1997 e 1999 observamos que em Santo Antônio de Jesus a proporção de matrículas oferecidas pela rede municipal diminuiu em 2,3% e as matrículas oferecidas por essa rede, que representavam 49,1% do total das matrículas do ensino fundamental, passam a representar 46,8% deste total.

Já no Estado do Rio de Janeiro, observamos uma tendência que difere da maioria dos Estados da federação. Se de 1996 para 1997 observamos uma pequena municipalização das matrículas do ensino fundamental, acarretando num aumento de 0,6% da proporção das matrículas oferecida pelas redes municipais, no ano da implementação do FUNDEF observamos a tendência contrária. Apesar de observarmos um pequeno crescimento do número bruto de matrículas oferecidas pelas redes municipais, esta é concomitante ao aumento das matrículas oferecidas pela rede estadual. A soma destas duas tendências acarreta o decréscimo da proporção de matrículas oferecidas pelas redes municipais, que diminuem em 1% passando de 64,9%, em 1997, para 63,9%, em 1998. Esta tendência é revertida no ano seguinte, quando observamos um aumento de matrículas oferecidas pelas redes municipais e uma pequena diminuição das matrículas oferecidas pelas redes estaduais. A proporção de matrículas oferecidas pelas redes municipais sobe então para 65,8%.

Apesar do padrão de distribuição de matrículas do ensino fundamental observado no Estado do Rio de Janeiro como um todo, entre 1997 e 1999 ocorreu uma municipalização de matrículas em dois dos municípios estudados na pesquisa qualitativa. Em Itaboraí (RJ), o aumento das matrículas oferecidas pela rede municipal foi superior ao aumento nas redes estaduais. Observamos nesse período um aumento de 5,7% da

proporção de matrículas oferecidas pelas redes municipais. Esta rede de ensino que provia 59,1% do total das matrículas oferecidas pelas duas redes passa a ser responsável por 64,8% dessas matrículas. Em Petrópolis, nesse mesmo período, o aumento das matrículas do ensino fundamental na rede municipal é superior ao aumento das matrículas na rede estadual do município. A variação é pequena: somente 0,4%. A rede municipal que era responsável por 76,8% das matrículas passa a ser responsável por 77,2% do total das matrículas oferecidas pelas duas redes de ensino fundamental público.

Já em São Gonçalo (RJ), observamos uma tendência similar àquela observada em Santo Antônio de Jesus (BA). Entre 1997 e 1999, apesar de observarmos um acréscimo de 2.022 matrículas oferecidas pela rede municipal (que passa de 35.454 matrículas em 1997 para 37.476 em 1999), esse crescimento é ainda maior na rede estadual neste município. Entre 1997 e 1998, se em Itaboraí (RJ) e Petrópolis (RJ) observamos um pequeno aumento do número de matrículas oferecidas pela rede estadual, em São Gonçalo (RJ) este aumento é mais significativo: 9.235 matrículas. Como resultado observamos uma diminuição da proporção de matrículas oferecidas pela rede municipal de São Gonçalo nesse período. Esta diminuição é de 2%. Em 1997, a rede municipal era responsável por 37,3% das matrículas do ensino fundamental e em 1999 passa a ser responsável por somente 35,3% destas.

Os resultados da pesquisa qualitativa mostram que o maior montante de recursos recebidos pelos municípios estudados não foi acompanhado, em todos os casos, por aumento significativo de matrículas do ensino fundamental oferecidos pelas redes municipais<sup>43</sup>. Além disso, o maior aumento de matrículas da rede estadual em alguns municípios (Santo Antônio de Jesus - BA e São Gonçalo - RJ) e não nos outros, sugerem hipóteses que possam estar relacionadas mais com relações políticas-partidárias entre os governos de Estado e municípios do que em consequência da implementação do FUNDEF. No entanto, esta hipótese foge do escopo deste estudo, e não foi investigada.

---

<sup>43</sup> Apesar de que, como veremos mais adiante, em alguns dos municípios estudados a maior parte dos recursos destinados a MDE foram usados na construção de novas escolas e, conseqüentemente, na expansão de matrículas do ensino fundamental oferecidos pelas redes municipais.

### *Descentralização: conclusão*

Mesmo que não possamos dizer se e até que ponto o padrão de distribuição de matrículas do ensino fundamental observado após 1998 se deve à implementação do FUNDEF, observam a ocorrência de municipalização das matrículas deste nível de ensino, tal qual esperado pelo governo central. Além disso, esta municipalização tem sido acompanhada por transferências de recursos em direção aos municípios, o que evidencia a capacidade do FUNDEF de coordenar a transferência gradual de funções das esferas estaduais para as esferas municipais de governo.

É também interessante observar que a descentralização de matrículas no ensino fundamental foi particularmente acentuada na Região Norte, onde a proporção de matrículas oferecidas pelas redes municipais aumentou em 11,1% (passando de 36,9% para 48,0%) e na Região Sudeste, onde esta proporção aumentou em 6,5% (passando de 28,6% para 35,1%); em ambos os casos este crescimento ficou acima da média nacional de 6,0%. O aumento desta proporção na Região Nordeste, 5,1% (passou de 57,3% para 62,4%) ficou logo abaixo da média nacional, seguido do aumento ocorrido nas Regiões Centro-Oeste e Sul, respectivamente, onde esta tendência se mostrou menos acentuada.

Nos Estados e municípios observados na pesquisa qualitativa, ocorreu maior municipalização no Estado da Bahia que no do Rio de Janeiro. Tanto nos dados de abrangência nacional quanto nos dos municípios estudados, não observamos um padrão de menor nível de municipalização nas Regiões Norte e Nordeste ou nos municípios de pequeno porte situados na Bahia, se comparados as regiões Sul e Sudeste e municípios de grande porte situados no Estado do Rio de Janeiro. Ao contrário, mesmo nos menores municípios analisados, Pintadas e São Sebastião do Passé, localizados na Bahia, Estado que apresenta menor IDH que o Rio de Janeiro, ocorreu um significativo aumento bruto de matrículas e da proporção de matrículas oferecidas pelas redes municipais.

Estes dados apontam para indícios que contrariam hipóteses da influência de fatores estruturais que defendem que municípios pobres e de pequeno porte, devido a sua falta de capacidade técnico-administrativa, estariam menos propensos a assumirem serviços sociais. Voltaremos a esta questão mais adiante.

### *A participação do público-alvo e a accountability dos governos locais*

Como foi apontado anteriormente, a descentralização tem sido defendida como estratégia de reforma de Estado principalmente por diminuir a distância entre a sociedade e as decisões do governo. Esta maior proximidade traria maior possibilidade de participação da sociedade e maior *accountability* dos governos locais, elementos que por sua vez levariam ao bom governo.

Para realçar a participação do público-alvo, o principal instrumento previsto pelo governo central é o Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF, a ser implementado no âmbito das três esferas de governo. A esses Conselhos são atribuídas as funções de acompanhar e fiscalizar os gastos dos recursos do FUNDEF. Os formuladores pretendem que estes Conselhos sejam canais para a participação de membros da sociedade no controle horizontal da ação dos agentes implementadores.

Os formuladores desta nova estratégia de financiamento do ensino fundamental não pretendem atingir uma participação restrita aos membros do Conselho de Acompanhamento. Estes têm adotado uma estratégia de divulgação, através da mídia, dos benefícios que o FUNDEF deve trazer. Esta propaganda tem especial apelo para a categoria de professores porque cria uma expectativa de aumentos salariais, e tem o intuito de atingir maior envolvimento de professores e pais de alunos no acompanhamento do FUNDEF e em questões relacionadas à gestão do ensino fundamental em geral.

De outro lado, a legislação do FUNDEF também prevê diversos mecanismos que pretendem atingir maior *accountability* (maior prestação de contas e submissão à lei) dos governos locais.

Tentamos observar principalmente através da pesquisa qualitativa, e com suporte dos dados de âmbito nacional, a capacidade destas novas regras e estratégias do governo central de realçarem tanto a participação da sociedade quanto à *accountability* dos governos locais pretendidas.

### *A participação do público-alvo*

Para observar o impacto das estratégias dos formuladores na participação do público-alvo, ativemo-nos principalmente ao funcionamento dos Conselhos de

Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Entretanto, notamos também a participação de membros da sociedade através de associações já existentes, quais sejam, dos sindicatos de professores nos Estados e municípios estudados.<sup>44</sup>

É importante destacar que, apesar de o Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF ser um canal pelo qual os formuladores pretendiam alcançar maior participação da sociedade (público-alvo), esta participação é restrita. A legislação não atribui uma função de gestão ou deliberativa ao conselho; somente atribui o papel de fiscalizar ou assegurar que o governo local cumpra as regras estabelecidas pelo governo federal.

#### *A instituição dos conselhos de acompanhamento*

Através dos resultados da “Pesquisa de acompanhamento da Implementação do FUNDEF – 1998”, pudemos observar a porcentagem de municípios que instituíram Conselhos de Acompanhamento:

**Tabela 7 - Municípios com Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF Brasil e Regiões – 1998**

Regiões	Situação dos Conselhos				TOTAL
	Com conselho Funcionando	Com conselho sem funcionar	Conselho não instituído	Sem Informação	
<b>BRASIL</b>	61,5%	18,7%	13,9%	5,9%	100%
<b>NORTE</b>	52,9%	15,7%	24,8%	6,6%	100%
<b>NORDESTE</b>	75,5%	15,9%	5,8%	2,8%	100%
<b>SUDESTE</b>	54,9%	16,5%	14,2%	14,4%	100%
<b>SUL</b>	59,1%	23,3%	15,3%	2,3%	100%
<b>C. OESTE</b>	60,8%	20,4%	15,9%	2,9%	100%

Fonte: Respostas aos questionários da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF 1998”, questão 18.

Pudemos observar que é alta a porcentagem de municípios que já tinham o conselho de acompanhamento instituído após o primeiro ano de implementação do FUNDEF. Dos municípios que responderam ao questionário da pesquisa nacional, 61,5% já haviam instituído seus Conselhos de Acompanhamento e estes já estavam em funcionamento. Em

<sup>44</sup> Analisamos a ação dos conselhos separadamente das ações dos sindicatos, já que a lei não prevê representantes dos sindicatos na composição dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF dos municípios.

18,7% dos municípios os Conselhos já haviam sido instituídos, entretanto esses ainda não estavam funcionando. Isto é, 80,2% dos municípios que responderam ao questionário já tinham instituído seus Conselhos de Acompanhamento e Controle Social após o primeiro ano de implementação do FUNDEF (tabela 7).

Observamos na tabela 8 uma alta taxa de implementação de Conselhos de Acompanhamento nos municípios dos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro.

**Tabela 8 - Porcentagem de municípios com Conselho de Acompanhamento nos Estados da Bahia e Rio de Janeiro – 1998.**

ESTADOS	Com conselho funcionando	Com conselho sem funcionar	Conselho não instituído	Sem Informação	TOTAL
<b>Bahia</b>	76,3%	17,5%	4,1%	2,1%	100%
<b>Rio de Janeiro</b>	77,1%	20,0%	2,9%	0,0%	100%

Fonte: Respostas dos questionários da “Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do FUNDEF 1998.

Na Bahia, 93,8% dos municípios já contavam com Conselhos de Acompanhamento após o primeiro ano de implementação do FUNDEF, e em 76,3% dos municípios estes Conselhos já estavam funcionando. No Estado do Rio de Janeiro esta proporção era ainda maior: 97,1% dos municípios tinham implementado seus Conselhos de Acompanhamento e em 77,1% dos municípios estes Conselhos já estavam funcionando. Ambos os Estados apresentaram taxas de implementação e de funcionamento de Conselhos superiores à média nacional, que foi de 80,2% e 61,5%, respectivamente.

Apesar da alta taxa na implementação de conselhos de acompanhamento nos municípios que responderam ao questionário do MEC, este fato não necessariamente representou maior participação e controle do público-alvo sobre os governos locais. Através da pesquisa qualitativa, observamos até que ponto os Conselhos de Acompanhamento têm desempenhado as tarefas a eles atribuídas. De outro, observamos até que ponto a instituição destes conselhos representou maior participação do público-alvo em geral.

### *O funcionamento dos conselhos de acompanhamento*

Os Conselhos de Acompanhamento municipais seriam canais mais próximos à população, já que deveriam conter membros representantes de várias categorias da sociedade (pais de alunos, professores e diretores, funcionários das escolas de ensino fundamental). Assim, os formuladores previam que a instituição dos Conselhos de Acompanhamento Social do FUNDEF traria não só a participação de membros do conselho que representam a sociedade, mas também maior interesse do público-alvo em geral por questões relacionadas ao ensino fundamental.

Para avaliar o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento nos municípios estudados, observamos: (i) se estes se reuniam com assiduidade, isto é, ao menos uma vez por mês (já que a inspeção a ser realizada é em função dos gastos mensais dos recursos do FUNDEF); (ii) se os conselhos solicitavam mensalmente à Secretaria de Educação documentos referentes ao orçamento e gastos realizados com os recursos da conta do FUNDEF<sup>45</sup>; (iii) se membros do conselho analisavam balancetes, notas fiscais ou processos relativos ao gasto ou, caso não tenham tido acesso a estes, se tomaram alguma atitude para consegui-los (se requisitaram a outras secretarias, à prefeitura e/ou à câmara de vereadores, se apelaram ao Tribunal de Contas ou Ministério Público em seus respectivos estados); (iv) se conselhos apontaram irregularidades para os governos locais ou deram seu parecer sobre os gastos realizados por estes.

Qualificamos o funcionamento dos conselhos da seguinte forma: não-atuante, atuação baixa, atuação regular, atuação boa e atuação muito boa. Qualificamos como não-atuantes os conselhos não-instituídos ou que não se reúnem periodicamente. Qualificamos como baixa atuação conselhos que, apesar de se reunirem periodicamente não vêm realizando as outras tarefas apontadas. Qualificamos com atuação regular os conselhos que se reúnem periodicamente e requisitam a documentação referente aos gastos, mas que não

---

<sup>45</sup> Aqui esperávamos que os conselheiros tivessem pedido os seguintes documentos: (i) balancetes ou relatórios mensais referentes às receitas e despesas dos recursos vinculados ao FUNDEF; (ii) relatório anual referente aos gastos realizados com recursos do FUNDEF; (iii) documentação relativa às despesas empenhadas com recursos do FUNDEF (processos, notas fiscais); (iv) documentos referente a despesas com pessoal (folha de pagamento de professores); (v) lei orçamentária municipal; (vi) acesso à conta do Banco do Brasil ou extratos desta conta. Observamos se conselheiros solicitaram a maioria destes documentos, isto é, ao menos quatro dos documentos mencionados.

realizam uma fiscalização sistemática. Qualificamos com atuação boa os conselhos que se reúnem periodicamente, requisitam a documentação pertinente e que realizam fiscalização sistemática dos gastos ou, no caso de não conseguirem os documentos solicitados à Secretaria de Educação, tentam obtê-la por outros meios. E por fim, qualificamos com atuação muito boa conselhos que realizam todas as quatro tarefas anteriormente mencionadas.

Os resultados encontrados foram os seguintes:

**Tabela 9 - Funcionamento dos Conselhos**

<b>Municípios</b>	<b>(i) Reúne-se assiduamente?</b>	<b>(ii) Solicita documentação?</b>	<b>(iii) Analisa documentação/ toma ações para obtê-las?</b>	<b>(iv) Aponta irregularidades /elabora parecer?</b>	<b>Conceito do funcionamento dos conselhos</b>
<b>Pintadas</b>	Sim	Sim	Sim	Não	Atuação boa
<b>S. S. do Passé</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Atuação muito boa
<b>St. Antonio de Jesus</b>	Sim	Não	Não	Não	Atuação baixa
<b>Itaboraí</b>	Sim	Não	Não	Não	Atuação baixa
<b>Petrópolis</b>	Sim	Sim	Sim	Não	Atuação boa
<b>São Gonçalo</b>	Sim	Sim	Sim	Não	Atuação boa

**FONTE: Entrevistas com membros do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF**

Os Conselhos de Acompanhamento foram instituídos nos seis municípios estudados, contando em suas composições com membros da sociedade, isto é, representantes de pais de alunos, de professores ou diretores, e de funcionários das escolas de ensino fundamental. Todos os conselhos se reúnem com assiduidade (pelo menos uma vez por mês). Entretanto, a instituição do conselho não implicou na fiscalização e/ou acompanhamento das ações dos governos locais por membros da sociedade em todos os municípios estudados.

O Conselho de Acompanhamento de São Sebastião do Passé (BA) foi o único que apresentou atuação muito boa. Neste município membros do conselho se reúnem mais que uma vez por mês não só para analisar os gastos dos recursos do FUNDEF, como também para estudar a legislação referente ao FUNDEF. O Conselho requisita mensalmente toda a documentação necessária para exercer a função de fiscalização (balancetes mensais, Lei Orçamentária, extratos da conta do Banco do Brasil, processos referentes aos empenhos, folha de pagamento dos professores) e analisam os processos relativos aos gastos do

FUNDEF. Através desta análise, o conselho tem sido capaz de produzir pareceres sobre gastos realizados com os recursos do FUNDEF e de apontar algumas irregularidades cometidas pela Secretaria de Educação. Esta tem acatado os pareceres elaborados pelo Conselho de Acompanhamento.

Em Pintadas (BA), Petrópolis e São Gonçalo (RJ), os conselhos apresentaram boa atuação.

Em Pintadas, o Conselho se reúne mensalmente. Este tem requisitado toda a documentação necessária para realizar a tarefa de fiscalização (balancetes mensais, Lei Orçamentária, extratos da conta do Banco do Brasil, processos referentes aos empenhos, folha de pagamento dos professores) e tem analisado os balancetes e processos relativos aos gastos realizados com os recursos do FUNDEF.

O Conselho de Acompanhamento de Petrópolis (RJ) também se reúne mensalmente (quando foi instituído, as reuniões eram semanais para que os conselheiros pudessem estudar a legislação). O conselho tem solicitado a documentação necessária para realizar a tarefa de fiscalização (balancetes mensais, acesso à conta do Banco do Brasil, relatório anual de gastos dos recursos do FUNDEF, folha de pagamento dos profissionais da educação, notas fiscais e processos referentes aos gastos dos recursos do FUNDEF). Entretanto os conselheiros não puderam analisar os processos e notas fiscais para realizar a tarefa de fiscalização, já que não tiveram acesso a estes documentos, questão que discutiremos mais adiante. Para realizar a tarefa de fiscalização, o Conselho solicitou a documentação para outros órgãos da prefeitura além da Secretaria de Educação (Secretarias de Fazenda e Administração e Prefeitura) e como não obtiveram a documentação solicitada, recorreram à Câmara de Vereadores e ao Ministério Público.

O Conselho de São Gonçalo (RJ) se reúne periodicamente (pelo menos uma vez por mês). Este também tem requisitado a documentação necessária para realizar a fiscalização dos gastos dos recursos da conta do FUNDEF (balancetes mensais e o relatório anual referentes aos gastos, a folha de pagamento dos professores, lei orçamentária, extratos e acesso à conta do Banco do Brasil). Entretanto o Conselho não pode analisar os gastos da prefeitura, pois não obteve documentação suficiente e detalhada. O conselho solicitou documentos a outros órgão da Prefeitura (a Secretaria de Fazenda e ao prefeito), assim

como recorreu à Câmara de Deputados para obtê-los.

Nesses dois últimos municípios, Petrópolis e São Gonçalo, os Conselhos não foram capazes de apontar irregularidades nem puderam dar seus pareceres sobre os gastos dos recursos do FUNDEF nos municípios, já que não tiveram acesso à documentação que solicitaram à Secretaria de Educação.

Já os Conselhos de Santo Antônio de Jesus (BA) e de Itaboraí (RJ) apresentaram baixa atuação.

No município de Santo Antônio de Jesus (BA), os conselheiros, apesar de se reunirem periodicamente, não fiscalizaram a ação do governo local: não requisitaram a documentação necessária para realizar esta tarefa, restringindo-se a analisar balancetes mensais fornecidos pela Secretaria durante as reuniões, convocadas pela Secretária de Educação do município. Não analisaram documentos referentes a notas fiscais ou processos relacionados aos gastos realizados com recursos do FUNDEF, tal qual previsto pela legislação e pelos manuais de instruções expedidos pelo MEC.

No município de Itaboraí (RJ), observamos um contexto que se assemelha ao de Santo Antônio de Jesus. Os conselheiros também se reúnem mensalmente, mas não fiscalizam a ação do governo local tal qual previsto na legislação: não requisitam a documentação necessária, limitando-se à análise dos balancetes e ao relatório anual apresentados pela secretaria durante as reuniões, também convocadas pela Secretária de Educação. O Conselho não tem analisado documentos como notas fiscais, processos relativos aos gastos realizados com os recursos do FUNDEF e folha de pagamentos dos professores.

Se os Conselhos de Acompanhamento possibilitaram e estimularam maior participação, isto é, envolvimento de membros da sociedade na fiscalização e acompanhamento dos gastos com a educação fundamental em Pintadas, São Sebastião do Passé (BA) e em Petrópolis e São Gonçalo (RJ), este não foi o caso de Santo Antônio de Jesus (BA) e Itaboraí (RJ). Neste dois últimos municípios os Conselhos têm cumprido um papel somente ilustrativo e não de fiscalização.

O caráter não-fiscalizador dos Conselhos de Acompanhamento em alguns municípios pode ser observado, em âmbito nacional, com dados da “Pesquisa de

Acompanhamento da Implementação do FUNDEF – 1998” (tabela 10):

**Tabela 10 - Porcentagem de Conselhos que fiscalizam mensalmente a conta do FUNDEF – Brasil e Regiões**

REGIÃO	Conselhos que fiscalizam a conta
BRASIL	38,5%
NORTE	33,9%
NORDESTE	44,9%
SUDESTE	33,1%
SUL	39,6%
C. OESTE	37,2%

FONTE: Respostas aos questionários da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF 1998”, questão 19.

**Tabela 11 - Porcentagem de conselhos que fiscalizam mensalmente a conta do FUNDEF – Estados da Bahia e do Rio de Janeiro – 1998**

ESTADOS	Conselhos que fiscalizam a conta
Bahia	45,4%
Rio de Janeiro	51,4%

FONTE: Respostas aos questionários da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF 1998” questão 19.

Podemos observar que, apesar da alta taxa de implementação dos conselhos em âmbito nacional, 80,2% (ver tabela 7), o percentual de municípios cujos conselhos de acompanhamento estão fiscalizando mensalmente a conta do FUNDEF é consideravelmente mais baixo, 38,5% (tabela 10). Este percentual representa menos da metade dos municípios que responderam ao referido questionário do MEC. Nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro observamos a mesma tendência. Os percentuais de municípios com Conselhos que fiscalizam mensalmente a conta do FUNDEF, 45,6% e 51,4% respectivamente (tabela 11), caem bastante em relação à porcentagem de municípios com Conselho de Acompanhamento instituído: 93,8% e 97%, respectivamente (tabela 8). Entretanto, o percentual de municípios com Conselhos que estão cumprindo a tarefa de fiscalização nestes dois Estados está acima da média nacional: 38,5% (tabela 10)<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> O não funcionamento ou mal funcionamento dos Conselhos também é observado através de denúncias procedentes de alguns municípios direcionadas ao MEC. De acordo com a sistematização realizada pelo MEC, ocorreram diversas denúncias apontando que Conselhos não haviam sido instituídos - 53 denúncias - e

### *A participação do público-alvo em geral*

O intuito do governo, ao estabelecer a obrigatoriedade da implementação dos Conselhos de Acompanhamento, não se restringe à fiscalização realizada por seus membros. O governo central também pretende promover maior participação do público-alvo em geral, já que estes conselhos seriam canais de participação mais próximos e eleitos pela população-alvo em geral.

Através da pesquisa qualitativa, observamos o grau de envolvimento do público-alvo nas atividades realizadas pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Tentamos observar primeiro o grau de interesse de professores e pais de alunos nas questões envolvidas com o FUNDEF. Para medir o grau de interesse dos professores e pais de alunos, perguntamos aos conselheiros: (i) como você classificaria a atitude de professores e pais de alunos: muito interessados, mais ou menos interessados, pouco interessados sobre questões relacionadas ao FUNDEF?; (ii) os professores e/ou pais de alunos solicitaram informações ou pediram esclarecimentos sobre o FUNDEF? Que tipo de informações e/ou esclarecimentos?

Depois tentamos observar o grau de participação do público-alvo em geral através dos Conselho de Acompanhamento. Perguntamos aos conselheiros se outros professores e pais de alunos têm participado das reuniões e/ou atividades de fiscalização realizadas pelo Conselho de Acompanhamento municipal.

A tabela 12 resume os resultados encontrados:

---

algumas apontando que estes não funcionavam – 7 denúncias (ver tabelas 17 e 18). Denúncias que vão nesta mesma direção foram apresentadas pela APLB (Associação de Professores Licenciados da Bahia) ao Ministério Público. Apesar destes dados não nos apontarem para um quadro mais geral da implementação do FUNDEF no Brasil, representam a visão de agentes da sociedade, e mostram que a implementação e funcionamento dos Conselhos ainda enfrentam entraves em diversos municípios.

**Tabela 12 - Interesse e participação de membros da sociedade**

<b>Municípios</b>	<b>Interesse</b>	<b>Participação</b>
<b>Pintadas (BA)</b>	Pais de alunos e professores pouco interessados Solicitações de poucos professores sobre gastos de recursos.	Pais de alunos e professores não participam das atividades do conselho.
<b>S. S. do Passé (BA)</b>	Pais de alunos e professores pouco interessados. Solicitações de poucos professores sobre aumento salarial	Pais de alunos e professores não participam das atividades do conselho.
<b>S. A. de Jesus (BA)</b>	Professores interessados e pais de alunos pouco interessados. Não houve solicitações de informações.	Pais de alunos e professores não participam das atividades do conselho.
<b>Itaboraí (RJ)</b>	Pais de alunos e professores pouco interessados. Solicitações do sindicato sobre gastos em geral com recursos do FUNDEF.	Pais de alunos e professores não participam das atividades do conselho.
<b>Petrópolis (RJ)</b>	Professores interessados e pais de alunos pouco interessados. Solicitações de professores sobre a questão salarial e do sindicato sobre gastos em geral.	Participação de outros seis professores nas atividades do conselho.
<b>São Gonçalo (RJ)</b>	Professores e pais de alunos pouco interessados. Solicitações de professores e do sindicato sobre questões salariais.	Pais de alunos e professores não participam das atividades do conselho.

**FONTE:** Entrevista com membros do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF

Nos municípios estudados, a implementação deste novo canal de participação para a sociedade trazido com o FUNDEF, o Conselho de Acompanhamento Social, não foi acompanhada por maior participação da sociedade em geral. Isto é, a instituição dos Conselhos não foi acompanhada por maior interesse e participação do público-alvo em geral em questões relacionadas à gestão de recursos do ensino fundamental.

De acordo com os conselheiros da maioria dos municípios pesquisados, os pais de alunos e professores se mostraram pouco interessados em questões relacionadas à implementação do FUNDEF nos municípios. Somente os conselheiros de Santo Antônio de Jesus (BA) e de Petrópolis (RJ) afirmaram que professores se mostraram mais ou menos interessados em questões relacionadas ao FUNDEF.

Esta falta de interesse de pais de alunos e professores também é observada pelas poucas solicitações de informações sobre a implementação do FUNDEF nos municípios, recebidas pelos Conselhos de Acompanhamento.

Em Santo Antônio de Jesus (BA), conselheiros disseram não ter recebido solicitações de informações tanto de pais de alunos quanto de professores. Já em Pintadas e São Sebastião do Passé (BA), o Conselho recebeu solicitações de poucos professores. No primeiro município, as solicitações se basearam em gastos dos recursos e no segundo, as solicitações se concentraram em informações sobre aumentos salariais.

Em Itaboraí e São Gonçalo (RJ), os Conselhos receberam solicitações de informações da parte de diretores do sindicato de profissionais da educação sobre gastos em geral realizados com recursos do FUNDEF. Em São Gonçalo, o Conselho também recebeu solicitações de poucos professores, mas estas se restringiram a informações sobre aumentos salariais.

Somente em Petrópolis (RJ) o Conselho afirma ter recebido solicitações de informações de vários professores. Entretanto a maior parte dessas solicitações referiam-se aos ganhos salariais e não à forma como o restante dos recursos do FUNDEF vinha sendo gasto.

Com a exceção do Conselho de Petrópolis, que contou com a participação de poucos professores na realização das atividades do Conselho, os de outros municípios não contaram com a participação de outros membros da sociedade em suas reuniões ou para realizar as tarefas envolvidas com a fiscalização.

A instituição dos Conselhos não tem sido acompanhada por maior participação do público-alvo em geral, que de acordo com os conselheiros, continua pouco interessado nas questões relacionadas à educação fundamental e não participa ou coopera com as atividades dos Conselhos. Entretanto, os Conselhos serviram, na maioria dos municípios estudados, como canais que possibilitam e incentivam a participação de representantes do público-alvo na tarefa de acompanhar e fiscalizar os governos locais.

#### *A participação dos professores via sindicatos*

Observamos que os novos mecanismos e estratégias do governo central em relação ao financiamento da educação fundamental têm sido capazes de estimular a participação e/ou acompanhamento da implementação do FUNDEF por associações representantes de

professores já existentes, nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro e em alguns municípios estudados.<sup>47</sup>

No Estado da Bahia, diretores da Associação de Professores Licenciados da Bahia (APLB) têm exercido funções de fiscalização do FUNDEF similares àquelas atribuídas pela legislação pertinente aos Conselhos de Acompanhamento. Os procedimentos tomados pela APLB têm sido os seguintes: (i) os diretores locais da APLB têm solicitado documentos relativos ao orçamento e gastos realizados com recursos do FUNDEF pelos governos locais; (ii) após analisar esses documentos, quando for pertinente, enviam à APLB central relatório apontando as irregularidades ou suspeitas de irregularidades cometidas pelos governos locais; (iii) a APLB central após analisar relatório e documentos enviados por diretores locais, direciona as denúncias para o Ministério Público.

No Estado do Rio de Janeiro, diretores do Sindicato Estadual de Profissionais da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEPE/RJ) também têm tomado iniciativas no sentido de fiscalizar a implementação do FUNDEF. Diferente da APLB, o SEPE/RJ não tem adotado e/ou coordenado uma estratégia de ação central quanto ao acompanhamento do FUNDEF nos municípios. Entretanto, alguns diretores regionais têm tomado iniciativas tais como: (i) solicitar aos governos locais documentação referente aos gastos realizados com recursos do FUNDEF; (ii) analisar e criar sistemáticas para analisar gastos realizados com recursos do FUNDEF; (iii) encaminhar solicitações e denúncias ao Tribunal de Contas do Estado e/ou ao Ministério Público, caso não consigam documentos solicitados aos governos locais ou suspeitem de irregularidades ocorridas no uso dos recursos referentes ao FUNDEF.

Os novos mecanismos trazidos pela legislação que ampara o FUNDEF e as estratégias de implementação do governo central, tais como o depósito automático de recursos em conta separada e divulgação do orçamento disponível mensalmente aos governos locais, maior especificação de gastos considerados como MDE e estabelecimento

---

<sup>47</sup> Entrevistamos, no Estado da Bahia, diretores da Associação de Professores Licenciados da Bahia (APLB) e diretores locais desse sindicato em alguns municípios estudados. No Estado do Rio de Janeiro entrevistamos diretores do Sindicato Estadual de Profissionais da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEPE/RJ) e diretores locais desse sindicato em alguns municípios estudados. Desta forma pudemos observar como esses sindicatos vêm se posicionando e que atitudes têm tomado em direção à participação na implementação do FUNDEF.

de um mínimo a ser gasto com a valorização do magistério, obrigatoriedade de fornecer balancetes mensais e a divulgação dos objetivos do governo central na mídia, têm incentivado e possibilitado estas associações representantes de professores, já existentes, a tentarem acompanhar e fiscalizar os gastos dos recursos do FUNDEF realizados pelos governos locais.

Além disso, estas associações, através do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF a ser gasto com a valorização do magistério, passaram a ter um parâmetro para reivindicar aumentos salariais. Em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, os diretores do SEPE/RJ realizaram cálculos de possíveis aumentos de acordo com os recursos disponíveis aos governos locais e usaram esse cálculo como moeda de barganha. Tais iniciativas tiveram efeitos visíveis nas ações dos governos locais, de acordo com diretores locais do SEPE de Itaboraí e São Gonçalo (RJ) - mesmo que estes efeitos, de acordo com diretores dos sindicatos, não tenham sido satisfatórios.<sup>48</sup>

Entretanto o fato de membros dos sindicatos não terem representação obrigatória nos conselhos de Acompanhamento Social do FUNDEF nos municípios tem, em muitos casos, levado a ações concorrentes e desconcertadas em vez de ações cooperativas entre sindicatos e Conselhos. Observamos essa situação principalmente nos municípios de Itaboraí e São Gonçalo (RJ). Já em Santo Antônio de Jesus (BA), um diretor local da APLB inicialmente fazia parte do Conselho de Acompanhamento, mas renunciou por não obter informações do governo local e pelas pressões por informações exercidas por outros diretores da APLB no município.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ressaltamos aqui que a mobilização dos professores, principalmente através dos sindicatos, que exerceu pressão e atingiu, em alguns municípios, maiores salários foi observada somente a nível local. A pesquisa realizada por João Monlevade, que resultou em sua tese de doutorado, aponta que este mesmo sucesso não foi atingido no âmbito nacional. O referido pesquisador aponta que apesar dos debates do “Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação” e da pesquisa realizada por este Fórum que apontou de um lado para a tendência de diminuição do ritmo de crescimento das matrículas do ensino fundamental e de outro para a tendência de aumento da arrecadação nos Estados e municípios superando as taxas de inflação, diversos agentes representando o interesse dos professores não conseguiram aprovar um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). O PSPN, de acordo com Monlevade seria um importante passo para a valorização do magistério. Este resultado revela o pouco poder de barganha dos professores deste nível de ensino nas decisões a nível federal; pouco poder também observado historicamente em períodos de maior centralização financeira e de gestão.

<sup>49</sup> Já no município de São Sebastião do Passé, um dos conselheiros é diretor da APLB local. No município de Petrópolis (RJ) não há representação do SEPE/RJ e no de Pintadas (BA) não há representação da APLB.

### *Participação do público-alvo: conclusão*

Quais os efeitos dos mecanismos trazidos pelo FUNDEF na participação do público-alvo? Isto é, a obrigatoriedade da implementação de Conselhos de Acompanhamento Social do FUNDEF e outros mecanismos como maior transparência dos recursos disponíveis e propaganda da mídia tem sido acompanhada por maior participação do público-alvo?

Nos municípios estudados o envolvimento ou a participação do público-alvo em geral nas atividades dos Conselhos tem sido baixa ou inexistente, mesmo naqueles municípios onde os Conselhos se mostram atuantes.

Já os Conselhos do FUNDEF foram implementados e contaram com membros atuantes em quatro municípios. Nos outros dois municípios os Conselhos cumpriam papéis somente ilustrativos. A boa atuação dos Conselhos foi observada mesmo nos municípios de pequeno porte situados em regiões de menor desenvolvimento socioeconômico, Pintadas e São Sebastião do Passé (BA), sendo que o Conselho deste último município foi o que apresentou melhor desempenho. Entretanto, os resultados da pesquisa nacional apontam para um quadro mais pessimista: somente 38,5% dos conselhos têm cumprido papel de fiscalização.

Estes resultados da pesquisa qualitativa seguem os pressupostos das correntes que defendem que a implementação de instituições democráticas, ou canais de participação social, não será necessariamente acompanhada por uma atitude participativa do público-alvo.

De outro lado, as estratégias e os diversos mecanismos trazidos pelo FUNDEF têm fornecido instrumentos e representado incentivos para a participação de associações de professores já existentes nos municípios estudados. Entretanto estas ações e esforços têm sido paralelas ou concorrentes e não em colaboração com as dos Conselhos. Tal fator revela que a ausência da obrigatoriedade de um membro representando os sindicatos de trabalhadores da educação nos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF municipais pode acarretar na menor eficiência da ação destes Conselhos. Voltaremos a estas questões mais adiante.

### *Atitude dos governos locais*

A conceito de *accountability* do governo inclui tanto a prestação de contas dos governos à sociedade quanto a sua submissão à lei, dois objetivos perseguidos pela estratégia e pelos mecanismos trazidos com a nova forma de financiamento do ensino fundamental: o FUNDEF.

Tentamos observar estas duas dimensões da *accountability* dos governos locais através da pesquisa qualitativa, com o suporte de dados da pesquisa nacional realizado pelo MEC/FUNDEF/INEP e outros documentos fornecidos pelo MEC.<sup>50</sup>

### *A prestação de contas dos governos locais*

Para medir a prestação de contas dos governos locais, observamos o grau de transparência das secretarias de educação para os Conselhos. Nos municípios escolhidos para a pesquisa qualitativa observamos se os governos locais estavam fornecendo a documentação prevista pela lei quando requisitada pelos Conselhos de Acompanhamento.

Perguntamos aos membros dos Conselhos de Acompanhamento: (i) a Secretaria de Educação vem fornecendo balancetes mensais referentes aos gastos dos recursos do FUNDEF?; (ii) a Secretaria de Educação forneceu relatório referente às receitas e despesas dos recursos do FUNDEF relativas ao ano de 1998?; (iii) a Secretaria de Educação forneceu a lei orçamentária municipal referente a 1998 e 1999?; (iv) a Secretaria de Educação vem fornecendo extratos mensais da conta do FUNDEF e/ou o Conselho teve acesso à esta conta?; (v) a Secretaria de Educação vem fornecendo notas fiscais e/ou processos referentes aos gastos realizados com recursos do FUNDEF?; (vi) a Secretaria vem fornecendo relatórios mensais relativos a despesas com salário de professores? À resposta afirmativa para cada questão somamos um ponto na medida de transparência do governo. A partir desses dados categorizamos o nível de transparência dos governos: alta transparência (5 a 6 pontos), transparência média (3 a 4 pontos) ou pouca transparência (0 a 2).

---

<sup>50</sup> É importante ressaltar que a prestação de contas, ou seja, a transparência dos governos locais, se mostrou um conceito mais passível de ser observado e medido do que a submissão dos governos locais à lei, devido a fatores que discutiremos mais adiante.

Tivemos dificuldades em observar a transparência das prefeituras e secretarias de educação em alguns municípios através das respostas dos Conselhos. Onde estes se mostraram atuantes, isto é, onde conselheiros vêm requisitando a documentação necessária para acompanhar os gastos dos recursos do FUNDEF, pudemos observar quais documentos foram fornecidos e quais foram negados pela Secretaria de Educação e/ou Prefeitura. Entretanto nos municípios onde os conselhos não se mostraram atuantes, isto é, não vêm requisitando esta documentação (Itaboraí – RJ e Santo Antônio de Jesus – BA), não pudemos saber se a Secretaria se negaria ou não a fornecer estes documentos, caso fossem requisitados. Assim, perguntamos a diretores dos sindicatos (SEPE/RJ em Itaboraí e APLB em Santo Antônio de Jesus), que vêm acompanhando os gastos dos recursos do FUNDEF nesses municípios, que documentos estes requisitaram (através de ofícios para a Secretaria de Educação, Secretaria de Fazenda e/ou Prefeitura) e que documentos foram providos ou negados por suas respectivas Secretarias de Educação.

Observamos os seguintes resultados:

**Tabela 13 - Grau de transparência dos governos locais quanto aos gastos dos recursos do FUNDEF:**

<b>Municípios</b>	<b>Número de documentos fornecidos</b>	<b>Número de documentos não fornecidos</b>	<b>Grau de transparência</b>
<b>Pintadas (BA)</b>	5	1	Alta
<b>S. S. do Passé (BA)</b>	5	1	Alta
<b>S. A. de Jesus* (BA)</b>	3	2	Média
<b>Itaboraí** (RJ)</b>	2	4	Baixa
<b>Petrópolis (RJ)</b>	4	2	Média
<b>São Gonçalo (RJ)</b>	0	6	Baixa

\* Em Santo Antônio de Jesus, diretores locais da APLB requisitaram: balancetes mensais, extratos da conta do FUNDEF, lei orçamentária, processos relativos aos gastos, relatório anual de gastos.

\*\* No Município de Itaboraí, diretores locais do SEPE requisitaram a lei orçamentária, balancetes mensais, relatório anual dos gastos, processos referentes aos gastos, extratos da conta do Banco do Brasil e a folha de pagamento dos professores de ensino fundamental, para as Secretarias de Educação e de Fazenda e para o Prefeito.

FONTE: Entrevista com conselheiros e ofícios enviados por conselheiros e diretores dos sindicatos requisitando documentação às secretarias de educação e de fazenda e/ou prefeitura.

Nos municípios estudados, só foi alcançado alto grau de transparência em Pintadas e São Sebastião do Passé (BA), cujas Secretarias de Educação forneceram quase todos os documentos necessários para a fiscalização realizada pelos Conselhos ( o único documento

não fornecido em ambos os casos foi o relatório anual dos gastos dos recursos do FUNDEF).

Em Petrópolis (RJ), o governo local não forneceu notas fiscais e processos relativos aos gastos com recursos do FUNDEF nem a folha de pagamento relativa às despesas com salários de profissionais do magistério. No ano de 1998 não foram fornecidos balancetes mensais. Estes só passaram a ser fornecidos a partir de 1999.

Em Santo Antônio de Jesus (BA) a Secretaria forneceu a diretores da APLB balancetes mensais relativos aos gastos com recursos do FUNDEF, processos referentes aos gastos e à lei orçamentária. Entretanto não forneceram aos diretores do Sindicato cópia do extrato bancário nem relatórios anuais de gastos.

Em Itaboraí, diretores do SEPE requisitaram documentação referente aos recursos do FUNDEF (extratos bancários, balancetes mensais, relatório anual, folha de pagamentos, lei orçamentária, processos referentes aos gastos dos recursos do FUNDEF), através de ofícios protocolados destinados ao Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, às Secretarias de Educação e de Fazenda e à Prefeitura. Dentre os documentos solicitados, eles só obtiveram balancetes, que de acordo com os diretores do SEPE estavam muito resumidos. Para os diretores da APLB em Santo Antônio de Jesus e do SEPE/RJ em Itaboraí o FUNDEF não trouxe maior transparência para os gastos da Prefeitura com a educação fundamental.

Em São Gonçalo (RJ), membros do Conselho não tiveram acesso à conta ou a extratos da conta do FUNDEF, aos balancetes mensais, ao relatório anual referente aos gastos realizados no exercício de 1998, às notas fiscais, às folhas de pagamento dos professores e às leis orçamentárias municipais referentes a 1998 e 1999. Os documentos fornecidos pela Prefeitura consistiram em relatórios de gastos que agregavam vários meses e não especificavam os gastos realizados com os recursos do FUNDEF. Para os Conselheiros, com a implementação do FUNDEF, não foi possível acompanhar os gastos com educação realizados pela prefeitura e não houve maior transparência. Esta também é a opinião dos diretores do SEPE/RJ de São Gonçalo. Estes também requisitaram às Secretarias de Educação e de Fazenda e à Prefeitura de São Gonçalo folhas de pagamento de professores, extratos da conta do FUNDEF, lei orçamentária referente a 1998, balancetes

mensais da conta do FUNDEF. Entretanto, não receberam respostas a suas solicitações.

Para os membros dos Conselhos de Acompanhamento de Petrópolis e São Gonçalo (RJ) e para os diretores do SEPE de São Gonçalo e de Itaboraí (RJ) e diretores da APLB de Santo Antônio de Jesus (BA), a implementação do FUNDEF não foi acompanhada por maior transparência dos gastos dos governos locais. Esses agentes demonstram que a falta de transparência dificultou ou até mesmo impossibilitou a fiscalização do uso desses recursos.

Os resultados em âmbito nacional observados através da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF - 1998” (MEC/FUNDEF/INEP) também apontam para a falta de transparência dos governos locais. Os resultados encontrados no Brasil e regiões e nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro são ilustrados nas tabelas 14 e 15, respectivamente:

**Tabela 14 - Percentual de Secretarias de Educação que vêm submetendo ao Conselho demonstrativos de movimentação da conta do FUNDEF no Brasil e suas regiões:**

<b>Regiões</b>	<b>Fornece demonstrativos</b>
<b>Norte</b>	34,3%
<b>Nordeste</b>	50,1%
<b>Centro-Oeste</b>	36,2%
<b>Sul</b>	37,0%
<b>Sudeste</b>	32,8%
<b>Brasil</b>	38,3%

**FONTE:** Resultados da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF – 1998” – resposta à questão 19 (resposta 112).

**Tabela 15 - Percentual de Secretarias de Educação que vêm submetendo ao Conselho demonstrativos de movimentação da conta do FUNDEF nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro**

<b>Estados</b>	<b>Fornece demonstrativos</b>
<b>Bahia</b>	48,5%
<b>Rio de Janeiro</b>	40,0%

**Fonte:** Resultados da “Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do FUNDEF – 1998” – resposta à questão 19 (resposta 112).

As estratégias de uma conta separada para o FUNDEF e a legislação que obriga governos a fornecerem balancetes/relatórios mensais para os Conselhos de

Acompanhamento parecem não ter atingido satisfatoriamente o objetivo de transparência pretendido, ao menos no primeiro ano de implementação. No Brasil, apenas 38,3% dos municípios que responderam ao questionário afirmaram estar submetendo, mensalmente, demonstrativos de movimentação da conta do FUNDEF aos Conselhos de Acompanhamento. Estas porcentagens nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro, 48,5% e 40,0%, estão acima da média nacional, mas ainda assim não chegam a representar 50% dos municípios que responderam aos questionários.

#### *A submissão à lei*

Uma maneira mais abrangente de medir a submissão dos governos municipais à lei no contexto de implementação do FUNDEF seria observar se os gastos realizados com os recursos do referido Fundo são compatíveis com as especificações da lei. Isto é, observar se ao menos 60% dos recursos foram gastos com a remuneração e a capacitação de professores leigos e se o restante do montante dos recursos foi gasto com itens classificados como manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Entretanto, a mensuração deste conceito através de indicadores relacionados aos gastos dos governos locais foi limitado principalmente pela falta de disponibilidade de informações precisas sobre a ação e os gastos (falta de transparência) dos governos locais em alguns municípios estudados. Esta dificuldade foi encontrada tanto na pesquisa qualitativa quanto nos dados coletados em âmbito nacional.

Assim optamos por observar nos municípios estudados na pesquisa qualitativa, e nos municípios no Brasil em geral (através de documentos fornecidos pelo MEC) indícios de não-submissão à lei dos governos locais.

Através da pesquisa qualitativa recolhemos documentos fornecidos pelos Conselhos de Acompanhamento e diretores do SEPE/RJ e da APLB que indicassem a ocorrência de uso irregular de recursos referentes ao FUNDEF. Também observamos se esses agentes direcionaram denúncias a órgãos de controle horizontal, quais sejam, o Tribunal de Contas e o Ministério Público dos Estados estudados, e qual o conteúdo de suas denúncias.

Entretanto, é importante estar ciente de que as denúncias realizadas tanto aos Tribunais de Contas quanto ao Ministério Público podem ter fundamentos ou não. Devido

à falta de transparência, essas denúncias muitas vezes se baseiam mais em suspeitas dos agentes denunciadores do que em evidências concretas. De outro lado a ausência de denúncias não indica que irregularidades não estão sendo cometidas. Assim, com os resultados obtidos, nossas conclusões podem ser somente tentativas.

A tabela 16 resume os resultados obtidos:

**Tabela 16 – Indícios de não-submissão à lei – irregularidades nos gastos de recursos do FUNDEF**

Municípios	Transparência	Ocorrência de Denúncia	Conteúdo da Denúncia	Outros indícios e suspeitas
Pintadas – BA	Alta	Não	-	Não
S. S. do Passé – BA	Alta	Não	-	Não
St. Antônio de Jesus – BA	Média	Sim	Uso de recursos para outros níveis de ensino, inclusão de transporte de professores como remuneração do magistério	Não
Itaboraí – RJ	Baixa	Sim	Recursos a serem gastos com educação não previstos no orçamento da prefeitura	Não
Petrópolis – RJ	Média	Sim	Não-transparência	Não
São Gonçalo – RJ	Baixa	Sim	Não-transparência, inclusão da merenda como MDE, gasto excessivo com bolsas de estudo, não-aplicação de 60% com valorização do magistério.	Sim

**FONTE:** Documentos fornecidos pela APLB, SEPE e Conselhos de Acompanhamento destes municípios.

Nos dois municípios onde os governos locais se mostraram mais transparentes, Pintadas e São Sebastião do Passé (BA), também não houve indícios de uso irregular dos recursos do FUNDEF. Isto é, os Conselhos de Acompanhamento e Sindicatos não formalizaram denúncias ao Tribunal de Contas ou Ministério Público no Estado da Bahia em relação aos gastos dos recursos do FUNDEF.

No município de São Sebastião do Passé, o Conselho encontrou algumas irregularidades, tais como o uso inferior a 60% de recursos do FUNDEF com a remuneração do magistério. O Conselho notificou à Secretaria de Educação sobre irregularidades, e esta se comprometeu a corrigir as irregularidades nos gastos até o fim do ano.

Em Itaboraí (RJ), diretores do SEPE recorreram ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, alegando que a prefeitura não previa em seu orçamento aplicar o que deveria com a educação fundamental e infantil, isto é, os 25% das receitas vinculadas à educação, além dos recursos recebidos a mais com os mecanismos de transferência do FUNDEF.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF de Petrópolis (RJ) também recorreu ao Ministério Público, entretanto o teor de suas denúncias não diz respeito ao mau uso ou desvio dos recursos do FUNDEF, mas à falta de transparência do governo local quanto ao gasto desses recursos.

No município de Santo Antônio de Jesus (BA), um relatório preparado por diretores locais da APLB foi direcionado ao Ministério Público. Esse relatório aponta para as seguintes irregularidades cometidas pelo governo local: uso dos 60% dos recursos do FUNDEF destinados à valorização do magistério com transporte de professores e uso de recursos do FUNDEF para o pagamento de professores que ministram cursos de Pedagogia e de funcionários que não são profissionais do ensino fundamental.

Em São Gonçalo (RJ), diretores do SEPE/RJ também apelaram ao Ministério Público, denunciando a falta de transparência do governo local assim como o uso impróprio de recursos do FUNDEF: inclusão da merenda escolar no cômputo de gastos com manutenção e desenvolvimento da educação, gastos excessivos com bolsas de estudos para o ensino fundamental e não aplicação dos 60% dos recursos do FUNDEF com a valorização do magistério. Já o Conselho de Acompanhamento, apesar de não ter formalizado denúncias a órgãos competentes, observou alguns indícios de irregularidades no uso de recursos do FUNDEF através de documentos fornecidos pela Secretaria de Educação. Os relatórios de gastos fornecidos pela Secretaria de Educação/Fazenda, mesmo não sendo mensais nem desagregando suficientemente os gastos, ainda assim apontam para despesas indevidas<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Como exemplo, os relatórios apontam para gastos com material para a educação infantil e uso de recursos destinados a valorização do magistério para pagar encargos sociais tais como vale-transporte e seguro-saúde. Os conselheiros acreditam que estes encargos não podem ser considerados, por lei, como itens relacionados a valorização do magistério.

Assim, os resultados observados reafirmam a falta de transparência dos governos locais nos municípios em São Gonçalo e Petrópolis (RJ) e apontam para indícios ou suspeitas do uso irregular dos recursos do FUNDEF pelos governos locais de Santo Antônio de Jesus (BA) e de São Gonçalo (RJ) e a previsão irregular de gastos para a educação em geral no município de Itaboraí (RJ).

Indícios da falta de submissão à lei dos governos locais no que se refere aos gastos dos recursos do FUNDEF também puderam ser observados, em âmbito nacional, através das denúncias de irregularidades na implementação do FUNDEF direcionadas ao Ministério da Educação (MEC).

O MEC, apesar de não ser um órgão com funções e competência de controle, tem divulgado uma linha 0800 para receber denúncias e reclamações sobre a implementação do FUNDEF nos Estados e municípios da Federação.<sup>52</sup> Este órgão tem sistematizado as denúncias recebidas através da linha 0800, cartas e fax.

Novamente estes indícios de irregularidades precisam ser analisados com cautela como indicadores de não submissão à lei dos governos locais. De um lado estas reclamações ainda não foram apuradas e não sabemos se têm ou não fundamento, de outro a ausência de denúncias direcionadas ao MEC não significa que governos locais estejam procedendo de acordo com a lei.

A sistematização das denúncias recebidas dos municípios realizada pelo MEC é apresentada nas tabelas 17 e 18.

---

<sup>52</sup> O MEC, ao receber reclamações, tem procedido da seguinte forma: primeiro tem enviado um ofício ao Prefeito, notificando-o sobre reclamações recebidas e dando um prazo de 15 dias para que este responda; depois as reclamações são enviadas ao Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado de onde a reclamação procede.

**Tabela 17 – Municípios que fizeram reclamações sobre a implementação do FUNDEF ao Ministério da Educação**

UF	Municípios Existentes	Municípios com Ocorrências de Reclamações		
	(A)	(B)	(C = PART. %)	(D=B/A %)
AC	22	1	0,18	4,55
AM	62	11	2,01	17,74
AP	16	2	0,37	12,50
PA	143	27	4,95	18,88
RO	52	5	0,92	9,62
RR	15	0	-	-
TO	139	9	1,65	6,47
<b>NORTE</b>	449	55	10,07	12,25
AL	101	20	3,66	19,80
BA	415	105	19,23	25,30
CE	184	23	4,21	12,50
MA	217	38	6,96	17,51
PB	223	31	5,68	13,90
PE	185	34	6,23	18,38
PI	221	33	6,04	14,93
RN	166	16	2,93	9,64
SE	75	12	2,20	16,00
<b>NORDESTE</b>	1787	312	57,14	17,46
GO	242	24	4,40	9,92
MS	77	4	0,73	5,19
MT	126	12	2,20	9,52
<b>CENTRO-OESTE</b>	445	40	7,33	8,99
ES	77	8	1,47	10,39
MG	853	47	8,61	5,51
RJ	91	17	3,11	18,68
SP	645	21	3,85	3,26
<b>SUDESTE</b>	1.666	93	17,03	5,58
PR	399	27	4,95	6,77
RS	467	13	2,38	2,78
SC	293	6	1,10	2,05
SUL	1.159	46	8,42	3,97
<b>BRASIL</b>	5.506	546	100,00	9,92

FONTE: Ministério da Educação –MEC, Secretaria de Educação Fundamental – SEF, Departamento de Acompanhamento do FUNDEF.

**Tabela 18 – Tipos de ocorrências de reclamações sobre o FUNDEF ao MEC no Brasil – 1999\***

<b>Objeto da reclamação</b>	<b>Quantidade de ocorrências**</b>	<b>Participação %</b>
<b>Atraso no pagamento aos professores</b>	293	32,5
<b>Baixo salário pago aos professores</b>	162	18,0
<b>Aplicação fora do MDE</b>	119	13,2
<b>Não aplicação dos 60 %</b>	88	9,8
<b>Sem plano de carreira</b>	65	7,2
<b>Sem Conselho do FUNDEF</b>	53	5,9
<b>Falta de informação ao Conselho</b>	43	4,8
<b>Aplicação fora do ensino fundamental</b>	26	2,9
<b>Informação parcial ao Conselho</b>	20	2,2
<b>Aquisição e manutenção de veículos alheios</b>	22	2,4
<b>Conselho do FUNDEF não funciona</b>	7	0,8
<b>Utilização indevida de veículo escolar</b>	3	0,3
<b>TOTAL</b>	901	100

FONTE: Ministério da Educação – MEC, Secretaria de Educação Fundamental – SEF, Departamento de Acompanhamento do FUNDEF.

\* A partir de Julho/99.

\*\* Não-correspondentes à quantidade de Municípios.

A tabela 16 mostra que o MEC recebeu reclamações sobre a implementação do FUNDEF de 9,92% dos municípios do país. A maior parte das reclamações vieram das Regiões Nordeste (57,19%) e Sudeste do País (17,03%). Levando em conta o percentual dos municípios, as regiões que apresentaram maior ocorrência de denúncias foram as Regiões Norte, 12,25% dos municípios, e Nordeste, 17,46% dos municípios (tabela 17).

Observamos com a tabela 18 que as denúncias relacionadas ao uso indevido de recursos do FUNDEF são bastante recorrentes. As denúncias que podemos considerar como indícios de uso irregular dos recursos do FUNDEF são as seguintes: atraso no pagamento de professores (32,5% das denúncias), aplicação de recursos fora do MDE (13,2% das denúncias), não-aplicação de 60% dos recursos com a valorização do magistério (9,8% das denúncias) e aplicação de recursos fora do ensino fundamental (2,9% das denúncias), aquisição e manutenção de veículos alheios (2,4%).

Somando estes itens, 60,8% das denúncias recebidos pelo MEC estão relacionadas ao mau uso de recursos, ou seja, não-submissão à lei no que diz respeito ao gasto dos recursos do FUNDEF.

Novamente nossa conclusão pode ser somente tentativa. Os resultados apontam que, apesar dos vários mecanismos trazidos com o FUNDEF, o número de denúncias feitas ao MEC se mostra elevado, abrangendo quase 10% de todos os municípios. Contudo, nem todas as denúncias se referem ao uso irregular dos recursos do FUNDEF.

Nos Estados dos municípios estudados, outras fontes de denúncias e irregularidades que observamos foram aquelas direcionadas ao Tribunal de Contas e/ou Ministério Público pelo SEPE no Rio de Janeiro e pela APLB na Bahia. Observamos os seguintes resultados nestes dois estados:

**Tabela 19 – Denúncias sobre a implementação do FUNDEF realizadas pelos sindicatos, direcionadas ao MEC ou à Subcomissão da Câmara**

ESTADOS	Número de Municípios	Reclamações dos sindicatos a órgãos de controle		Reclamações direcionadas ao MEC	
		Nº	%	Nº	%
<b>Bahia</b>	415	47	11,3	105	23,3
<b>Rio de Janeiro</b>	91	8	8,8	17	18,9

**FONTE:** APLB, SEPE, Cartas de Denúncia direcionadas ao MEC, e “Resumo parcial das Denúncias recebidas pela subcomissão especial da câmara dos deputados para analisar irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF”.

Como apontamos anteriormente, a maior parte destas reclamações ou formalização de denúncias ainda não foram apuradas. Observamos, entretanto, que a APLB enviou maior número de reclamações a órgãos de controle horizontal, equivalentes a 11,3% dos municípios do Estado da Bahia, se comparado com o SEPE, que enviou reclamações da implementação do FUNDEF referentes a 8,8% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, estas estatísticas não significam que maior número de irregularidades esteja ocorrendo no Estado da Bahia que no Estado do Rio de Janeiro. A APLB se mostrou mais articulada, centralizando estas reclamações e adotando um procedimento a ser seguido em todos os casos: o envio de um relatório destas reclamações ao Ministério Público. Já o SEPE/RJ não tem tomado providências articuladas ou adotado uma estratégia de acompanhamento do FUNDEF. O acompanhamento da implementação do FUNDEF e o direcionamento de reclamações têm sido feitos pelos núcleos regionais do sindicato<sup>53</sup>, sem articulação através do SEPE central.

<sup>53</sup> As reclamações do SEPE tem sido direcionadas ao Tribunal de Contas do Estado e/ou ao Ministério Público.

É interessante apontar que a tendência observada através dos resultados da tabela 17 se contrapõe àquelas observados através dos resultados da “Pesquisa de Avaliação da Implementação do FUNFEF – 1998”. Se nos resultados da pesquisa nacional os municípios da região Nordeste apresentam a maior porcentagem de municípios transparentes do país - 50,1% dos municípios – (ver tabela 14), a tabela 17 acusa que o MEC recebeu denúncias de 17,46% dos municípios localizados na região Nordeste do país. Esta porcentagem está bem acima da média nacional, 9,92%, além de ser a maior porcentagem encontrada no país. De forma similar os Estados do Rio de Janeiro e da Bahia que, de acordo com a pesquisa nacional apresentaram uma porcentagem de municípios com transparência acima da média nacional (ver tabelas 14 e 15), de acordo com a tabela 17 estão entre os Estados que apresentaram maior porcentagem de denúncias. Foram recebidas denúncias de 18,68% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Bahia foi o campeão em denúncias: o MEC recebeu denúncias de 415 municípios, representando 25,3% do total dos municípios bahianos.

É também interessante observar que mesmo que o MEC não seja um órgão com “poder de controle” e esteja distante dos municípios, e faça uso de procedimentos para resolver questões nas instâncias locais, ainda assim tem sido procurado para a formalização de reclamações. Voltaremos a estes dados mais adiante.

#### *Participação e accountability: conclusão*

Observamos através da pesquisa qualitativa que a instituição de Conselhos de Acompanhamento não foi acompanhada por maior envolvimento do público-alvo em geral na gestão do ensino fundamental. Este canal não tem sido usado, na maioria dos municípios estudados nem tem contado com a participação destes agentes. Além disso, a implementação do Conselho de Acompanhamento em alguns municípios não foi motivação suficiente para os representantes da sociedade no Conselho realizarem esforços e/ou atividades de fiscalização. Ainda assim, as estratégias mais amplas trazidas pelo FUNDEF têm sido instrumentos para fiscalização usados por alguns Conselhos e por associações de professores já existentes, mesmo que estas ações sejam paralelas àquelas dos Conselhos.

De outro lado, observamos também que a transparência e a submissão à lei dos governos locais atingidas com os mecanismos e estratégias trazidas pelo FUNDEF ainda estão aquém do esperado, ao menos após o primeiro ano de implementação.

Para concluir esta sessão sobre o comportamento dos agentes locais, tentamos estabelecer a relação entre o comportamento do público-alvo (participação) e dos governos locais (transparência e não-submissão à lei). Através dos resultados obtidos com a pesquisa qualitativa, dividimos os seis municípios estudados em grupos.

No primeiro grupo, temos Pintadas e São Sebastião do Passé (BA) cujo comportamento dos agentes locais foi o esperado pelo governo central. Nestes dois municípios, de um lado os conselhos tiveram atuação boa e muito boa, respectivamente. De outro, os governos locais demonstraram alto grau de transparência e não apresentaram indícios de não-submissão à lei. Através da fiscalização, o Conselho de Acompanhamento de São Sebastião do Passé foi capaz de apontar irregularidades cometidas pela Secretaria de Educação no uso dos recursos do FUNDEF. A Secretaria, por sua vez, se comprometeu a mudar seus procedimentos.

Em Petrópolis (RJ), apesar da boa atuação do Conselho, esta não foi acompanhada com alta transparência do governo local. Entretanto, pudemos observar que a pressão exercida pelo Conselho teve algum impacto na transparência desse governo. A Secretaria de Educação inicialmente alegou não estar capacitada para produzir os documentos solicitados pelo Conselho de Acompanhamento. Mas, devido à pressão exercida pelo Conselho, a Secretaria acabou por fim contratando uma consultoria para realizar um relatório anual dos gastos realizados com recursos do FUNDEF no ano de 1998, que foi apresentado para o Conselho. Esse relatório mostrava que os recursos do FUNDEF não tinham sido todos gastos, e a diferença foi retornada pelo governo local à conta do FUNDEF. Neste município não ocorreram indícios de não-submissão à lei e pudemos observar uma correlação entre a atuação dos conselhos e a *accountability* local.

Outro grupo seria o pólo oposto representado por St. Antônio de Jesus (BA) e Itaboraí (RJ). Nesses municípios os Conselhos mostraram pouca atuação. Entretanto os diretores da APLB e o do SEPE têm se mostrado bastante ativos na tentativa de fiscalizar os gastos dos recursos do FUNDEF realizados pelos governos locais. Ainda assim, os

municípios apresentaram média e baixa transparência, respectivamente, e observamos, em ambos os casos, indícios de não-submissão à lei.

Um caso mais peculiar é aquele apresentado por São Gonçalo (RJ). Nesse município, tanto o Conselho de Acompanhamento quanto diretores do SEPE se mostraram atuantes, isto é, motivados a realizar as tarefas envolvidas com a fiscalização do uso dos recursos do FUNDEF. Entretanto, estes esforços não parecem ter sido correspondidos com maior *accountability* local. Este foi o município que apresentou menor transparência dentre os estudados e, além disso, observamos indícios de não-submissão à lei do governo local.

A relação entre a atuação dos Conselhos e a dos governos locais é resumida na tabela abaixo:

**Tabela 20 – Atuação dos Conselhos e comportamento dos governos locais**

Municípios	Atuação dos Conselhos	Comportamento dos Governos Locais	
		Transparência	Não-submissão
S. S. do Passé (BA)	Muito Boa	Alta	Não há indícios
Pintadas (BA)	Boa	Alta	Não há indícios
Petrópolis (RJ)	Boa	Média	Não há indícios
St. Antônio de J. (BA)	Baixa	Média	Há indícios
Itaboraí (RJ)	Baixa	Baixa	Há indícios
São Gonçalo (RJ)	Boa	Baixa	Há indícios

**FONTE:** Resultados apresentados nas tabelas 9, 13 e 16

Assim, não podemos relacionar diretamente a atuação dos Conselhos com a *accountability* dos governos locais. O que podemos dizer é que a dinâmica pretendida pelo governo central só foi atingida em dois dos municípios estudados, Pintadas e São Sebastião do Passé (BA), e parcialmente em Petrópolis (RJ). Se, de outro lado, observamos em Santo Antônio de Jesus (BA) e Itaboraí (RJ) exemplos de baixa atuação do Conselho e menor *accountability*, se comparados com os primeiros três municípios mencionados, São Gonçalo (RJ) parece destoar desta lógica.

Este último município apresenta boa atuação do Conselho e baixa *accountability* do governo local. Isto é, mesmo a boa atuação ou motivação para a participação dos membros dos Conselhos de Acompanhamento não garantem maior controle dos governos locais. Este é um quadro pessimista, se levamos em conta os resultados obtidos em âmbito nacional, já que estes mostram que em menos de 40% dos municípios os Conselhos vêm fiscalizando os gastos dos governos locais, e em menos de 40% dos municípios os governos

locais têm prestado contas aos conselhos. Além disso, há indícios de não-submissão à lei em 10% dos municípios da federação, de acordo com a sistematização das denúncias direcionadas ao MEC.

*Um balanço geral: a capacidade do FUNDEF de moldar a ação dos vários agentes envolvidos*

Através destes resultados, pudemos fazer um balanço do alcance do FUNDEF, respondendo à primeira questão anteriormente formulada: até que ponto o FUNDEF foi capaz de moldar as ações dos agentes implementadores?

Esta questão nos reporta à discussão anteriormente realizada, isto é, a contraposição das correntes que apontam para diferentes fatores, levando ao bom ou mau desempenho de políticas sociais, especificamente, as políticas sociais descentralizadas. A primeira corrente, como vimos anteriormente, defende que a *political accountability* depende de um certo desenho institucional, que inclui procedimentos claros, incentivos para a intervenção, e instituições de controle horizontal, que punam os “maus governos.” Este desenho incluiria não só a descentralização de políticas sociais, trazendo o governo local e o público-alvo mais próximos, mas também mecanismos que possibilitem maior participação do público-alvo e controle dos governos locais.

Observamos, em primeiro lugar, que o MEC, com os novos mecanismos de transferência, tem sido capaz de regulamentar a relação das três esferas de governo através de transferência de recursos que obedecem a critérios educacionais e que levam em conta as diferenças socioeconômicas dos Estados da federação.

Em segundo lugar, observamos que o FUNDEF foi acompanhado por municipalização de matrículas, tal qual esperado pelo governo central, mesmo que não saibamos se e até que ponto a municipalização ocorrida foi motivada pelos mecanismos trazidos pelo FUNDEF. Entretanto, essa transferência de gestão para os municípios tem sido acompanhada por transferências de recursos que obedecem aos critérios acima mencionados, mais uma vez regulamentando a relação das esferas estaduais e municipais de governo.

Entretanto a capacidade do FUNDEF de atingir o comportamento esperado dos agentes locais, participação e *accountability*, parece ter sido aquém do esperado. Apesar do desenho do FUNDEF e das estratégias do governo central, percebemos diferentes comportamentos dos agentes locais, isto é, em alguns municípios observamos a “saudável dinâmica” de participação da sociedade e *accountability* do governo local. Em outros, este prospecto foi frustrado. Assim passamos para a segunda questão, anteriormente levantada: que fatores têm influenciado a implementação do FUNDEF nesses municípios? Através da pesquisa qualitativa tentamos abordar esta questão.

Seguindo o referencial teórico anteriormente discutido, ativemo-nos aqui a dois conjuntos de fatores que possam estar influenciando a implementação desta nova forma de financiamento da educação fundamental: fatores estruturais e fatores de cultura política.

#### *Fatores estruturais*

Conforme se viu anteriormente, características estruturais dos municípios são apontadas pela literatura como fatores que exercem impacto na implementação de políticas sociais de descentralização. A relação das características estruturais e da capacidade de implementação se justificaria, pois municípios de pequeno porte e de menor desenvolvimento socioeconômico apresentariam menor capacidade técnico-administrativa, isto é, teriam a sua disposição menor montante de recursos humanos qualificados e recursos técnicos para realizarem as tarefas envolvidas na implementação de políticas sociais à nível local e/ou menos recursos para proverem estes serviços a nível local.

Seguindo esta perspectiva, no contexto do FUNDEF, municípios de pequeno porte e de menor desenvolvimento socioeconômico (devido a questões infra-estruturais, à menor densidade da população, ao menor nível educacional da população e a outros fatores) apresentariam menor acesso à informação, agentes menos informados e capacitados para realizar tarefas que envolvem a implementação/gestão deste programa e menos recursos técnicos disponíveis para que agentes locais realizem as tarefas a eles atribuídas. Estas diferentes capacidades, exerceriam uma influência na participação dos membros dos Conselhos de Acompanhamento e nas ações dos governos locais.

Assim, na pesquisa qualitativa, observamos algumas características relacionadas a capacidade técnico-administrativa dos agentes locais nos diferentes contextos sócioeconômicos dos municípios estudados: isto é, de um lado municípios de pequeno porte e localizados num estado apresentando baixo IDH (Pintadas, São Sebastião do Passé e Santo Antônio de Jesus – BA) e de outro municípios de grande porte, localizados em um Estado apresentando alto IDH, (Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo – RJ). Depois tentamos relacionar estas diferentes capacidades técnicas com o comportamento dos agentes locais anteriormente descritos.

Observamos primeiro o acesso à informação, a capacidade técnica e os recursos técnicos disponíveis tanto aos representantes dos membros da sociedade que fazem parte dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF, quanto dos Secretários de Educação dos municípios estudados.

De um lado, perguntamos aos membros dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF dos municípios estudados: (i) se tiveram acesso a documentos e informações sobre o FUNDEF e sobre as tarefas que os Conselhos deveriam desempenhar (por exemplo acesso à legislação do FUNDEF, a manuais de implementação do MEC, Banco do Brasil e/ou acesso a outras fontes de informação); (ii) se tiveram acesso a cursos de capacitação e/ou apoio técnico de alguma entidade governamental (MEC, Tribunal de Contas, Secretaria de Educação) ou de outras entidades para os assessorar em suas funções de conselheiros; (iii) se os conselheiros estavam a par dos gastos que poderiam ser realizados com os recursos do FUNDEF (que itens eram classificados como MDE e como Valorização do Magistério) e dos procedimentos que os conselheiros deveriam tomar (quais eram as atribuições do conselho e que documentos deveriam solicitar aos governos locais); (iv) se tiveram dificuldades em acompanhar os gastos da Secretaria de Educação através dos documentos fornecidos (principalmente através de balancetes mensais e/ou processos relativos aos gastos); no caso de terem dificuldades, se estas foram solucionadas ou comprometeram a realização das tarefas do conselho; (v) se contaram com informatização para realizar tarefas de fiscalização.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Os itens (i) e (ii) estão relacionados à circulação de e acesso a informações, os itens (iii) e (iv) à capacidade técnica dos agentes envolvidos e o item (v) à disponibilidade de recursos técnicos.

Do outro lado, perguntamos aos Secretários de Educação dos Municípios (agentes implementadores): (i) se tiveram acesso a informações sobre procedimentos para a implementação do FUNDEF (acesso à legislação do FUNDEF, manuais de implementação fornecidos pelo MEC ou outras entidades e/ou acesso a outras fontes de informação; (ii) se tiveram acesso a cursos de capacitação e/ou apoio técnico de alguma entidade (MEC, Tribunal de Contas ou outras) sobre a implementação do FUNDEF nos municípios; (iii) se tiveram dúvidas relacionadas a como proceder na implementação do FUNDEF (como realizar gastos e prestação de contas) e se estas dúvidas foram esclarecidas ou representaram uma barreira para implementar o FUNDEF no município; (iv) se a Secretaria de Educação contava com informatização para realizar a prestação de contas.<sup>55</sup>

**Tabela 21 – Informação e capacitação dos conselheiros**

Municípios	Acesso à legislação/ Manuais sobre FUNDEF	Participação em cursos de Capacitação	Clareza das informações obtidas	Compreensão de documentos solicitados	Informatização para fiscalizar gastos
<b>Pintadas – BA</b>	Sim	Sim	Gastos: sim Procedimentos: sim	Dificuldades – Superadas	Não
<b>S. S. do Passé – BA</b>	Sim	Sim	Gastos: sim Procedimentos: sim	Dificuldades – Superadas	Sim
<b>St. Antônio de Jesus – BA</b>	Sim	Sim	Gastos: não Procedimentos: não	Dificuldades – Superadas	Não
<b>Itaboraí – RJ</b>	Sim	Sim	Gastos: sim Procedimentos: não	Dificuldades – Superadas	Não
<b>Petrópolis – RJ</b>	Sim	Sim	Gastos: sim Procedimentos: sim	Dificuldades – Superadas	Não
<b>São Gonçalo – RJ</b>	Sim	Sim	Gastos: sim Procedimentos: sim	Dificuldades – Superadas	Não

**FONTE:** Entrevistas com representantes de pais de alunos e/ou professores no Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF dos municípios.

<sup>55</sup> Os itens (i) e (ii) estão relacionados à circulação de e acesso a informações, o item (ii) à capacidade técnica dos agentes locais e o item (iv) à disponibilidade de recursos técnicos.

**Tabela 22 – Informação e capacitação dos Secretários de Educação**

MUNICÍPIOS	Acesso a documentos sobre FUNDEF	Participação em cursos de capacitação	Dúvidas e esclarecimentos sobre procedimentos	Informatização para prestação de contas
Pintadas - BA	Sim	Sim	Dúvidas – Esclarecidas	Não
S. S. do Passé – BA	Sim	Sim	Dúvidas – Esclarecidas	Não
St. Antônio de Jesus – BA	Sim	Sim	Dúvidas – Esclarecidas	Não
Itaboraí – RJ	Sim	Sim	Dúvidas – Esclarecidas	Não
Petrópolis – RJ	Sim	Sim	Não houveram dúvidas	Não
São Gonçalo – RJ	Sim	Sim	Não houveram dúvidas	Não

**FONTE:** Entrevistas com Secretários de Educação dos municípios.

Os resultados observados nas tabelas 21 e 22 não apontam para diferentes capacidades técnico-administrativas entre os municípios de pequeno porte e menor desenvolvimento socioeconômico (Pintadas, São Sebastião do Passé e Santo Antônio de Jesus - BA) e os municípios de grande porte localizados em um estado que apresenta maior IDH (Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo - RJ).

Todos os membros dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF afirmaram ter acesso a informações sobre o FUNDEF. Afirmaram ter recebido manuais de implementação do FUNDEF fornecidos pelo MEC e/ou Banco do Brasil (São Sebastião do Passé e St. Antônio de Jesus – BA, Itaboraí e Petrópolis – RJ) ou pelas Secretarias Municipais de Educação (Pintadas – BA, São Gonçalo – RJ), e alguns também afirmaram ter obtido informações através da legislação do FUNDEF (São Sebastião do Passé – BA, Petrópolis – RJ) e da divulgação realizada pelo MEC na mídia (Santo Antônio de Jesus – BA, Petrópolis – RJ).

Os conselheiros também afirmaram ter participado de cursos de capacitação sobre o financiamento da educação e especificamente sobre o FUNDEF oferecidos pelo MEC - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM – (Pintadas e São

Sebastião do Passé – BA)<sup>56</sup>, ou por outros órgãos (Santo Antônio de Jesus (BA), Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo (RJ))<sup>57</sup>.

A maioria dos membros dos Conselhos de Acompanhamento entrevistados também se mostrou ciente dos gastos que poderiam ser efetuados com recursos do FUNDEF e dos procedimentos que os Conselhos de Acompanhamento deveriam tomar para realizar a fiscalização dos gastos dos governos locais. Excetuam-se os Conselhos de Acompanhamento de Santo Antônio de Jesus (BA) e de Itaboraí (RJ).<sup>58</sup>

Todos os conselheiros entrevistados disseram ter inicialmente dificuldades em compreender os documentos fornecidos pelos governos locais referentes aos gastos dos recursos do FUNDEF e/ou de compreender como deveriam sistematizar as informações de uma forma que lhes permitisse realizar a fiscalização. Entretanto, afirmaram que suas dificuldades tem sido esclarecidas através de manuais, cursos de capacitação e/ou através de informações fornecidas pela Secretaria de Educação e outros órgãos. Muitos afirmam que a participação no Conselho tem representado um aprendizado sobre contabilidade pública e financiamento da educação.

De outro lado, todos os Secretários de Educação afirmaram que tiveram acesso a manuais de implementação do FUNDEF fornecidos pelo MEC e/ou Banco do Brasil. Nos três municípios do Estado da Bahia, os Secretários de Educação afirmaram ter participado dos cursos de capacitação oferecidos pelo MEC (PRASEM). O Secretários de Pintadas e

---

<sup>56</sup> Os conselheiros do Município de São Sebastião do Passé, também contaram com o apoio técnico da Fundação Clemente Mariani, uma organização não-governamental à qual nos referiremos mais adiante.

<sup>57</sup> Os conselheiros dos municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro (Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo) disseram ter participado do “Fórum permanente de financiamento da educação do Rio de Janeiro”. Os encontros desse Fórum são mensais, presididos pela representação do MEC/RJ. Nas reuniões são discutidas e esclarecidas diversas questões relacionadas ao financiamento da Educação, o FUNDEF inclusive, contando com a participação de membros da Secretaria de Educação, dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF, diretores do SEPE/RJ, Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e outros.

<sup>58</sup> Em Santo Antônio (BA), apesar dos conselheiros afirmarem ter acesso a manuais de implementação, quando questionados sobre como recursos deveriam ser gastos estes não souberam responder. Também não estavam a par de que documentos deveriam requisitar a secretaria de educação para realizar a fiscalização. Em Itaboraí (RJ), apesar dos conselheiros estarem cientes de que gastos poderiam ser realizados com os recursos do FUNDEF, não se mostraram a par dos procedimentos, ou dos documentos que deveriam solicitar à Secretaria de Educação.

de São Sebastião do Passé ainda contaram com o apoio técnico e capacitação provida pela Fundação Clemente Mariani.<sup>59</sup>

O Secretário de Educação de São Gonçalo (RJ) afirmou ter participado das reuniões da UNDIME, onde recebeu informações extras sobre o FUNDEF e os Secretários de Itaboraí e de Petrópolis (RJ) afirmaram estar participando do “Fórum permanente de financiamento da educação do Rio de Janeiro”. Nos municípios onde os Secretários de Educação tiveram dúvidas quanto à implementação do FUNDEF, estas foram esclarecidas de diversas formas (Tribunal de Contas, Representação do MEC/RJ, Cursos de Capacitação MEC/PRASEM, Fórum de Financiamento da Educação - RJ). Entretanto, nenhuma Secretaria de Educação contava com informatização para realizar a prestação de contas.<sup>60</sup>

Assim, será que podemos dizer que não houve diferenças na capacidade técnico-administrativa desses municípios que justifiquem os diferentes comportamentos dos agentes locais observados na pesquisa qualitativa? Aqui é necessário apontar para dois importantes fatores que têm exercido impacto na capacidade técnico-administrativa, principalmente dos municípios do Estado da Bahia pesquisados: o papel desempenhado pelo MEC e por uma organização não-governamental em Pintadas e São Sebastião do Passé.

Observamos o importante papel desempenhado pelo MEC na capacitação tanto de membros de Conselhos de Acompanhamento como dos Secretários de Educação. Este papel é observado primeiro pela frequência com que os manuais do MEC foram mencionados por estes agentes: pelos conselheiros de São Sebastião do Passé e Santo

---

<sup>59</sup> A Fundação Clemente Mariani (FCM) “é uma instituição de direito privado, criada em 1990... com a finalidade de desenvolver e/ou apoiar ações relevantes para promoção da democracia e da cidadania nas áreas cultural, educacional e social.” A FCM vem desenvolvendo nos municípios citados um Programa de Apoio a Educação Municipal com o objetivo de “contribuir para o aprimoramento da qualidade da educação fundamental oferecida pelas escolas públicas municipais” As atividades desenvolvidas nesses municípios nos últimos anos incluíram tanto a formação continuada de técnicos e educadores como também englobaram “encontros periódicos na sede da FCM, em Salvador, quando especialistas, alguns ligados ao Programa de Apoio aos Secretários Municipais da Educação (Prasem), do Fundescola/Projeto Nordeste/MEC/Banco Mundial, abordaram questões relevantes para as secretarias municipais de educação, oferecendo, além de informações técnicas, a oportunidade de troca de experiências entre os parceiros” (Fundação Clemente Mariani, abril 2000).

<sup>60</sup> Em Pintadas (BA), a secretaria conta com um computador mas não há programas para realizar prestação de contas. Como o Município é pequeno, o Secretário de Educação vem fazendo tabelas que especificam os gastos mensais realizados com os recursos do FUNDEF para apresentar aos Conselhos. Já nos municípios de

Antônio de Jesus (BA), Itaboraí e Petrópolis (RJ) e pelos Secretários de Educação de todos os municípios estudados. Além disso, nos municípios estudados na Bahia, os conselheiros de São Sebastião do Passé e Pintadas e os Secretários de Educação dos três municípios apontaram para os cursos de capacitação do PRASEM como importante fonte de informação sobre o FUNDEF e de capacitação para desempenhar as tarefas a eles atribuídas.

Outro fator importante destacado foi a influência de uma organização não-governamental na capacitação dos(as) Secretários(as) de Educação dos municípios de Pintadas e de São Sebastião do Passé (BA) e dos membros do Conselho de Acompanhamento de São Sebastião do Passé. Estes agentes apontam para a importância da capacitação e apoio técnico oferecidos pela Fundação Clemente Mariani.<sup>61</sup>

No município de São Sebastião do Passé (BA), em especial, o apoio ao Conselho de Acompanhamento tem sido não só na capacitação dos conselheiros. Uma funcionária da Fundação tem cooperado com o Conselho para realizar as várias etapas envolvidas na fiscalização. Além disso a Fundação Clemente Mariani fornece ao Conselho acesso à informatização para sistematizar dados sobre os gastos dos recursos do ensino fundamental realizados pelo governo local.

Assim questionamos: que relação entre fatores estruturais e o comportamento dos agentes locais pudemos observar nos municípios estudados?

Santo Antônio de Jesus (BA), município de médio porte localizado na Bahia, foi o único que apresentou agentes menos capacitados. Os membros do Conselho de Acompanhamento desse município se mostraram pouco informados sobre a legislação do FUNDEF e dos procedimentos que deveriam tomar para realizar as tarefas de fiscalização. Apesar dos conselheiros afirmarem ter acesso a manuais e a cursos de capacitação, esta falta de informação pode ser um importante fator a influenciar o desempenho do Conselho de Acompanhamento nesse município. Entretanto não observamos menor capacitação técnica dos agentes nos municípios de Pintadas e São Sebastião de Passé (BA), que apresentam pequeno porte e também estão localizados no Estado da Bahia. Além disso,

---

Petrópolis e Itaboraí (RJ), os Secretários de Educação disseram que no ano seguinte contariam com informatização para realizar a prestação de contas.

<sup>61</sup> Ver nota 59.

como vimos antes, a atuação dos Conselhos e as ações dos governos locais no que diz respeito à ampliação de suas redes e a prestação de contas tampouco variaram de acordo com as características socioeconômicas dos municípios. Ao contrário, foi justamente nesses municípios menores, de regiões menos desenvolvidas (Pintadas e São Sebastião do Passé (BA)) que observamos boa atuação dos Conselhos além de maior grau de municipalização e transparência dos governos locais.

Porém, estes resultados observados na pesquisa qualitativa não podem ser generalizados. Como vimos acima, esses dois municípios se encontram numa situação particular, recebendo amplo apoio de uma organização não-governamental que exerce visível impacto na capacidade técnico-administrativa dos agentes locais.

Ainda assim, os resultados observados através da pesquisa nacional realizada pelo MEC/INEP/FUNDEF também não apontam para influências significativas relacionadas a fatores estruturais. Se considerarmos que as regiões Norte e Nordeste do país possuem grande contingente de municípios de pequeno porte, que são na sua maioria dependentes de transferências fiscais de outras esferas de governo e possuem os menores Índices de Desenvolvimento Humano (0.548 na Região Nordeste e 0.706 na Região Norte, onde os Estados fazem parte do terceiro e segundo “Brasis”), esperaríamos maior dificuldades na implementação do FUNDEF no que diz respeito a moldar e incentivar o comportamento desejável dos agentes relevantes. No entanto os indicadores do funcionamento dos Conselhos (tabela 9), de municipalização (tabela 4) e de transparência (tabela 14) em âmbito nacional, não revelam a tendência de melhor implementação do programa em municípios localizados nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste se comparados com aqueles localizados nas Regiões Norte e Nordeste.

O único indicador que é mais acentuado na Região Nordeste é o de não-submissão à lei, onde 17,46% dos municípios direcionaram denúncias sobre a implementação do FUNDEF ao MEC.

#### *Fatores estruturais: conclusão*

O que podemos concluir no que diz respeito a fatores estruturais? Primeiro, que o MEC parece estar desempenhando um importante papel em mitigar os possíveis efeitos não

só das diferenças de arrecadação, com a redistribuição de recursos, como também de diferenças de capacitação técnico-administrativa de municípios das diversas regiões do país. Este papel tem sido cumprido através da divulgação do que é o FUNDEF na mídia, de manuais de implementação do FUNDEF e através dos cursos de capacitação dos agentes locais através do PRASEM.<sup>62</sup>

Talvez estes fatores tenham exercido impacto na aparente uniformidade da implementação do FUNDEF ao longo do território brasileiro.

Além disso, se não podemos generalizar os resultados encontrados na pesquisa qualitativa nos municípios pobres e de pequeno porte devido à peculiaridade do ambiente estrutural em que agentes locais dos municípios de São Sebastião do Passé e Pintadas (BA) operam, ainda assim os fatores estruturais não explicam os problemas de implementação ocorridos nos outros municípios, de grande porte e situados em regiões de maior desenvolvimento socioeconômico.

Assim passamos para outros fatores que possam estar influenciando a implementação do FUNDEF.

#### *Fatores ambientais: a cultura política*

De acordo com a literatura anteriormente abordada, fatores ligados a cultura política local exerceriam impacto no desempenho de políticas sociais e/ou estratégias de descentralização. Isto porque, apesar do desenho institucional restringir e/ou delimitar a participação da sociedade em geral, a implementação de um grupo de instituições democráticas não garante um comportamento democrático. O desempenho destas instituições depende da congruência de seus procedimentos com as regras que regem o comportamento dos agentes relevantes.

Este seria um fator de extrema importância no contexto da consolidação democrática, em que práticas informalmente institucionalizadas dos agentes locais e de certas instituições de controle horizontais ainda se mostram arraigadas.

---

<sup>62</sup> O PRASEM em sua primeira fase treinou mais de 3.300 Secretários de Educação e técnicos de municípios da Região Nordeste sobre o FUNDEF. Em 1999, a capacitação foi estendida a membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF da Região Nordeste e a Secretários e membros do Conselho das Regiões Norte e Centro-Oeste do país.

Um terreno fértil para a boa implementação seria aquele que apresentasse um associativismo ativo da sociedade civil, tolerância dos governos locais à participação e o bom funcionamento de agências de controle horizontais. Entretanto observamos, com a pesquisa qualitativa, que a capacidade do FUNDEF de alcançar as ações dos agentes locais pretendidas, isto é, participação do público-alvo através dos Conselhos de Acompanhamento e a *accountability* dos governos locais, esbarraram em certos comportamentos dos agentes locais que nos remetem ao contexto de consolidação democrática incompleto anteriormente aludido.

De um lado, observamos representantes de Conselhos de Acompanhamento que não se viam como entidades autônomas em relação aos governos locais e de outro, governos locais, cujas estruturas ainda se mostram centralizadas e, em alguns casos, que ainda se mostram pouco tolerantes a participação. Este quadro ainda é agravado pela falta de respaldo ou pelas ações morosas dos Tribunais de Contas e do Ministério Público nos Estados dos municípios estudados.

#### *Atitudes do público-alvo e dos governos locais*

Na pesquisa qualitativa realizada, não entrevistamos uma amostragem de professores e pais de alunos do ensino fundamental que nos possibilitassem observar qual a atitude destes quanto ao objeto político, grau de cognição e predisposição destes a se engajar em atividades relacionadas à gestão deste serviço (Almond e Verba). Entretanto, a entrevista com os conselheiros nos indicou que estes agentes (professores e pais de alunos) não têm, em geral, usado os novos canais de participação (Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF) ou se envolvido com a atividade destes. Também é opinião comum dos conselheiros que os pais de alunos se mostram pouco informados sobre questões relacionadas à políticas para o ensino fundamental, em geral, e sobre o FUNDEF, em específico. Os conselheiros se dividem quanto aos professores, apontando que estes se mostraram pouco ou mais ou menos informados sobre as questões relacionadas ao FUNDEF.

Também é importante apontar as características em comum encontradas nos conselhos menos atuantes estudados, quais sejam, os conselhos de Santo Antônio de Jesus

(BA) e de Itaboraí (RJ). Além de estes não estarem bem informados sobre a legislação do FUNDEF e/ou dos procedimentos que cabem aos Conselhos, eles não agem de forma autônoma, ou seja, não se vêem como órgão autônomo em relação à Secretaria de Educação.

Enquanto os Conselhos dos outros quatro municípios estudados convocam suas próprias reuniões, com ou sem a presença do Secretário de Educação, os Conselhos destes dois municípios só se reúnem quando convocados pela Secretaria de Educação. Nessas reuniões os Secretários de Educação apresentam balancetes e explicam seus gastos. Não há um esforço separado destes Conselhos para realizar a fiscalização.

A fala de conselheiros destes dois municípios revelam que os membros do conselho, muitas vezes, não fazem distinção entre funções que cabem ao Conselho e funções que cabem a Secretaria de Educação.

Em Santo Antônio de Jesus (BA), quando perguntamos aos conselheiros se estavam a par de quanto estava sendo gasto com a capacitação de professores leigos, uma das conselheiras disse: “Estas respostas só com a professora Carmelita (Secretária de Educação de Santo Antônio de Jesus), que está com tudo isto em dia.” Esta passagem mostra a confiança dos conselheiros na Secretária de Educação, assim como a ausência de uma fiscalização que deveria ser realizada por estes atores.

De forma similar, em Itaboraí (RJ), os conselheiros não se viam como órgão fiscalizador independente. Este caráter do Conselho é ilustrado pelos seguintes fatos. Primeiro, a própria Secretária de Educação é presidente do Conselho. Além disso, quando perguntamos se os conselheiros estavam fiscalizando as obras realizadas com recursos do FUNDEF, estes responderam que a Secretária de Educação de Itaboraí é que vinha realizando esta fiscalização. Novamente, os conselheiros não se vêem como agentes autônomos, ou seja, como organização da sociedade civil independente do governo local.

Talvez a falta de informação dos conselheiros neste município esteja mais relacionada a esta falta de autonomia do que a fatores estruturais dos municípios.

De outro lado, observamos outras características nos municípios pesquisados que tem exercido impacto tanto no funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento, como na própria capacidade da Secretaria de Educação em prestar contas dos gastos realizados.

Estas características estão relacionadas ao caráter mais centralizado ou descentralizado da prefeitura e à sua tolerância à participação da sociedade.

Para observar se a estrutura dos governos locais era centralizada ou descentralizada, perguntamos aos Secretários de Educação: (i) quem é o titular da conta do FUNDEF? (classificamos de centralizados os governos locais onde o titular da conta era o Prefeito e/ou o titular da pasta da Secretaria de Fazenda, e de descentralizado quando o Secretário de Educação era o titular da conta); (ii) a secretaria tem autonomia para realizar gastos dos recursos do FUNDEF? (classificamos como autônomas aquelas secretarias que afirmaram ter liberdade para gastar os recursos do FUNDEF).

Outra característica observada foi a tolerância dos governos locais à participação de membros da sociedade através dos Conselhos de Acompanhamento. Para observar diversas atitudes tomadas pelos governos locais em relação à participação dos Conselhos perguntamos aos conselheiros: (i) o governo local incentivou à participação do conselho? Como?; (ii) os representantes do Conselho de Acompanhamento foram eleitos por seus pares ou indicados pela Secretaria de Educação/governo local?; (iii) os conselheiros sentem seus cargos públicos ameaçados por participarem das atividades do Conselho?; (iv) a Secretaria já tomou alguma iniciativa para inibir a participação ou a fiscalização do uso dos recursos do FUNDEF? Você já sofreu algum tipo de represália/punição por estar realizando tarefas de fiscalização atribuídas ao Conselho? Classificamos como muito tolerantes os governos locais que promoveram a eleição dos Conselhos, onde conselheiros não se sentem ameaçados e não sofreram represálias e onde o governo local tomou alguma atitude para incentivar a participação do Conselho. Classificamos como tolerantes os governos locais que promoveram eleições dos Conselhos, onde conselheiros não se sentem ameaçados e não sofreram represálias, porém onde o governo local não tomou nenhuma atitude para incentivar a participação do Conselho. Classificamos como pouco tolerantes os governos locais que indicaram os membros do conselho e/ou onde conselheiros se sentem ameaçados ou se já sofreram algum tipo de represália ou foram impedidos de realizar as tarefas de fiscalização/participação.

**Tabela 23 - Natureza dos governos locais**

Itens	Itens	
	Decisão da Secretaria/estrutura da prefeitura	Tolerância à participação
<b>Pintadas (BA)</b>	Autônoma/Descentralizada	Muito tolerante: (i) forneceu curso de capacitação (ii) eleito (iii) Não; (iv) Não
<b>S. S. do Passé (BA)</b>	Autônoma/Descentralizada	Muito tolerante: (i) forneceu curso de capacitação (ii) eleito; (iii) Não; (vi) Não
<b>S. A. de Jesus (BA)</b>	Autônoma/Descentralizada	Tolerante: (i) não tomou ação de incentivo ao conselho (ii) eleito; (iii) Não; (iv) Não
<b>Itaboraí (RJ)</b>	Não autônoma/Centralizada	Não Tolerante: (i) não tomou ação de incentivo ao conselho (ii) indicado; (iii) Não; (iv) Não
<b>Petrópolis (RJ)</b>	Não autônoma/Centralizada	Tolerante: (i) Não houve ação de incentivo ao conselho (ii) eleito, (iii) Não; (iv) Não
<b>São Gonçalo (RJ)</b>	Não autônoma/Centralizada	Não tolerante: (i) Não houve ação de incentivo ao conselho (ii) eleito; (iii) Sim; (iv) Sim. Impedir reunião do Conselho com professores.

**FONTE: Entrevistas com conselheiros e Secretários de Educação.**

Apesar da intenção dos formuladores de descentralizar a gestão dos recursos e da previsão da responsabilização criminal do titular da pasta de educação e da prefeitura em caso de uso indevido dos recursos do FUNDEF, em alguns municípios os gastos dos recursos da educação continuam fora do escopo da Secretaria de Educação. Em Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo (RJ), os Secretários de Educação não são os titulares da conta do FUNDEF, e não têm autonomia para gastar esses recursos. Este fator mostrou ter um importante impacto no funcionamento dos Conselhos. Com a centralização das decisões na prefeitura, a tarefa de obter informações ou documentações desejadas se torna mais complicada. Os conselheiros tiveram que recorrer não só à Secretaria de Educação como também às Secretarias de Fazenda e Administração e à Prefeitura para solicitarem os documentos desejados. A centralização das decisões também foi um problema para o acompanhamento dos gastos do FUNDEF realizado por diretores do SEPE em São Gonçalo e em Itaboraí (RJ).

Já nos municípios de Pintadas (BA) e São Sebastião do Passé (BA), onde os Secretários de Educação eram os titulares da conta do FUNDEF e tinham autonomia para gastar esses recursos, as Secretarias de Educação se mostraram mais capazes de prestar contas aos Conselhos. Sendo esta Secretaria mais próxima ao Conselho, esta maior descentralização decisória facilitou o trabalho de fiscalização dos Conselhos. Entretanto,

mesmo com a autonomia da Secretaria de Educação de Santo Antônio de Jesus, os diretores da APLB tiveram dificuldade em obter alguns documentos solicitados e fazer um acompanhamento dos gastos dos recursos do FUNDEF.

Outro fator importante observado foi a tolerância dos governos locais quanto à participação dos Conselhos. De um lado, em Pintadas e São Sebastião do Passé (BA), onde o poder decisório se mostrou mais descentralizado, os governos locais também se mostraram muito tolerante à participação, isto é: os membros dos Conselhos foram eleitos por suas categorias, os conselheiros não se sentiam ameaçados por estarem participando do Conselho e o governo local não tomou nenhuma atitude para impedir a ação de fiscalização do Conselho. Além disso, os governos locais ainda incentivaram a participação de seus respectivos Conselhos, financiando cursos de capacitação sobre financiamento da educação e sobre o FUNDEF para os conselheiros.

Em Santo Antônio de Jesus (BA), a estrutura também se mostrou descentralizada, e o governo tolerante à participação: membros do Conselho de Acompanhamento foram eleitos por suas categorias, os conselheiros não se sentiam ameaçados por estarem participando do Conselho e o governo local não tomou nenhuma atitude para impedir a participação dos conselheiros.

No município de Petrópolis (RJ), apesar de o governo local apresentar uma estrutura mais centralizada, o governo local se mostrou tolerante com a participação do Conselho, isto é: o Conselho foi eleito, os conselheiros não se sentiram ameaçados por realizarem as tarefas de fiscalização e a secretaria não tomou nenhuma atitude para impedir que os conselheiros participassem. Entretanto, o governo não tomou nenhuma iniciativa que incentivasse a maior participação do Conselho.

Em Itaboraí e São Gonçalo (RJ), os governos locais, além de apresentarem uma estrutura centralizada, se mostraram pouco tolerantes à participação social. Em Itaboraí, os membros do Conselho não foram eleitos. Estes foram indicados pelo prefeito e todos os membros do Conselho de Acompanhamento eram também funcionários da Secretaria de Educação. Provavelmente este fator explica porque o Conselho não se via como órgão autônomo da Secretaria de Educação. Entretanto, os conselheiros não se sentiram coibidos por serem membros do Conselho de Acompanhamento nem sofreram qualquer represália

da Secretaria de Educação. Em São Gonçalo, apesar do Conselho ter sido eleito e agir de maneira autônoma, os conselheiros disseram ter medo de que a realização de algumas tarefas de fiscalização pudessem prejudicar suas vidas públicas.<sup>63</sup> Além disso a Secretaria tomou ações que coibiram a participação do Conselho.<sup>64</sup>

Em suma, o estudo das características dos governos locais nesses municípios revela uma estrutura ainda centralizada, em Itaboraí, São Gonçalo e Petrópolis (RJ) e de pouca tolerância em relação à participação dos Conselhos de Acompanhamento em sua tarefa de fiscalização em Itaboraí e São Gonçalo (RJ). A centralização tem acarretado uma menor capacidade das Secretarias de Educação para prestarem contas dos gastos dos recursos do FUNDEF e tanto a centralização quanto a falta de tolerância à participação têm prejudicado o exercício de controle dos Conselhos de Acompanhamento.

#### *Atitude do público alvo e dos governos locais: conclusão*

Fica claro que certos comportamentos tais como a ausência de uma atitude autônoma dos Conselhos, falta de um maior envolvimento da população alvo em geral e extrema centralização e pouca tolerância a participação dos governos locais são atitudes ainda arraigadas em alguns municípios e têm prejudicado o funcionamento da dinâmica de controle dos conselhos sobre os governos locais esperada pelo MEC. Talvez tais comportamentos poderiam ser mitigados caso a legislação previsse a obrigatoriedade de diretores de sindicatos de trabalhadores da educação na composição dos Conselhos de acompanhamento municipais, e caso a lei previsse a obrigatoriedade da eleição dos membros dos Conselhos, sendo proibida a constituição dos mesmos através da indicação dos prefeitos.

---

<sup>63</sup> Como exemplo, os conselheiros disseram que não voltaram a procurar a Câmara de Vereadores para obter a documentação de que precisavam por estarem com medo de se envolver com questões políticas que pudessem prejudicar suas vidas públicas.

<sup>64</sup> O conselho marcou, em 4 de novembro de 1998, uma reunião na Escola Municipal Leda Vargas, para relatar aos professores os procedimentos e ações tomadas pelo Conselho de Acompanhamento. Entretanto foram impedidos de entrar na escola pela diretora da escola que afirmou ter ordens vindas da Secretaria de Educação para impedir a entrada dos Conselheiros e a realização da reunião. É importante apontar que as

### *Funcionamento de outros mecanismos de controle horizontal*

Como vimos anteriormente, a *accountability* horizontal depende também de instituições formais fortes, com “limites legais bem definidos, que delimitam o exercício apropriado de sua autoridade” (O’Donnell, 1997, p.26).

Além da participação da sociedade na fiscalização e controle das ações dos governos locais, a legislação pertinente ao FUNDEF ainda prevê um controle vertical dos executivos, “...sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados” e, principalmente, um controle horizontal a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas e Ministério Público dos Estados da Federação. Com a conta do FUNDEF sendo separada, e sua receita divulgada pelo governo central (através da Secretaria do Tesouro Nacional) e a especificação dos itens considerados como manutenção e desenvolvimento da educação e valorização do magistério, os formuladores esperavam facilitar o trabalho destas instituições. Caberia aos tribunais expedir instruções para regular a ação dos governos locais.

Essas agências de controle contariam ainda com um outro aliado, o Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF, já que cabe a estes apelarem para o Tribunal de Contas e/ou Ministério Público, caso suspeitem ou observem que irregularidades no uso dos recursos do FUNDEF venham sendo cometidas. Esta ação dos Conselhos facilitaria o trabalho desses órgãos no controle dos governos locais e traria assim maior *accountability* destes.

Observamos no Estado da Bahia e do Rio de Janeiro como esses órgãos têm se posicionado e se e como tem exercido controle dos governos locais, principalmente frente às denúncias apresentadas pelos Conselhos de Acompanhamento e pelos diretores locais dos Sindicatos de Professores dos municípios estudados.

### *A ação das agências de controle horizontal*

Os Tribunais de Contas dos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro já se pronunciaram isto é, expediram instruções relativas aos procedimentos a serem tomados

---

diretoras não tinham sido eleitas, portanto a diretoria das escolas consistia em cargos de confiança da Prefeitura.

pelos governos locais quanto à prestação de contas dos recursos do FUNDEF.<sup>65</sup> Entretanto, a ação tanto desses Tribunais quanto do Ministério Público parecem não estar contribuindo ou exercendo impacto na *accountability* dos governos locais.

Os conselhos de acompanhamento social do FUNDEF de Petrópolis (RJ) e diretores do SEPE de Itaboraí e São Gonçalo (RJ) e da APLB de Santo Antônio de Jesus (BA) percorreram os caminhos institucionais apontados pelo MEC para obterem informações e/ou denunciarem a falta de transparência e suspeitas de irregularidades cometidas por seus respectivos governos locais. Entretanto, estas ações tiveram pouco ou nenhum impacto no comportamento desses governos. A seguir resumiremos o caminho percorrido por estes Conselhos e diretores locais dos sindicatos e os resultados por eles obtidos.

Em Santo Antônio de Jesus (BA), os diretores da APLB enviaram um relatório com denúncias sobre o uso indevido de recursos do FUNDEF ao Ministério Público. Apesar de os diretores da APLB já terem recebido uma resposta deste órgão afirmando que as denúncias estão sendo investigadas, em um ano as irregularidades denunciadas ainda não foram comprovadas ou descartadas.

Em Itaboraí (RJ), diretores do SEPE, não conseguindo a documentação sobre o gasto dos recursos do FUNDEF solicitada à Secretaria de Educação, à prefeitura e ao Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF, recorreram à Câmara de Vereadores. Os vereadores disseram não ter acesso à documentação solicitada. Os diretores do SEPE recorreram, também, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, em julho de 1998,

---

<sup>65</sup> O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, expediu instruções sobre o FUNDEF através da resolução 354/98, em 17 de dezembro de 1998. As instruções especificam os documentos requeridos aos municípios pelo Tribunal, as despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, despesas não consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, reforça a obrigatoriedade da implementação dos Conselhos de Acompanhamento Social do FUNDEF (requerendo que municípios apresentem “cópia da Lei que criou o Conselho de Acompanhamento e Controle Social” no prazo de 30 dias após a data da publicação da resolução), reforça a obrigatoriedade da instituição de Planos de Carreira (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro expediu instruções sobre o FUNDEF através da deliberação nº 210, em 4 de maio de 1999. As instruções especificam a documentação e o modo que estas devem ser apresentadas pelos municípios ao Tribunal, especifica gastos considerados como Manutenção e Desenvolvimento da Educação e aqueles que não podem ser considerados como tais. Talvez a parte mais inovadora desta deliberação esteja no Art. 1º, IV: “Acompanharão a prestação de contas, além dos documentos previstos no art. 3º da Deliberação nº 199/96: ....IV – parecer emitido pelo Conselho a que se refere o art. 4º da Lei no 9.424/96, a propósito da repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo.” O tribunal pretende deste modo trazer maior controle dos gastos dos recursos do FUNDEF, assim como assegurar a transparência destes gastos aos membros da sociedade.

denunciando que o orçamento da prefeitura referente a 1998 não previa a aplicação dos recursos para a educação conforme estabelecido pela lei. Até a data da entrevista, junho de 1999, os diretores ainda não tinham recebido respostas desses órgãos.

Em Petrópolis (RJ), depois das solicitações da documentação referente aos gastos dos recursos do FUNDEF não serem respondidas pela Prefeitura e Secretarias de Educação e de Fazenda, o Conselho de Acompanhamento recorreu à Câmara de Vereadores, que não foi capaz de provê-los com a documentação solicitada. O Conselho entrou com uma ação no Ministério Público em Janeiro de 1999, a qual foi respondida depois de seis meses. Nessa resposta o promotor solicitou mais informações sobre o ocorrido. Novamente, a morosidade desse órgão não foi capaz de punir ou modificar a ação do governo local.

Em São Gonçalo (RJ), os diretores do SEPE, não conseguindo a documentação solicitada à Prefeitura, recorreram à Câmara de Vereadores e assim obtiveram a Lei Orçamentária de 1998 e os balancetes referentes aos gastos da prefeitura em janeiro e fevereiro. Os diretores apelaram ao Ministério Público, através de um pedido de Interpelação Judicial, o qual não foi respondido pelo governo local. Novamente, essa ação não foi capaz de modificar os procedimentos do governo local.

O que pudemos observar tanto pelas ações do SEPE e da APLB quanto de Conselhos de Acompanhamento nos municípios estudados foi a morosidade das ações do Ministério Público e dos Tribunais de Contas nesses Estados. Estes órgãos de controle horizontal não têm auxiliado os Conselhos de Acompanhamento ou membros dos sindicatos na tarefa de acompanhamento e controle da implementação do FUNDEF, não sendo capazes de fazer com que governos locais procedam de acordo com o previsto por lei.

Como vimos anteriormente, o SEPE e a APLB têm acompanhado a implementação do FUNDEF em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro e da Bahia, respectivamente. A morosidade ou inação desses órgãos de controle também foram observadas pelos diretores de sindicatos de professores nesses dois Estados.

Conforme já foi observado, no Estado da Bahia, diretores da APLB vêm direcionando relatório de denúncias de irregularidades ocorridas em diversos municípios do Estado ao Ministério Público. A maior parte das denúncias foram enviadas no início de

1999 e a APLB, desde então, recebeu ofícios do Ministério Público informando que as denúncias de irregularidades estão sendo apuradas nos municípios. Entretanto, um ano depois, a APLB ainda está esperando pelo resultado das investigações do Ministério Público.

No Estado do Rio de Janeiro, diretores do SEPE direcionaram denúncias para o Ministério Público e/ou Tribunal de Contas do Estado. Os resultados destas ações não puderam ser informados com precisão pela direção do SEPE central, já que os vários núcleos regionais agem de forma desarticulada. Entretanto, um diretor do SEPE que acompanhou o processo em alguns municípios apontou que as ações do Tribunal de Contas são lentas (as denúncias demoram em média oito meses para serem julgadas pelo Tribunal de Contas), que as vitorias do tribunal são ineficientes, isto é, incapazes de observar como os gastos têm sido realizados, e acredita que o posicionamento do Tribunal não tem modificado a ação dos governos locais denunciados.

#### *O controle vertical*

É interessante observar que, frente à falta de eficiência de órgãos de controle horizontal, diversos membros da sociedade estão apelando para outras instâncias, direcionando suas denúncias para órgãos fora do escopo do município e Estados, para que estes exerçam controle sobre os governos locais.

Como já se observou, o MEC tem recebido reclamações referentes à implementação do FUNDEF em diversos municípios. Entretanto, desprovidos da função de fiscalização, o MEC tem procedido da seguinte forma: primeiro notifica a prefeitura das irregularidades cometidas e estabelece um prazo para que ela se posicione. Quando a resposta da prefeitura não é satisfatória, as denúncias são enviadas ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público do estado onde o município está localizado.

Em menor número, também foram enviadas denúncias à Subcomissão Especial da Câmara dos Deputados para analisar irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF, presidida pelo deputado federal Gilmar Machado (PT/MG). O primeiro resumo da subcomissão, elaborado em Março de 2000, continha 29 denúncias de municípios de diversos estados do país.

Estes fatos mostram que, em alguns casos, os membros da sociedade confiam mais num controle vertical, vindo de uma instância central, do que num controle local, mesmo que o MEC procure resolver estas questões por meio de órgãos de controle horizontal dos Estados<sup>66</sup>.

### *Os Conselhos, a cultura política e o controle*

Em suma, o objetivo de atingir a dinâmica de participação da sociedade e *accountability* do governo local pretendido pelos formuladores do FUNDEF vem esbarrando em certas características do ambiente traduzidas em práticas arraigadas da população em geral, do governo local e de outros órgãos de controle.

De um lado observamos a falta de participação e interesse de professores e pais de alunos (nos seis municípios estudados) e uma atitude não-autônoma de alguns Conselhos (Santo Antônio de Jesus –BA e Itaboraí – RJ). De outro, notamos governos locais cujas estruturas decisórias ainda se mostram muito centralizadas, onde as Secretarias de Educação têm pouca autonomia de ação (Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo – RJ) e/ou se mostram ainda resistentes à participação dos Conselhos (Itaboraí e São Gonçalo – RJ). Estas atitudes são agravadas frente à falta de respaldo ou morosidade das ações dos órgãos responsáveis por desempenhar o controle horizontal (Santo Antônio de Jesus – BA, Itaboraí, Petrópolis e São Gonçalo – RJ).

O quadro em que opera os conselhos é resumido por uma conselheira de Petrópolis: “Precisava de uma classe bem firme da categoria e uma Câmara de Vereadores que atuasse, o que não acontece aqui em Petrópolis... Falta suporte dos professores, DEMEC, Tribunal de Contas, da Câmara... A própria lei não ia me amparar... Quem é que vai ajudar? Como é que eu vou entrar numa briga dessa, contra quem e quem é que vai me respaldar?”(Entrevista com membro do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF de Petrópolis).

De um lado, a atitude do público-alvo, dos governos locais e os procedimentos

---

<sup>66</sup> Portanto, os resultados observados na tabela 17, que apontam maior porcentagem de municípios da região Nordeste direcionando denúncias ao MEC, podem tanto representar maior porcentagem de municípios não se submetendo à lei quanto maior número de municípios que confiam mais nos órgãos centrais do governo do que nos órgãos de controle estaduais e locais, mais descentralizados.

seguidos pelos órgãos de controle horizontal ainda não são compatíveis com o desenho institucional democrático trazido pela nova legislação. De outro, o FUNDEF talvez pudesse alcançar melhores resultados caso seu desenho previsse a obrigatoriedade da eleição destes Conselhos e motivasse a participação de associação de professores já existentes.

Em suma, vimos até que ponto a ação dos vários agentes envolvidos com a implementação do FUNDEF tem correspondido com os procedimentos esperados pelos formuladores do FUNDEF e apontamos para alguns fatores que vêm interferindo na implementação do FUNDEF, no que diz respeito a moldar o comportamento dos agentes locais.

As questões que seguem são: até que ponto os objetivos do FUNDEF no que se refere à eficiência e equidade da gestão a nível local têm sido alcançados e até que ponto o bom ou mau funcionamento dos mecanismos de controle tem afetado os resultados alcançados nos municípios? Este é o objeto de discussão do próximo capítulo.



## Capítulo 5 - O impacto do FUNDEF nos municípios: gestão eficiente e equidade

### *Introdução*

Como vimos no capítulo anterior os vários mecanismos que envolvem o FUNDEF pretendiam de um lado regulamentar a relação entre as três esferas de governo e promover uma gradual descentralização (municipalização) da gestão das matrículas de ensino fundamental. De outro, os mecanismos trazidos por esta nova forma de financiamento do ensino fundamental pretendiam moldar a ação dos agentes locais trazendo maior participação da população via Conselhos e maior *accountability* do governo local. Com a municipalização, trazendo a gestão mais perto da população, e com estes mecanismos de participação e controle, o objetivo final dos formuladores era o de atingir uma gestão da educação fundamental mais eficiente e com mais equidade ao longo do país.

Entretanto, devido a diversos fatores, nem todos os mecanismos funcionaram da forma prevista, ou foram capazes de moldar as ações dos agentes locais. Neste capítulo pretendemos observar até que ponto os objetivos de eficiência e equidade da gestão foram atingidos no âmbito nacional e nos municípios estudados. Depois, tentamos estabelecer qual a relação entre o alcance dos objetivos pretendidos e o funcionamento ou não dos mecanismos de participação e de controle nos municípios estudados na pesquisa qualitativa.

### *Os objetivos e os seus possíveis indicadores*

Para o MEC, gastos eficientes são gastos para “promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público” (MEC, 1999, p.4) e para tanto os “recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.” Para o MEC, a educação fundamental de qualidade passa principalmente pela valorização do magistério (incluindo melhor remuneração e qualificação da carreira) e por gastos de recursos para promover a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Para atingir tal objetivo, o governo central, além de prever os mecanismos anteriormente descritos, ainda conta com uma subvinculação de no mínimo 60% dos recursos do Fundo, a serem gastos com a valorização do magistério estabelecida pela legislação pertinente. Gastos com a valorização do magistério são restritos à remuneração de profissionais da educação e à capacitação de professores leigos. A legislação ainda

O outro objetivo, qual seja, “promover uma política nacional de equidade”(MEC, 1999, p.4), está relacionado com o alcance de uma gestão mais eficiente de forma a diminuir as diferenças na educação fundamental que separam, de um lado, redes estaduais e municipais dentro de um mesmo estado, e de outro, entre as várias regiões do país. Levando em conta a redistribuição que tem sido feita através dos mecanismos do FUNDEF<sup>68</sup>, o governo central espera que o impacto na qualidade da educação seja sentido principalmente nas regiões mais beneficiadas com a complementação da União e redistribuição de recursos.

É importante ressaltar que a avaliação do impacto de uma dada política na qualidade da educação é uma tarefa complexa e nem sempre passível de ser observada. Primeiro porque não sabemos o efeito que um padrão de gastos exerce na qualidade da educação. Outro importante fator é que mesmo que possamos atribuir toda a melhoria da qualidade da educação a um dado programa ou separar os efeitos causados por um programa específico, os efeitos benéficos muitas vezes não são vistos de imediato, isto é, só irão surtir efeito ao longo dos anos. Assim só podemos observar o impacto do FUNDEF em fatores que o governo central considera importantes para se atingir uma escola fundamental de qualidade: a valorização do magistério, e aumento de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Os objetivos do MEC quanto à valorização do magistério estão relacionados ao aumento da remuneração e da qualificação dos profissionais da educação fundamental. No que diz respeito à remuneração do magistério, os efeitos após o primeiro ano de implementação do FUNDEF, em âmbito nacional, podem ser observados através da pesquisa encomendada pelo MEC à FIPE. Essa pesquisa também nos permite observar o impacto do FUNDEF na equidade da remuneração oferecida pelas diferentes redes e entre as regiões do país. Nos municípios estudados na pesquisa qualitativa, também pudemos

---

estabelece a obrigatoriedade da elaboração de um Plano de Cargos e Carreiras para os profissionais do ensino fundamental, que preveja uma progressão salarial de acordo com a qualificação desses profissionais. Já os 40% restantes dos recursos contam com melhor especificação de itens que podem ser considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

<sup>68</sup> Como vimos, o impacto redistributivo do FUNDEF é principalmente sentido nas regiões Norte e Nordeste, onde as redes municipais são as principais responsáveis por prover o ensino fundamental.

observar esta alteração salarial perguntando aos secretários de educação se houve mudança na remuneração do magistério depois da implementação do FUNDEF.

Encontramos maior limitação para observar o efeito do FUNDEF na qualificação dos professores do ensino fundamental, pois esta depende de um tempo para que professores possam participar de cursos de capacitação. Entretanto, pudemos observar tanto em âmbito nacional quanto na pesquisa qualitativa se os governos locais vinham oferecendo cursos de capacitação para professores leigos e se já estavam vigorando novos planos de cargos e carreiras nos municípios.<sup>69</sup> Estas duas estratégias são os principais instrumentos para atingir, ao longo do tempo, maior qualificação dos profissionais de educação. No momento podemos apontar, somente, para mudanças preliminares na qualificação do magistério, de acordo com estatísticas do MEC/INEP, que possam estar refletindo o funcionamento dessas estratégias.

Também encontramos algumas limitações para observar se o FUNDEF tem alcançado gastos mais direcionados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Primeiro porque não temos um padrão de gasto-qualidade. Se para a valorização do magistério os gastos implicam maior remuneração e capacitação de professores leigos, não temos para os 40% dos recursos restantes um parâmetro que nos aponte uma combinação de gastos eficiente. Além disso, a falta de informação em âmbito nacional e a falta de transparência dos governos locais em alguns municípios estudados impossibilita a realização de uma análise mais minuciosa. Assim, restringimo-nos a observar para o Brasil e suas regiões, através da “Pesquisa de Avaliação da Implementação do FUNDEF - 1998”, os itens relacionados a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, em que os governos locais afirmaram ter ocorrido aumento de gastos após a implementação do FUNDEF. Novamente, observamos se o impacto nos gastos foi mais sentido nas regiões e redes mais beneficiadas com os mecanismos redistributivos do FUNDEF.

Na pesquisa qualitativa, observamos a padrão de gastos dos recursos do FUNDEF nos municípios, através de documentos fornecidos pela Secretaria de Educação e/ou pelos

---

<sup>69</sup> Apesar deste segundo fator não estar relacionado diretamente a qualificação dos profissionais da educação, o governo central espera que um plano de carreiras que apresenta regras de progressão tal qual especificadas por lei representaria um incentivo financeiro para que professores se qualifiquem ainda mais.

Conselhos de Acompanhamento e perguntamos aos Secretários de Educação quais foram os principais gastos realizados com os recursos do FUNDEF.

A seguir apresentamos os resultados alcançados no Brasil e regiões, nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro e nos municípios estudados na pesquisa qualitativa. Depois tentaremos tirar conclusões, relacionando o funcionamento dos mecanismos analisados no capítulo anterior com os resultados alcançados na eficiência e equidade da gestão.

*A eficiência e equidade dos gastos: a valorização do magistério  
A remuneração dos profissionais da educação*

Através da pesquisa nacional realizada pela FIPE e apresentada no “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF” pelo MEC, pudemos observar o impacto do FUNDEF na remuneração do magistério do ensino fundamental. Estes resultados, tanto em relação à variação geral da remuneração quanto ao seu impacto na equidade de gastos entre as redes estaduais e municipais e entre as regiões do país, podem ser observados através das tabelas 24 e 25 abaixo.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> As tabelas 7 e 8 foram contruídas a partir da pesquisa por amostragem realizada pela FIPE sobre a remuneração do magistério antes e depois da implementação do FUNDEF. A pesquisa foi realizada em Dezembro de 1997 e Agosto de 1998. As tabelas aqui apresentadas “referem-se às variações salariais ocorridas nas redes municipal e estadual, considerando-se a jornada de trabalho de 20 horas semanais e as três categorias funcionais que respondem por mais de 80% do número total de professores do ensino fundamental público” (MEC 1999, p.30).

**Tabela 24 - Rede pública municipal – estimativa de remuneração mensal de professores com carga horária de 20horas/semmanais. Valores de ago/98 e dez/97 – variação % média ponderada no período**

REGIÕES	CATEGORIAS:			
	1º Grau Completo	2º Grau Completo	Superior Lic. Plena	TOTAL
<b>BRASIL</b>				
Dez/97	121	269	472	324
Ago/98	175	328	533	381
Var%	44,6%	22,0%	12,9%	17,5%
<b>A. OESTE</b>				
Dez/97	207	260	365	294
Ago/98	214	293	407	332
Var%	3,4%	12,5%	11,4%	12,8%
<b>SUL</b>				
Dez/97	233	372	468	426
Ago/98	240	399	519	466
Var%	2,9%	7,2%	10,8%	9,3%
<b>SUDESTE</b>				
Dez/97	229	395	523	462
Ago/98	248	448	588	466
Var%	8,1%	13,4%	12,4%	9,3%
<b>NORTE</b>				
Dez/97	152	255	461	242
Ago/98	204	291	503	279
Var%	34,2%	14,2%	9,0%	15,4%
<b>NORDESTE</b>				
Dez/97	78	144	306	155
Ago/98	144	229	382	231
Var%	84,0%	58,5%	24,7%	49,2%

**FONTE: MEC (Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE), 1999, p.34**

**Tabela 25 - Rede pública estadual – estimativa de remuneração mensal de professores com carga horária de 20 horas/semanais. Valores de ago/98 e dez/97 – variação % média ponderada no período**

REGIÕES	CATEGORIAS:			
	1º Grau Completo	2º Grau Completo	Superior Lic. Plena	TOTAL
<b>BRASIL</b>				
Dez/97	188	354	443	394
Ago/98	195	383	519	440
Var%	3,7%	8,1%	17,2%	11,6%
<b>C. OESTE</b>				
Dez/97	194	288	473	373
Ago/98	234	301	479	389
Var%	20,7%	4,7%	1,2%	4,4%
<b>SUL</b>				
Dez/97	N/d	345	433	418
Ago/98	N/d	346	443	426
Var%	N/d	0,2%	2,3%	2,0%
<b>SUDESTE</b>				
Dez/97	404	442	444	437
Ago/98	404	453	607	517
Var%	0,0%	2,6%	36,7%	18,3%
<b>NORTE</b>				
Dez/97	200	325	494	344
Ago/98	220	339	539	364
Var%	10,2%	4,2%	9,1%	5,8%
<b>NORDESTE</b>				
Dez/97	136	283	441	330
Ago/98	136	350	478	388
Var%	0,3%	23,5%	8,4%	17,6%

**FONTE:** MEC (Pesquisa por amostragem realizada pela FIPE)

**Obs.:** n/d = não disponível

De acordo com a pesquisa realizada pela FIPE, “na média nacional, considerando-se todos os níveis de formação e todas as jornadas de trabalho, a remuneração do magistério aumentou 12,9% no período entre dezembro/97 e agosto/98. No mesmo período, a variação inflacionária medida pelo IGP-DI foi de 2,5%, o que configura ganho real de salário para o magistério”(MEC, 1999, p.29-30).

Com as tabelas acima, podemos observar que houve impacto na remuneração tanto nas redes estaduais quanto nas redes municipais em todas as regiões do país.

A estimativa de remuneração de professores com carga horária de 20 horas semanais na rede pública municipal variou em 17,5% no Brasil, entre dezembro de 1997 e agosto de 1998. Esta variação foi de 11,6% para as redes estaduais de ensino fundamental (ver tabelas 24 e 25).

Apesar de terem sido observadas variações positivas em todas as regiões do país e em ambas as redes municipais e estaduais, esta variação foi marcada em regiões e redes específicas, contribuindo para atingir o objetivo de equidade esperado pelo governo central.

Nas Regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul, a variação de remuneração ocorrida nas redes municipais foi superior à ocorrida nas redes estaduais.

Esta maior variação dos salários nas redes municipais representou para as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste uma aproximação da estimativa de remuneração das redes municipais das redes estaduais. Esta aproximação é bastante visível na região Nordeste do país. Nessa Região, a estimativa de remuneração de professores da rede municipal em dezembro de 1997 (R\$ 155,00) era equivalente a 47,0% da estimativa da remuneração oferecida pelas redes estaduais no mesmo período (R\$ 330,00). Em agosto de 1998, após a implementação do FUNDEF, esta estimativa para as redes municipais variou em 49,2%, passando para R\$ 231,00 e para as redes estaduais variou em 17,6%, atingindo R\$ 388,00. Assim, em agosto de 1998, a estimativa de remuneração das redes municipais, R\$ 231,00, passa a ser equivalente a 59,5% da estimativa de remuneração das redes estaduais nessa região, R\$388,00 (tabelas 24 e 25).

Observamos esta mesma tendência, porém de forma menos acentuada, nas Regiões Norte e Centro-Oeste. Na região Norte, a remuneração média do magistério do ensino fundamental das redes municipais antes do FUNDEF (R\$ 242,00) era equivalente a 70,3% da remuneração média oferecida pela redes estaduais (R\$ 344,00). Após a implementação do FUNDEF, a média das redes municipais (R\$ 279,00) passa a ser equivalente a 76,6% da média de remuneração oferecida pelas redes estaduais (R\$ 364,00). Na Região Centro-Oeste, esta mesma proporção passa de 78,8% para 85,3% (ver tabelas 24 e 25).

Já na Região Sul, a remuneração média dos professores oferecida pelas redes municipais (R\$ 426,00) já era superior à média oferecida pelas redes Estaduais (R\$ 418,00). A implementação do FUNDEF veio acentuar esta tendência.

A Região Sudeste foi a única que apresentou uma variação total na estimativa de remuneração oferecida pelas redes estaduais (18,3%), maior do que na rede pública municipal (9,3%). Nesta Região, a média de remuneração paga pela rede estadual (R\$ 437,00), que era um pouco inferior à média de remuneração das redes municipais (R\$ 462,00), após a implementação do FUNDEF passa a ser superior (R\$ 517,00), à média das redes municipais (R\$ 466,00) (ver tabelas 24 e 25).

Este resultado é compatível com a estrutura de maior ou menor municipalização das diferentes regiões do país. Como vimos anteriormente, o maior impacto redistributivo observado ocorreu em favor das redes municipais da Região Nordeste, onde a educação já se mostrava mais municipalizada. A relação contrária é observada na Região Sudeste, onde (com a exceção do Estado do Rio de Janeiro) a educação fundamental era provida, antes do FUNDEF, principalmente pelas redes estaduais. Nessa Região, os governos de Estado foram os principais beneficiados com a redistribuição de recursos. Assim, as maiores variações da remuneração nas redes municipais na Região Nordeste e nas redes estaduais na Região Sudeste condizem com a redistribuição de recursos vigente.

A tabela 24 ainda mostra que houve maior variação da estimativa de remuneração de professores do ensino fundamental nas redes municipais na Região Nordeste do país (49,2%), seguida pela variação nas regiões Norte (15,4%), Centro-Oeste (12,8%), Sul e Sudeste (ambas apresentando 9,3% de variação). Isto é, o FUNDEF teve maior impacto nos salários de profissionais do magistério nas redes municipais das regiões menos desenvolvidas do país.

Estes resultados são ainda mais significativos, se observarmos que antes da implementação do FUNDEF a estimativa de remuneração de professores com carga horária de 20 horas semanais nas redes municipais na região Nordeste (R\$ 155,00) representava 33,5% desta estimativa para a Região Sudeste (R\$ 462,00). Com o FUNDEF, a estimativa da região Nordeste (R\$231,00) passou a representar 49,6% da estimativa da Região Sudeste (R\$ 466,00) (ver tabela 24). Estes resultados apontam para uma aproximação entre as estimativas de remuneração da Região Nordeste, com menor IDH do país, e a estimativa de remuneração da Região Sudeste, com o maior IDH.

Novamente, este resultado condiz com os mecanismos redistributivos trazidos pelo FUNDEF, já que, com exceção do Pará, todos os estados que receberam complementação de recursos da União estavam localizados na Região Nordeste e, nos estados desta região as transferências de recursos ocorridas foram principalmente dos Estados em direção aos municípios.

Assim, a variação da média de remuneração observada após a implementação do FUNDEF segue não só a tendência de aproximação da remuneração entre as rede estaduais e municipais, principalmente nas regiões onde estas eram mais discrepantes. A variação ocorrida também representa uma aproximação da média de remuneração da rede pública municipal das diferentes regiões do país.<sup>71</sup>

Assim podemos dizer que, no que concerne à remuneração do magistério, os objetivos de promover maior equidade entre as redes estaduais e municipais e entre as regiões vêm sendo alcançados.

#### *Nos Estados e municípios*

Este aumento da remuneração dos profissionais do magistério e a diminuição do *gap* entre a remuneração oferecida pelas redes estaduais e municipais do ensino fundamental também foram observadas nos municípios estudados na pesquisa qualitativa.

Observamos nos municípios pesquisados as diferenças na remuneração do magistério tanto para professores da 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> série quanto aos da 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries, e comparamos estes com os salários oferecidos pelas redes estaduais dos respectivos Estados.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Vale ressaltar que a diferença de remuneração no ensino fundamental entre as regiões do país era mais acentuada nas redes municipais do que nas redes estaduais.

<sup>72</sup> Já que alguns municípios não tinham elaborado planos de cargos e carreiras, enquadrando professores com diferentes qualificações, optamos por observar a mudança de salário de professores da 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries e da 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries com o mínimo de qualificação exigida por lei: ensino médio completo, na modalidade normal e ensino superior em curso de licenciatura, graduação plena, respectivamente.

**Tabela 26 - Remuneração do magistério para professores da 1ª à 4ª séries e da 5ª à 8ª séries com carga horária de 20 horas semanais, antes e depois da implementação do FUNDEF - municípios e Estados**

Municípios/Estados Formação	Antes do FUNDEF (1997)	Depois do FUNDEF (1998/1999)	Variação %
<b>Pintadas - BA</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 62,00	R\$ 146,90 + R\$ 30,00* = 176,90	185,3%
5ª-8ª séries	R\$ 62,00	R\$ 146,90 + R\$ 30,00* = 176,90	185,3%
<b>São Sebastião do Passé-BA</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 141,12	R\$ 142,00 + R\$ 35,50* = 177,50	25,8%
5ª-8ª séries	R\$ 178,20	R\$ 206,84	16,1%
<b>Santo Antônio de Jesus-BA</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 70,00	R\$ 200,00	185,7%
5ª-8ª séries	R\$ 70,00	R\$ 260,00	271,4%
<b>Rede Estadual – BA***</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 277,00	R\$ 339,00	22,4%
5ª-8ª séries	R\$ 382,00	R\$ 452,00	18,3%
<b>Itaboraí – RJ</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 251,90	R\$ 340,00 + 170* = 510,86	102,8%
5ª-8ª séries	R\$ 330,32	R\$ 441,86 + 170* = 611,86	85,3%
<b>Petrópolis – RJ</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 268,01	R\$ 350,00 + 70* + 150** = 570,00	112,7%
5ª-8ª séries	R\$ 513,00	R\$ 513,00 + 150* + 150** = 766,00	49,3%
<b>São Gonçalo – RJ</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 254,00	R\$ 254,00 + 150** = 404,00	59,1%
5ª-8ª séries	R\$ 264,00	R\$ 264,00 + 150** = 414,00	56,8%
<b>Rede Estadual – RJ</b>			
1ª-4ª séries	R\$ 230,00	R\$ 390,00	69,6%
5ª-8ª séries			

**FONTE:** Documentos fornecidos pelas Secretarias de Educação.

\* Regência de classe: gratificação para professores dentro de sala de aula

\*\* Abono FUNDEF

\*\*\* Valor do piso salarial + regência de classe + abono

Observamos na tabela acima que houve aumento na remuneração mensal de profissionais da rede municipal de ensino fundamental em todos os municípios estudados. Estes aumentos foram concedidos de diversas formas: aumento no piso salarial (Pintadas, São Sebastião do Passé e Santo Antônio de Jesus - BA, Itaboraí e Petrópolis - RJ) e/ou na forma de abono-FUNDEF (Petrópolis e São Gonçalo - RJ) e/ou na forma de regência de classe (Pintadas, São Sebastião do Passé - BA, Itaboraí e Petrópolis - RJ).

Também notamos aumentos na remuneração de profissionais do magistério nas redes estaduais da Bahia e do Rio de Janeiro. Este é um impacto inesperado, já que os mecanismos de redistribuição do FUNDEF incorreram na perda de recursos desses Estados, principalmente no Estado do Rio de Janeiro (ver tabela 2, capítulo 4).

Nos municípios estudados do Estado da Bahia, observamos uma variação extremamente acentuada na remuneração dos professores nos municípios de Pintadas e de Santo Antônio de Jesus. Em Pintadas esta variação é de 185,5% e em Santo Antônio de Jesus é de 185,7% para professores da 1ª à 4ª séries e de 271,4% para professores da 5ª à 8ª séries. Esta variação é menos marcada em São Sebastião do Passé, uma vez que a rede municipal já oferecia um salário mais elevado do que a dos outros municípios estudados. Mesmo que os salários atingidos após a implementação do FUNDEF ainda sejam baixos em comparação com a remuneração média das redes municipais do país (R\$ 381,00, ver tabela 24), as variações significaram uma aproximação da remuneração destes municípios com a remuneração oferecida pela rede Estadual da Bahia, seguindo a tendência observada na Região Nordeste. Por exemplo, antes do FUNDEF, o salário de professores da 1ª à 4ª série do ensino fundamental da rede municipal de Pintadas (R\$62,00), equivalia a 22,4% do salário de professores da rede estadual (R\$277,00). Com a variação ocorrida após a implementação do FUNDEF, o salário dos professores da 1ª a 4ª séries da rede municipal de Pintadas (R\$176,90) passou a equivaler a 52,2% do salário oferecido pela rede estadual da Bahia (R\$339,00).<sup>73</sup>

Nos municípios estudados no Estado do Rio de Janeiro, os salários oferecidos pelas redes municipais já eram superiores àqueles oferecidos pela rede estadual. Entretanto, o Estado do Rio de Janeiro é atípico em sua região, por apresentar uma rede de ensino fundamental mais municipalizada. A implementação do FUNDEF representou, deste modo, uma municipalização de recursos, como é o caso dos três municípios aqui estudados. Assim, este Estado se assemelha mais à Região Sul, e esperaríamos encontrar aqui uma variação maior na remuneração das redes municipais, implicando salários ainda mais altos pagos por essas redes.

Observamos uma variação acentuada principalmente na remuneração de professores da 1ª à 4ª séries da rede municipal de Itaboraí e Petrópolis. Em Itaboraí, antes do FUNDEF, o salário inicial de professores da 1ª à 4ª séries era equivalente a R\$ 251,90.

---

<sup>73</sup> Encontramos esta tendência de aproximação nos 3 municípios estudados, com exceção a variação de remuneração de professores de 5ª a 8ª séries no município de São Sebastião do Passé. Apesar da variação positiva ocorrida para esta categoria de professor, ela não representou uma aproximação ao salário pago pela rede estadual da Bahia.

Com o FUNDEF, a remuneração mensal inicial variou em 102,8%, passando a ser equivalente a R\$ 510,86. Em Petrópolis, o salário inicial dos professores da 1ª à 4ª séries passa de R\$ 268,01 para R\$ 570,00 representando uma variação de 127%. Em São Gonçalo esta variação é menor, 59,1%, e o salário inicial de professores da 1ª a 4ª séries que antes do FUNDEF era equivalente a R\$254,00, com o FUNDEF passou a ser equivalente a R\$ 404,00.

Entretanto, observamos em Itaboraí e Petrópolis uma variação salarial dos professores da 1ª à 4ª séries (102,8% e 112,7% respectivamente) superior àquela oferecida pela rede estadual, o que resultou em salários oferecidos por essas redes municipais ainda mais altos do que aqueles oferecidos pela rede estadual do Rio de Janeiro. Este mesmo padrão não foi observado em São Gonçalo, onde a variação salarial de professores de 1ª à 4ª séries (59,1%) foi menor do que aquela oferecida pela rede estadual (69,6%). Se antes do FUNDEF o salário inicial de professores da 1ª à 4ª séries da rede municipal se São Gonçalo, R\$ 254,00, era equivalente a 110,4% do salário oferecido pela rede estadual, após a implementação do FUNDEF e dos aumentos oferecidos por ambas as redes, o salário inicial dos professores da 1ª à 4ª séries oferecido pela rede municipal, R\$ 404,00, passa a ser equivalente a 103,6% do salário oferecido pela rede estadual. Neste município o salário oferecido pela rede municipal não se distanciou do salário oferecido pela rede estadual, mas se aproximou deste depois da implementação do FUNDEF,<sup>74</sup> mesmo que, antes da implementação dos mecanismos redistributivos do FUNDEF, este município era o que oferecia os menores salários dentre os três municípios estudados.

#### *Remuneração do magistério: conclusão*

Observamos um impacto positivo na variação da remuneração do magistério, principalmente nas redes municipais das Regiões Norte e Nordeste e redes estaduais da Região Sudeste, acompanhando os mecanismos redistributivos trazidos com o FUNDEF.

---

<sup>74</sup> Diversos fatores podem explicar este aumento menor em São Gonçalo, entretanto para o Conselho de Acompanhamento e diretores do SEPE o menor aumento é atribuído ao desrespeito do governo local à lei que estabelece a subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEF a serem gastos com o ensino fundamental. Apesar da pouca transparência, o Conselho obteve documentação do governo local que apontava a inclusão de vale-transporte e seguro-saúde na folha de pagamento dos salários de professores, que provavelmente estariam sendo pagos com os recursos do FUNDEF.

Com a pesquisa qualitativa, ainda observamos que o aumento salarial não se deve somente ao impacto redistributivo trazido pelos mecanismos do FUNDEF. Estes mecanismos redistributivos, aliados à subvinculação de 60% dos recursos para a remuneração de profissionais do magistério e capacitação de professores leigos, a divulgação de quanto cada município tinha disponível mensalmente na conta do FUNDEF e a propaganda de divulgação na mídia promovida pelo MEC e direcionada principalmente para professores do ensino fundamental, apontando para o impacto que o FUNDEF teria em seus salários, foram estratégias que exerceram impacto na mobilização da categoria dos professores.

Com esta combinação de estratégias, o governo federal forneceu para associações de professores, já organizadas, instrumentos para estas fizessem pressão sobre os governos locais por aumentos de salários. Nos municípios de Itaboraí e de São Gonçalo, os diretores do SEPE/RJ realizaram estudos e cálculos aproximados de possíveis aumentos salariais, de acordo com a disponibilidade de recursos para seus municípios. Cientes da possibilidade de aumentos, estes agentes usaram tais cálculos para mobilizar a classe de professores do ensino fundamental a fim de pressionar os governos locais a cederem maiores aumentos salariais.<sup>75</sup>

Este tipo de pressão pode ter sido outro fator propulsor do impacto no aumento salarial observado ao longo do país.

Este quadro sugere que estratégias tais como a inclusão destes atores nos Conselhos de acompanhamento e a atribuição de funções deliberativas a estes Conselhos poderiam alcançar um impacto ainda mais significativo na remuneração do magistério.

---

<sup>75</sup> Em Itaboraí (RJ), logo após a implementação do FUNDEF, o governo local cedeu um abono de R\$ 100,00 mensais para todos os professores do ensino fundamental. Usando os cálculos de possibilidades de aumento trazidos com maior montante de recursos recebidos pelo município e a sub-vinculação de 60% destes para a valorização do magistério, como instrumento de pressão e mobilização da categoria, os professores conseguiram um aumento no piso inicial do salário acrescido de uma gratificação mensal equivalente a R\$170,00 para todos os professores enquadrados no novo plano de carreiras. Em São Gonçalo (RJ), o governo local inicialmente concedeu um abono de R\$100,00 mensais a todos os professores do ensino fundamental. Com a mobilização e a pressão realizadas, os professores conseguiram aumentar esse abono para R\$ 150,00 mensais.

### *Qualificação de professores: capacitação de professores leigos*

Observamos, através das respostas dos questionários à pesquisa de implementação do FUNDEF realizada pelo MEC/INEP/FUNDEF, a porcentagem de municípios que estavam oferecendo capacitação para professores leigos no Brasil e Regiões e nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro. Estes resultados, para o Brasil e suas regiões, são resumidos na tabela abaixo:

**Tabela 27 - Municípios com atividades de capacitação de professores – Brasil e Regiões – 1998**

UF	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS			TOTAL
	Com Capacitação	Sem Capacitação	Sem Informação	
BRASIL	57,9%	15,0%	27,1%	100,0%
NORTE	71,0%	14,5%	14,5%	100,0%
NORDESTE	81,0%	10,3%	8,7%	100,0%
SUDESTE	24,2%	9,0%	66,8%	100,0%
SUL	55,0%	13,7%	31,3%	100,0%
C. OESTE	51,8%	31,6%	16,6%	100,0%

FONTE: “Balanço do primeiro ano do FUNDEF”, MEC, Março 1999, p.27

Os resultados da pesquisa realizada em 1998 indicam que 57,9% dos municípios que responderam ao questionário tomaram providências no sentido de capacitar professores leigos. Essa proporção é mais significativa no Norte (71% dos municípios) e no Nordeste (81%), regiões onde a incidência de professores leigos no quadro do magistério é mais pronunciada (ver tabela 27).

No Estado da Bahia, dentre os municípios que responderam ao questionário da “Pesquisa de Acompanhamento da Implementação do FUNDEF”, 75,5% tomaram alguma providência para capacitar professores leigos. No Estado do Rio de Janeiro esta porcentagem foi de 20%. Aqui temos de levar em conta que o número de municípios que apresentam professores leigos no quadro do magistério é maior no Estado da Bahia do que no Estado do Rio de Janeiro. Dos municípios que responderam ao questionário no Estado da Bahia, 87,9% afirmaram ter professores leigos no quadro de magistério. Já no Estado do Rio de Janeiro somente 20% dos municípios que responderam ao questionário afirmam ter professores leigos no quadro do magistério.

Nos municípios estudados na pesquisa qualitativa, perguntamos aos Secretários de Educação se estavam tomando providências para capacitar professores leigos. Nos três

municípios pesquisados no Estado do Rio de Janeiro, não havia professores leigos no quadro do magistério do ensino fundamental.

Na Bahia, os municípios de Pintadas e de Santo Antônio de Jesus vêm promovendo cursos de capacitação e pretendem extinguir os professores leigos do quadro do magistério até 2002. O município de São Sebastião do Passé não promoveu cursos de capacitação para professores leigos, já que o número destes professores no quadro do magistério é muito pequeno. Tais professores foram desviados para outras funções ou estão prestes a se aposentar. Nos três municípios, as Secretarias de Educação pretendem extinguir esta categoria do quadro do magistério.

Este fator pode representar, no futuro, uma maior qualificação de professores no ensino fundamental, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde estes, atualmente, apresentam menor nível de qualificação.

*Qualificação de professores: elaboração de planos de carreira*

Observamos através das respostas aos questionários elaborados pelo MEC/FUNDEF/INEP o impacto do FUNDEF na formulação de novos planos de carreiras nos municípios das diversas regiões do país. Os resultados encontrados são resumidos nas tabelas abaixo:

**Tabela 28 - Municípios com planos de carreira – situação em 1998**

Região	Percentual de Municípios				
	Com novo Plano (A)	Com Plano antigo (B)	Total com plano (A+B)	Sem Plano (C)	TOTAL (A+B+C)
<b>Brasil</b>	42,5%	29,9%	72,4%	27,6%	100%
<b>NORTE</b>	54,9%	10,6%	65,5%	34,5%	100%
<b>NORDESTE</b>	76,3%	6,2%	82,6%	17,4%	100%
<b>SUDESTE</b>	26,8%	21,5%	48,4%	51,6%	100%
<b>SUL</b>	15,7%	65,0%	80,8%	19,2%	100%
<b>C.OESTE</b>	33,4%	35,2%	68,6%	31,4%	100%

FONTE: “Balanço do primeiro ano do FUNDEF”, MEC, Março 1999, p.23

Dos municípios que responderam ao questionário, 42,5% disseram ter elaborado um novo plano de carreiras em 1998 e 29,9% afirmaram já possuir um plano de carreiras. Ou seja, após o primeiro ano de implementação do FUNDEF, 72,4% dos municípios

pesquisados já cumpriam a exigência legal relacionada ao Plano de Cargos e Carreiras (ver tabela 28).

Observamos que as porcentagens de municípios que elaboraram novos planos de carreira após a implementação do FUNDEF nas Regiões Nordeste e Norte, 76,3% e 54,9%, foram acima da média nacional, 42,5%. Se antes do FUNDEF estas eram as regiões que apresentavam menor porcentagem de municípios com planos de carreiras, depois de sua implementação a porcentagem de municípios com planos de carreiras na Região Nordeste, 82,6%, ultrapassa a porcentagem de municípios no Brasil, 72,4%, e a porcentagem de municípios na Região Norte, 65,5%, se aproxima da porcentagem nacional.

Também foi alta a porcentagem de municípios que apresentavam planos de carreiras em 1998 nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro (tabela 29).

**Tabela 29 - Municípios com planos de carreiras – situação em 1998 – Estados da Bahia e do Rio de Janeiro**

Estados	Percentual de Municípios				
	Com novo plano (A)	Com plano antigo (B)	Total com plano (A+B)	Sem Plano (C)	TOTAL (A+B+C)
<b>Bahia</b>	68,0%	15,5%	83,5%	16,5%	100%
<b>Rio de Janeiro</b>	47,0%	26,5%	73,5%	26,5%	100%

Fonte: Tabela construída a partir das respostas fornecidas pelos municípios à “Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do FUNDEF –1998” realizada pelo escritório do FUNDEF/MEC/INEP

Nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro, a porcentagem de municípios com novos planos é bastante alta. Na Bahia, seguindo a tendência da Região Nordeste, 68,0% dos municípios afirmaram ter elaborado novos planos de carreira após a implementação do FUNDEF. Somando-se aos municípios com planos antigos, o estado totaliza 83,5% de municípios que apresentam planos de carreiras (ver tabelas 28 e 29). No Estado do Rio de Janeiro, o total de municípios já apresentando planos de carreira após o primeiro ano de implementação do FUNDEF, 73,5%, estava acima da porcentagem de municípios da sua região, 48,4%, e da porcentagem de municípios no Brasil, 72,4% (ver tabela 28 e 29).

Já na pesquisa qualitativa observamos não só se estes planos de cargos e carreiras já tinham sido elaborados, como também se seguiam a progressão de carreira estabelecida pela legislação pertinente. Perguntamos aos Secretários de Educação: (i) O município tem

plano de cargos e carreiras para profissionais do magistério do ensino fundamental? Especifique a situação do município quanto ao plano de carreiras: plano novo (elaborado depois da implementação do FUNDEF), plano antigo (anterior ao FUNDEF), em elaboração ou não tem; nos municípios que já apresentavam um plano de cargos e carreiras observamos: (ii) se estes continham a descrição de níveis de titulação correspondentes às habilitações mínimas exigidas pela Lei nº 9394/96 para o exercício do magistério; (iii) se continham critérios claros e objetivos de evolução na carreira, de acordo com incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente. Nos municípios onde as questões (i), (ii) e (iii) foram afirmativas, consideramos que planos de carreiras representavam incentivo à qualificação dos professores. Os resultados encontrados estão resumidos na tabela abaixo:

**Tabela 30 - Situação e conceito do plano de cargos e carreiras dos municípios**

<b>Municípios</b>	<b>Tem Plano? Situação do Plano</b>	<b>Titulação</b>	<b>Progressão</b>	<b>Incentivo à Qualificação</b>
<b>Pintadas – BA</b>	Não – Em elaboração	-	-	Não
<b>S. S. Passé – BA</b>	Sim – Plano novo	Sim	Sim	Sim
<b>S. A. de Jesus – BA</b>	Sim – Plano antigo	Sim	Sim	Sim
<b>Itaboraí – RJ</b>	Sim – Plano novo	Sim	Sim	Sim
<b>Petrópolis – RJ</b>	Não - Em elaboração	-	-	Não
<b>São Gonçalo – RJ</b>	Sim – Plano novo	Sim	Não	Não

**FONTE: Informações e planos de cargos e carreiras fornecidos pelas secretarias de educação.**

O impacto da nova legislação na elaboração de planos de carreiras dos municípios estudados foi bem diversificado. Os municípios de São Sebastião do Passé (BA), Santo Antônio de Jesus (BA) e Itaboraí (RJ) apresentavam um plano de carreiras contendo as especificações relativas à titulação dos professores e à progressão da carreira de acordo com a qualificação dos professores, elementos que devem incentivar a maior qualificação destes.

Este efeito, trazido pelo novo plano de carreiras e pelo aumento do piso salarial dos professores, é apontado pela Secretaria de Educação de Itaboraí (RJ). Após o primeiro ano de implementação do FUNDEF, a Secretaria indicou que 43 professores que estavam desempenhando funções fora do magistério voltaram para as salas de aula e, no ano de 1999, 44 professores pediram para ser enquadrados em uma nova categoria, por estarem mais qualificados.

Em Pintadas (BA) e Petrópolis (RJ), os Secretários de Educação afirmaram que os Planos de Cargos e Carreiras ainda estavam em fase de elaboração. Já o município de São Gonçalo (RJ) apresentava um novo plano de carreiras, mas este não continha regras de progressão de carreira de acordo com a qualificação dos professores. Nesses três municípios o plano de carreiras não pode ser visto como um incentivo à maior qualificação dos professores.

#### *Qualificação do Magistério: Resultados Preliminares*

Não podemos saber, ao certo, qual foi ou tem sido o impacto destas medidas, capacitação de professores leigos e elaboração de planos de carreiras, na qualificação do magistério do ensino fundamental. Entretanto, a progressão da qualificação do magistério do ensino fundamental pode ser observada através da comparação da porcentagem de professores em cada categoria de qualificação, em 1996 e 1999.

As tabelas 31 e 32 apontam para estas progressões nas diversas Regiões do país:

**Tabela 31 – Docentes no ensino fundamental por qualificação (%) – Brasil e Regiões – 1996**

Regiões	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total
	Incompleto	Completo			
<b>Brasil</b>	4,6%	4,4%	47,2%	43,8%	100,0%
<b>Norte</b>	10,2%	12,5%	60,9%	16,4%	100,0%
<b>Nordeste</b>	10,8%	7,7%	58,0%	23,5%	100,0%
<b>C. Oeste</b>	2,4%	4,2%	48,2%	45,2%	100,0%
<b>Sudeste</b>	0,7%	1,1%	39,4%	58,8%	100,0%
<b>Sul</b>	1,0%	2,2%	39,1%	57,7%	100,0%

FONTE: INEP/MEC; Fundação Seade.

**Tabela 32 – Docentes no ensino fundamental por qualificação (%) - Brasil e Regiões 1999**

Regiões	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo	Total
	Incompleto	Completo			
<b>Brasil</b>	2,1%	3,3%	47,7%	46,9%	100,0%
<b>Norte</b>	5,1%	9,6%	65,4%	19,9%	100,0%
<b>Nordeste</b>	4,9%	6,2%	63,5%	25,4%	100,0%
<b>C. Oeste</b>	1,3%	2,5%	46,5%	49,7%	100,0%
<b>Sudeste</b>	0,2%	0,7%	36,0%	63,1%	100,0%
<b>Sul</b>	0,3%	0,9%	35,8%	63,0%	100,0%

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

Pudemos observar que as porcentagens de docentes com a qualificação equivalente ao ensino fundamental incompleto (4,6%) e completo (4,4%) representavam 9,0% dos docentes do ensino fundamental no Brasil em 1996. Em 1999, estas porcentagens caíram para 2,1% de docentes com ensino fundamental incompleto e 3,3% de docentes com o ensino fundamental completo, e estas categorias de docentes passaram a representar 5,4% do total dos docentes do ensino fundamental no Brasil.

Notamos que as porcentagens de professores com qualificação inferior ao ensino médio completo nas Regiões Sul e Sudeste já eram baixas em 1996, e a diminuição destas porcentagens entre 1996 e 1999 é pequena.

Entretanto, a diminuição de docentes com qualificação inferior ao ensino médio completo nas Regiões Norte e Nordeste entre 1996 e 1999 é bastante pronunciada. Se na Região Norte, em 1996, 22,7% dos docentes do ensino fundamental tinham uma qualificação equivalente ao ensino fundamental completo ou incompleto, em 1999, esta proporção cai para 14,7%. Na Região Nordeste, esta mesma proporção entre 1996 e 1999 cai de 18,5% para 11,1%.

Apesar de não sabermos o quanto deste impacto é devido ao FUNDEF e lembrando que os resultados dos cursos de capacitação ainda são incipientes, estes dados mostram uma tendência positiva quanto à qualificação dos docentes do ensino fundamental nas regiões Norte e Nordeste do país, principalmente no que diz respeito à porcentagem de professores leigos no quadro do magistério.

#### *A eficiência e equidade dos gastos: a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental*

Devido à falta de informações sobre os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) fundamental, tanto nos anos que antecedem à implementação do FUNDEF como após sua implementação, torna-se difícil observar em que itens houve aumento de gastos após entrarem em vigor os mecanismos redistributivos trazidos com o FUNDEF. Esta é uma dificuldade tanto com a pesquisa nacional quanto com a qualitativa. Mas algumas mudanças no padrão de gastos com a educação fundamental das prefeituras puderam ser observadas.

Em suas respostas ao “Questionário de avaliação da Implementação do FUNDEF – 1998” os governos municipais apontaram em que itens relacionados com a manutenção e desenvolvimento da educação houve aumento de gastos após a implementação do FUNDEF.

A tabela 33 resume os resultados encontrados no Brasil e Regiões:

**Tabela 33 - Variação de gastos municipais em favor da educação fundamental Brasil e Regiões - 1998**

Despesas	Percentual de Municípios que aumentaram gastos					
	No País	NO	NE	CO	S	SE
Aquisição de material didático	76,2%	81,3%	89,9%	64,7%	60,0%	76,8%
Aquisição de material de consumo	78,2%	81,9%	92,0%	71,7%	65,2%	79,6%
Vigilância e Segurança das escolas	30,0%	35,0%	48,6%	29,7%	11,1%	24,8%
Serviços de limpeza	51,4%	59,4%	54,9%	47,3%	41,6%	59,8%
Aquisição de material de biblioteca	55,2%	53,1%	59,9%	45,7%	54,3%	59,4%
Modernização administrativa e gerencial da secretaria de educação	49,6%	45,0%	58,3%	38,0%	48,3%	51,4%
Reformas de salas de aula	56,9%	65,4%	68,8%	54,3%	45,7%	52,3%
Construção de salas de aula em escolas existentes	36,1%	40,6%	42,3%	31,3%	33,9%	31,9%
Construção de novas escolas	22,9%	46,9%	28,4%	18,0%	12,0%	22,0%
Transporte Escolar	25,3%	64,9%	59,1%	41,7%	9,8%	19,6%

FONTE: Resultados da “Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do FUNDEF – 1998” (MEC/INEP/FUNDEF).

Após a implementação do FUNDEF, grande parte dos governos locais apontaram ter aumentado seus gastos com diversos itens relacionados com MDE. No país os itens mais mencionados foram: aquisição de material didático, material de consumo e material de biblioteca, reformas de salas de aula e serviços de limpeza. Estes itens foram mencionados por mais de 50% dos municípios que responderam ao questionário.

Observamos que nas Regiões Norte e Nordeste a porcentagem de municípios que afirmaram ter aumentado gastos com os diversos itens relacionados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental é superior à porcentagem de municípios no Brasil, exceto nos itens de aquisição de material de biblioteca e modernização administrativa e gerencial da Secretaria de Educação, na Região Norte (ver tabela 33). O impacto da implementação do FUNDEF parece ter sido sentido principalmente nas regiões cujos

municípios têm sido os maiores beneficiados com a redistribuição de recursos trazidos pelo FUNDEF.

Como apontamos anteriormente, não dispomos de uma fórmula de gasto-eficiência, nem de informações precisas de como a combinação de gastos foi realizada nos municípios. Ainda assim, é interessante observar a incidência de municípios das regiões Norte e Nordeste do país que afirmam ter aumentado seus gastos com transporte escolar, 64,5% e 59,1%, respectivamente, estando acima da média nacional, 25,3% dos municípios. Em menor escala também observamos uma porcentagem de municípios nessas Regiões, se comparada com a média nacional, que afirmam estar gastando mais com construção de novas salas de aula e de novas escolas. Estes três itens merecem nosso destaque por estarem diretamente relacionados ao aumento de oferta de matrículas no ensino fundamental e por estas regiões apresentarem maior defasagem de oferta deste nível de ensino no país.

A falta de documentação precisa sobre gastos realizados com os recursos do FUNDEF pelos governos locais de alguns municípios também foi um fator limitante na pesquisa qualitativa. Para avaliar os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, observamos os gastos de acordo com a documentação fornecida pelos(as) Secretários(as) de Educação e/ou itens que estes afirmaram ter representado o principal gasto com recursos do FUNDEF. Desta forma, a tabela abaixo aponta para gastos aproximados, que não são passíveis de comparação entre si, já que foram calculados através de diferentes tipos de documentos fornecidos por cada Secretaria de Educação.

**Tabela 34 - Percentagem de gastos com valorização do magistério e com MDE e principais gastos realizados com recursos do FUNDEF<sup>76</sup>**

<b>Municípios</b>	<b>% com valorização do magistério</b>	<b>% gasta com MDE</b>	<b>Principais gastos com MDE</b>
<b>Pintadas (BA) *</b>	79,1%	19,7% (0,2% saldo para o ano seguinte)	14,6%: transporte escolar 1,7%: ampliação e reformas de escolas
<b>S. S. do Passé (BA)*</b>	52%	44%	17%: aquisição, manutenção e conservação de materiais para escolas 14%: transporte escolar 4%: aperfeiçoamento para professores e salário do pessoal administrativo
<b>S. A. de Jesus (BA) *</b>	60,2%	39,8%	23,8%: salário do pessoal administrativo 6,5%: manutenção e construção das instalações e equipamentos das escolas 6,8%: transporte escolar
<b>Itaboraí (RJ)**</b>	81,3%	18,7%	11,0%: construção de escolas
<b>Petrópolis (RJ)**</b>	70,1%	16,7% (13,2% de saldo para o ano seguinte)	6,9%: reforma de unidades escolares
<b>São Gonçalo (RJ)**</b>	63,1%	36,9%	Não há especificações na documentação fornecida – Secretaria afirma que construção de escolas foi principal gasto.

**FONTE:** Entrevistas com secretários de educação, membros do conselho de acompanhamento e diretores do sindicato e balancetes e relatório anuais fornecidos por secretarias de educação e por conselheiros.

\* Gastos referentes a 1999.

\*\* Gastos referentes a 1998.

Se não podemos calcular o que estes gastos representam para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental em geral, é interessante observar que nos três municípios da Bahia o item transporte escolar toma parte considerável do montante de recursos do FUNDEF gastos com MDE. Além disso, o item construção e ampliação de

<sup>76</sup> Os documentos usados para construir esta tabela foram os seguintes: Em Pintadas (BA) – balancetes mensais relativos aos gastos dos recursos do FUNDEF em 1999, fornecidos pela Secretaria de Educação, em São Sebastião do Passé (BA) – relatório realizado pelo conselho e balancetes referentes aos gastos dos recursos do FUNDEF no ano de 1999. Em Santo Antônio de Jesus (BA), balancetes dos gastos dos recursos do FUNDEF em 1999 fornecidos pela Secretaria de Educação. Em Itaboraí (RJ) – relatório anual de gastos dos recursos do FUNDEF em 1998 fornecidos pela Secretaria de Educação. Em Petrópolis (RJ) – relatório anual dos gastos realizados com recursos do FUNDEF em 1998, fornecidos pelo Conselho de Acompanhamento. Em São Gonçalo (RJ) - relatório parcial de gastos com recursos do FUNDEF de Janeiro/Outubro de 1998, fornecido pelo Conselho de Acompanhamento.

escolas é mencionado pelo município de Pintadas e de acordo com as Secretarias de Educação de Itaboraí e de São Gonçalo, é o principal gasto com MDE realizado com os recursos do FUNDEF nestes municípios. Chamamos a atenção para estes itens, já que estão relacionados, novamente, com a expansão da rede municipal no ensino fundamental.

Apesar de não sabermos o que estes gastos representam para a qualidade da escola de ensino fundamental, ainda assim é importante apontar que nos municípios de Santo Antônio de Jesus (BA) e São Gonçalo (RJ) foram formalizadas denúncias para o Ministério Público quanto ao uso indevido dos recursos do FUNDEF, isto é, gastos com itens não qualificados como manutenção e desenvolvimento da educação fundamental.

#### *O alcance dos objetivos pretendidos: conclusão*

Em âmbito nacional podemos dizer que o FUNDEF, através de diversos mecanismos, tem sido capaz de atingir maior eficiência e equidade na gestão do ensino fundamental, ao menos no que diz respeito a valorização do magistério. A eficiência da gestão tem sido observada tanto com a variação da remuneração do magistério quanto com a porcentagem de municípios, que vêm oferecendo cursos de capacitação e que já apresentam planos de carreiras elaborados. Estas duas medidas, como vimos, têm sido acompanhadas por uma diminuição da porcentagem de professores leigos no quadro do magistério do ensino fundamental do país.

A maior equidade da gestão do ensino fundamental tem sido observada através de resultados acentuados nas Regiões Norte e Nordeste do país.

De outro lado, apesar da pesquisa nacional apontar para uma grande proporção de municípios que afirmaram estar aumentando seus gastos com itens relacionados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, não podemos precisar ou qualificar tais aumentos de gastos.

Com a pesquisa qualitativa, observamos um aumento salarial dos professores do ensino fundamental em todos os municípios estudados. A variação da remuneração do magistério das redes municipais foi maior do que a variação da remuneração oferecida pelas redes estaduais respectivas, com exceção do município de São Gonçalo (RJ).

Quanto à qualificação do magistério, todos os municípios que apresentavam professores leigos, pretendiam extinguir esta categoria do quadro do magistério. Quanto ao Plano de Carreiras, três municípios já apresentavam planos com progressão de acordo com a qualificação dos docentes (Itaboraí – RJ, São Sebastião do Passé e Santo Antônio de Jesus – BA), em dois municípios estes planos estavam em elaboração (Pintadas – BA e Petrópolis – RJ) e somente em São Gonçalo o plano já tinha sido elaborado, mas não continha regras de progressão de acordo com a qualificação de docentes. Nestes três últimos municípios, o plano de carreiras não pode ser considerado como um elemento que incentive maior qualificação dos professores.

Por fim, todos os municípios afirmam ter aumentado gastos de recursos com MDE do ensino fundamental. Entretanto em Santo Antônio de Jesus (BA) e São Gonçalo (RJ) observamos a formalização de denúncias, ou melhor dizendo, suspeitas de mau uso desses recursos. Eles estariam sendo gastos com itens não considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Apesar de não contarmos com medidas precisas para comparar o alcance do objetivo de eficiência da gestão dos recursos do FUNDEF nos municípios estudados, parece que o município de São Gonçalo se destaca dos demais de uma forma negativa. É interessante observar que a avaliação dos membros dos Conselhos de Acompanhamento quanto à implementação do FUNDEF em seus municípios também destaca este município.

Perguntamos aos membros do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF: (i) que nota de 1 a 10 você daria para a implementação do FUNDEF neste município?; (ii) comparando com os municípios vizinhos e de seu conhecimento, o impacto do FUNDEF neste município tem sido pior, melhor ou igual aos outros municípios? Classificamos as notas da seguinte forma: (10 a 8) atitude positiva em relação ao governo local; (7 a 5) atitude média; e (1 a 4) atitude negativa. Esta mesma atitude foi observada através da questão (ii). Também perguntamos aos conselheiros: que nota de 1 a 10 você daria para a legislação do FUNDEF, tal qual concebida pelo MEC? Classificamos as notas da seguinte forma: (10 a 8) atitude positiva em relação ao governo federal; (7 a 5) atitude média; (4 a 1) atitude negativa. A questão (i) também foi dirigida aos diretores locais dos sindicatos de professores nos municípios onde haviam representação do SEPE/RJ (no caso dos

municípios do Estado do Rio de Janeiro) ou da APLB (no caso dos municípios da Bahia).

Os resultados encontrados estão resumidos na tabela 35:

**Tabela 35 - Atitude dos conselheiros em relação ao governo local e ao governo central**

Municípios	Avaliação das esferas de governo pelos Conselhos		Avaliação dos governos locais pelos sindicatos
	Governo local	Governo central	
<b>Pintadas – BA</b>	Positiva: (i)10, (ii) média/melhor	Positiva (10)	Não representação da APLB
<b>S. S. do Passé – BA</b>	Positiva: (i) 8 ; (ii) melhor	Positiva (8)	Positiva (8)
<b>S. A. de Jesus – BA</b>	Positiva: (i) 10; (ii) melhor	Positiva (10)	Representante diz não poder avaliar
<b>Itaboraí – RJ</b>	Positiva: (i) 9; (ii) melhor	Positiva (10)	Média (4,5)
<b>Petrópolis – RJ</b>	Média: (i) 6,5; (ii) média/melhor	Positiva (10)	Não há representação do SEPE/RJ
<b>São Gonçalo - RJ</b>	Negativa: (i) 3; (ii) pior	Positiva (9)	Negativa (1)

**FONTE:** Entrevistas realizadas com representantes da sociedade no Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF.

Observamos que, em todos os municípios, as avaliações dos conselheiros da formulação do FUNDEF pelo MEC foram positivas, isto é, estes consideravam o FUNDEF como um avanço para a legislação do ensino fundamental. Entretanto a avaliação da implementação deste nos municípios varia. Enquanto as avaliações dos conselheiros de Pintadas, São Sebastião do Passé e Santo Antônio de Jesus (BA) e de Itaboraí (RJ) são positivas, em Petrópolis (RJ) esta avaliação foi média e em São Gonçalo (RJ) a avaliação foi negativa. Além disso, São Gonçalo foi o único município onde os conselheiros afirmaram que o impacto do FUNDEF foi pior no município, se comparado com o impacto deste nos municípios vizinhos.

Entretanto, a avaliação dos Conselhos podem ter sido influenciadas pela relação destes órgãos com os governos locais, fazendo alguns dos Conselhos mais condescendentes e com atitudes mais positivas em relação aos governos locais. Mas se observamos a avaliação dos diretores locais dos sindicatos (agentes que vêm se esforçando na tarefa de fiscalizar seus governos locais) – APLB no Estado da Bahia e SEPE no Estado do Rio de

Janeiro – ainda assim a avaliação de São Gonçalo é a mais baixa (1) se comparada com aquelas feitas pelos diretores dos sindicatos de São Sebastião do Passé (8) e de Itaboraí (4,5).

Estes resultados são coerentes com o quadro que apresentamos acima, isto é, a implementação do FUNDEF no município de São Gonçalo destoou dos demais no que diz respeito a atingir o objetivo de maior eficiência da gestão do ensino fundamental.

*A capacidade de moldar a ação dos agentes envolvidos com a implementação e o alcance dos objetivos pretendidos*

Voltamos então à questão anteriormente levantada: até que ponto os mecanismos trazidos pelo FUNDEF e a tentativa de reorganizar a relação entre os diversos agentes envolvidos com a implementação do FUNDEF têm influenciado no alcance dos objetivos de gestão eficiente esperados?

Observamos que a reorganização da relação entre as esferas de governo através de regras que levam em conta preceitos educacionais e diferenças socioeconômicas, bem como a pressão de professores por aumentos salariais foram comportamentos conseguidos com êxito pelos mecanismos e estratégias trazidos pelo FUNDEF. Por sua vez, ao alcançar estes comportamentos, observamos que o objetivo de maior eficiência e equidade da gestão do ensino fundamental também tem sido alcançado ao longo do país, ao menos no que diz respeito a valorização do magistério (aumento de salários, elaboração de planos de cargos e carreiras e cursos de capacitação para professores leigos). De acordo com a “Pesquisa de avaliação da implementação do FUNDEF – 1998” realizada pelo MEC/INEP/FUNDEF, este objetivo têm sido atingido, mesmo que a maioria dos Conselhos de Acompanhamento não estejam funcionando como esperado e que a maioria dos governos locais ainda não estejam prestando contas dos gastos dos recursos do FUNDEF.<sup>77</sup>

No entanto, os mesmos resultados não puderam ser devidamente observado quanto ao emprego do restante dos recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Devido a falta de transparências dos governos locais, não pudemos precisar

---

<sup>77</sup> Entretanto vale ressaltar as limitações desta pesquisa, apontadas no capítulo 4.

qual o impacto do FUNDEF no padrão de gastos em MDE. O número elevado de denúncias, direcionadas pelos membros da sociedade dos municípios ao MEC, sugere que parte destes recursos ainda não estão sendo empregados de forma eficiente, tal qual descrita pela LDB, e que a falta de fiscalização e controle efetivo podem estar inibindo o alcance de resultados mais expressivos.

Um padrão similar foi observado com a pesquisa qualitativa. Mesmo em municípios onde os Conselhos de Acompanhamento não cumpriam a função de fiscalização (Santo Antônio de Jesus – BA e Itaboraí – RJ) ou onde os governos locais não foram transparentes (Santo Antônio de Jesus – BA, Itaboraí e Petrópolis – RJ), observamos resultados positivos no que diz respeito a valorização do magistério e à avaliação da implementação do FUNDEF nestes municípios pelos Conselhos.

No entanto, a falta de transparência dos governos locais dá margem à suspeita por parte de alguns Conselhos e diretores de sindicatos de que os recursos não estejam sendo utilizados da forma prevista por lei, fato que levou os diretores da APLB de Santo Antônio de Jesus (BA) a apresentarem denúncias ao Ministério Público alegando o uso indevido dos recursos do FUNDEF.

Um caso mais crítico foi aquele observado em São Gonçalo (RJ) que, apesar de já apresentar um Conselho atuante, a participação deste Conselho não foi capaz de exercer controle sob o governo local. Foi justamente este município, em que o governo local se mostrou menos transparente, que obteve os objetivos de eficiência da gestão menos expressivos e a pior avaliação do público-alvo dentre os municípios estudados.

Em suma, a falta de transparência e a ausência de um Conselho atuante não implicam, necessariamente, na má gestão dos recursos do FUNDEF ou na frustração do alcance de todos objetivos pretendidos pelo MEC. Entretanto a falta de participação e de controle pode permitir que antigas práticas tomem corpo e, acrescidas da morosidade da ação dos órgãos de controle horizontal, podem implicar no mau governo ou má gestão em alguns municípios.



## Capítulo 6 – Conclusão

Voltamos aqui a questões levantadas no início deste trabalho: primeiro, quais são os alcances e limites desta estratégia de financiamento do ensino fundamental? E, o que o estudo do FUNDEF nos revela sobre a relevância de reformas de estado em direção à descentralização como estratégia para trazer uma gestão mais eficiente?

Observamos que o desenho do FUNDEF traz diversas inovações e atribui um papel ativo para o governo central. Desta forma, este programa tem sido capaz de articular a relação entre as esferas de governo, através de regras que regem uma transferência da gestão para municípios compatível com a transferência de recursos, e de atingir maior eficiência e equidade do uso de recursos para o ensino fundamental ao longo do território, ao menos no que diz respeito a valorização do magistério. Entretanto, a implementação e o desempenho deste programa tem sido limitado por uma legislação que não promove uma participação mais ampla e pelo contexto de consolidação democrática incompleta onde está sendo implementado, isto é, um contexto onde a persistência de certos comportamentos dos agentes locais e procedimentos de órgãos públicos, limitam o funcionamento de mecanismos de participação e *accountability* pretendidos pelos formuladores. Além disso, o pouco tempo de implementação tanto de políticas de descentralização no setor de educação, em geral, quanto do FUNDEF, em específico, restringe nossa observação a um momento específico, não possibilitando uma visão do alcance destas reformas em direção a descentralização ao longo do tempo.

### *O desenho do FUNDEF: inovações e problemas do desenho e alcance dos objetivos*

Como observamos anteriormente, a própria concepção do FUNDEF foge de uma visão normativa de que a gestão local seria “naturalmente” mais eficiente. Primeiro, porque esta nova estratégia de financiamento da educação fundamental atribui importante papel para o governo central em sua coordenação. Segundo, porque inclui mecanismos de incentivo e controle a ação dos agentes locais.

Observamos uma maior eficiência e equidade nos gastos, principalmente no que diz respeito a valorização do magistério (observada através de aumentos salariais, cursos de capacitação e elaboração de planos de cargos e carreiras em diversos municípios). Estes resultados não seriam possíveis sem um importante papel assumido pelo governo central.

Este papel é observado pela combinação de uma estratégia pela qual o governo central<sup>78</sup>: (i) toma para si a coordenação da transferência de recursos e a complementação de recursos, que seguem critérios educacionais e socioeconômicos; (ii) descreve com clareza os procedimentos a serem tomados pelos governos locais; (iii) promove a capacitação de agentes locais através dos cursos desenvolvidos pelo PRASEM-FUNDESCOLA, principalmente nas regiões de menor IDH do país; (iv) promove a transparência, ao menos do orçamento, dos recursos disponíveis aos governos locais através do estabelecimento de uma conta separada para os recursos do FUNDEF e dos boletins mensais anunciados no site da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda; (v) promove grande propaganda sobre que resultados se pode esperar desta estratégia e aponta para o importante papel a ser desempenhado pelo público-alvo no controle do gasto destes recursos; (vi) promove incentivo fiscal para que os governos queiram e possam assumir as matrículas do ensino fundamental.

A pesquisa qualitativa realizada também revelou que os mecanismos que trouxeram maior transparência do orçamento dos recursos para o ensino fundamental e as regras que obrigam o gasto de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEF com a valorização do magistério, serviram como instrumentos para as diretorias locais dos sindicatos de trabalhadores da educação reivindicarem maiores salários.

Entretanto, apesar de observarmos, ao menos nos municípios estudados, uma boa avaliação da legislação do FUNDEF, tanto pelos governos locais quanto pelos membros dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF, notamos algumas críticas em relação ao seu desenho.

Algumas dessas críticas são: a não-diferenciação dos alunos de acordo com o seguimento a que pertencem, da 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries ou da 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries ou se pertencem a escolas rurais ou urbanas.<sup>79</sup> Outra crítica levantada é de que a subvinculação de 15% deixa poucos

---

<sup>78</sup> Não só deste programa, mas o conjunto de programas que caracterizam a política adotada pelo governo federal apontam para sua prioridade pelo ensino fundamental e um posicionamento na coordenação destes programas que pretende atingir uma relação entre as esferas de governo que sigam preceitos universalistas, que levem em conta fatores educacionais e diferenças socioeconômicas e técnico-administrativas regionais.

<sup>79</sup> Esta primeira crítica em relação à diferenciação do mínimo-aluno-ano para os dois segmentos do ensino fundamental, posta principalmente pelos Governos de Estado, principais responsáveis pelas matrículas de 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries e os principais entes federados que perdem recursos com os mecanismos de transferência trazidos pelo FUNDEF, já foi vislumbrada pelo Governo Federal. O Decreto Presidencial nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999, já diferencia o mínimo-aluno-ano destinado aos segmentos de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries e de 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup>

recursos para o ensino infantil e para o ensino médio, cuja demanda se mostra crescente em todo o país. Estas duas reivindicações dizem respeito à necessidade de uma maior flexibilidade desta legislação.

Críticas mais incisivas aos fundamentos do desenho do FUNDEF dizem respeito ao mínimo-aluno-ano estabelecido e a natureza dos mecanismos de participação previstos. Alguns estudos apontam que o valor mínimo-aluno-ano de R\$ 315,00, estabelecido para os anos de 1998 e 1999, além de ser insuficiente para promover um ensino fundamental de qualidade e de desincumbir o governo federal da responsabilidade financeira pela educação fundamental, desobedece ao preceito legal estabelecido pela Lei 9.424/96 (art. 6º §1º). Se o papel redistributivo e o pequeno papel de complementação assumidos pelo governo central já tiveram grande impacto principalmente na capacidade de gastos de diversos municípios (principalmente daqueles apresentando grande rede de ensino fundamental e baixa arrecadação situados principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país) e no que diz respeito a valorização do magistério, um maior valor mínimo-aluno-ano teria impactos ainda mais significativos.

Estes estudos também criticam os canais de participação previstos pelo governo central. Primeiro porque os Conselhos de Acompanhamento Social do FUNDEF Nacional e Estaduais prevêm maior número de membros ligados aos órgãos estatais do que a associações da sociedade civil (ver Lei 9424/96, Art. 4º § 1º), o que levou a um autor a chamá-los de “Conselhos estatais” e não de “Conselhos sociais” (Davis). Os Conselhos de acompanhamento dos municípios são os únicos em que a lei prevê maior número de membros representando a sociedade civil. Entretanto a legislação não prevê a obrigatoriedade da eleição dos membros do Conselho nos municípios nem a obrigatoriedade de representantes de sindicatos de trabalhadores da educação na sua composição. Além disso, estes Conselhos não têm caráter deliberativo. Suas funções se restringem à fiscalização, não sendo atribuído a estes órgãos um papel mais ativo no processo de decisão e gestão dos recursos do FUNDEF. Tais omissões da legislação, como vimos na pesquisa qualitativa, têm prejudicado e/ou restringido a participação e a fiscalização por membros da sociedade.

---

séries, sendo estabelecidos valores de R\$ 333,00 e R\$ 349,65, respectivamente e estabelece um cálculo a ser realizado nos Estados onde o valor aluno ano ultrapassa este mínimo.

O governo central vem assumindo outras funções e se adaptando para resolver os problemas encontrados na implementação deste programa, apesar de que as falhas mais centrais acima apontadas não têm sido corrigidas.

Se em um primeiro momento, o MEC somente dispunha de uma linha 0800, para receber denúncias ou reclamações sobre a implementação do FUNDEF nos Estados e municípios, seu procedimento ao longo dos primeiros anos de implementação deste programa tem se modificado. Mesmo o MEC não tendo poder de controle ou punição, tem adotado os seguintes procedimentos: (i) ao receber denúncias, notifica o prefeito ou governador de estado e requisita uma explicação destes sobre a irregularidade supostamente cometida; (ii) caso o MEC não considere a explicação do prefeito ou governador de estado satisfatória, este envia as denúncias ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado de onde as denúncias procedem.

O MEC também tem tomado iniciativas em direção à capacitação dos principais órgãos responsáveis pelo controle do uso dos recursos do FUNDEF pelos governos subnacionais, quais sejam, o Ministério Público e os Tribunais de Contas dos Estados. A convite do MEC, conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados têm participado de encontros realizados no TCU<sup>80</sup>, onde, no último encontro, através do diálogo destes órgãos, foi produzido o documento “Carta dos técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o FUNDEF”.

Entretanto, apesar de o MEC desde o início da vigência do FUNDEF ter se colocado à disposição para prestar esclarecimento ao Ministério Público nos Estados, sua ação quanto à capacitação e apoio a este órgão não vinha sendo sistemática. Somente a partir de 2000, o MEC, compreendendo o importante papel deste órgão na implementação de programas que visam à descentralização da gestão do ensino fundamental, passou a adotar procedimentos mais sistemáticos. Através de uma parceria firmada entre a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores (ABMP) e o FUNDESCOLA (Fundo de Fortalecimento da Escola), do Ministério da Educação, promotores e juizes da infância serão convocados a participar dos “Encontros pela Justiça na Educação”. Esses encontram

---

<sup>80</sup> Foram realizados três encontros nas seguintes datas: 14 a 15 de agosto de 1998, 30 de junho a 1 de julho de 1999 e 27 a 28 de agosto.

visam à qualificação técnica e à mobilização destes agentes em relação a questões tais como o financiamento da educação, incluindo a implementação do FUNDEF.<sup>81</sup>

Com estes procedimentos e as demais estratégias do governo central, fica claro que a descentralização que se pretende não é só de recursos e a da gestão de ensino fundamental, mas também a do controle dos governos locais. O controle que se pretende é horizontal, realizado por agentes da sociedade e órgãos de controle locais, e não de forma vertical, isto é, do centro em direção aos municípios, já que este controle seria difícil e, provavelmente, ineficiente devido ao grande número de municípios da Federação.

Além disso, o estudo do FUNDEF aponta, como o estudo de Tandler, que o bom governo, ou bons resultados de um programa não dependem somente da “saúdável dinâmica bidirecional” do governo local responsável e da sociedade participante. Mais que isso, depende de uma dinâmica tridimensional, em que o governo central tem o papel tanto de coordenar como de incentivar os comportamentos desejáveis das outras duas partes.

Entretanto este programa, que faz parte de uma política em direção à descentralização de políticas sociais e de uma estratégia para atingir uma maior eficiência da gestão, mostra um governo central ainda reticente quanto ao envolvimento de agentes sociais já organizados e é limitado pelo próprio contexto em que é implementado. Este fatores põe em risco o próprio mecanismo vislumbrado pelo governo central para atingir a eficiência da gestão do ensino fundamental: o controle descentralizado.

*O contexto atual, e o tempo de implementação: os limites para o alcance dos objetivos e da observação*

Notamos que a implementação do FUNDEF é comprometida principalmente pela limitada capacidade dos mecanismos previstos pelos formuladores de moldar ou trazer o comportamento desejado dos agentes locais, isto é, a participação do público-alvo e a *accountability* dos governos locais.

Vimos que, em parte por que nem a legislação nem as modificações feitas pelos formuladores compreendem uma participação mais compreensiva da sociedade e em parte

---

<sup>81</sup> Já foi realizada uma primeira etapa destes encontros, de 4 a 7 de julho de 2000, no Estado do Maranhão, onde participaram 185 juízes e promotores de Justiça da Infância e da Juventude, convocados pela Procuradoria Geral e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. A partir de outubro, o programa

devido à práticas ainda arraigadas, a instituição de canais de participação (os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF), de mecanismos que prevêm a prestação de contas obrigatória do governo local, de uma descentralização da decisão (onde os titulares da pasta da Secretaria de Educação deveriam ser os titulares da conta do FUNDEF), da responsabilização criminal e da punição de governos infratores não foram por si sós, capazes de moldar, na maioria dos casos estudados, a ação dos agentes locais.

Observamos que a apatia ou a falta de envolvimento do público-alvo, a falta de atuação e a autonomia dos próprios membros do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, a falta de tolerância à participação e a centralização da estrutura dos governos locais e a inoperância ou morosidade dos órgãos de controle local ainda são fatores limitadores da implementação de um programa que pretende atingir uma gestão descentralizada, pois acarretam a ineficiência dos mecanismos de controle locais. Ao mesmo tempo permitem que práticas de desvios de recursos da educação continuem a ser uma realidade em alguns municípios (como ilustra as denúncias direcionadas ao MEC e à Subcomissão Especial da Câmara de Deputados para analisar irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF e aquelas apresentadas pela APLB e SEPE/RJ ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas).

Não sabemos até que ponto as modificações em relação ao Conselho sugeridas anteriormente acarretariam uma participação mais ativa. Isto é, a obrigatoriedade da eleição dos membros dos Conselhos na legislação provavelmente não garantiria que providências neste sentido fossem tomadas, mas ao menos qualificaria aqueles conselhos formados a partir da indicação de prefeitos como ilegais ou irregulares. No entanto, a instituição de Conselhos que contassem com a participação de representantes dos sindicatos e com funções deliberativas poderia significar maior eficácia na gestão dos recursos. Se mesmo não participando dos Conselhos estes agentes já fizeram uso de instrumentos trazidos com o FUNDEF para pressionar por maiores salários e tomaram ações paralelas aos Conselhos no intuito de fiscalizar os recursos destinados ao FUNDEF, a inclusão destes membros já organizados nos Conselhos seria vantajoso para que tivessem: maior acesso a documentação relativa ao FUNDEF e maior diálogo e poder de pressão sob os governos locais.

---

pretende envolver 5.500 agentes do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude das Regiões Norte,

Entretanto se levarmos em conta, como Fox, que se trata de uma “difícil transição do clientelismo à democracia”, ou, como Nogueira, que a participação não pode ser imposta, já que depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional, que só aparecem ao longo do tempo (Nogueira, 1992), temos um fator limitando a nossa análise, que é inerente ao próprio período que escolhemos estudar. Não só o FUNDEF como também outros programas que visam à descentralização e eficiência da gestão no setor da educação são novos. Os programas de apoio ao ensino fundamental, anteriormente mencionados, como o PMDE, TV Escola, PNLD, PNAE e outros só começaram a ser implementados a partir de 1995, e o FUNDEF só passou a ser implementado em âmbito nacional a partir de 1998. Então corremos o perigo de observar problemas específicos, no momento em que foi realizada a pesquisa.

É certo que observamos algumas mudanças no comportamento dos agentes locais, que não necessariamente são conseqüências da implementação do FUNDEF. Por exemplo, nos municípios de Pintadas e São Sebastião do Passé (BA) os membros do Conselho de Acompanhamento afirmaram que seus respectivos governos locais atuais são mais transparentes que os anteriores.<sup>82</sup> Outro exemplo são as mudanças ocorridas em conseqüência da pressão de membros da sociedade através do novo canal de participação trazido pelo FUNDEF, como foi o caso da pressão exercida pelo Conselho de Acompanhamento do município de Petrópolis (RJ), que levou o governo local a tomar iniciativas no sentido de prestar contas do gastos dos recursos do Fundo.

Um outro exemplo, ainda mais surpreendente, foi observado no Estado do Ceará. Através dos esforços de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembléia Legislativa desse Estado, foram investigados os desvios dos recursos do FUNDEF em diversos municípios. No total foram encaminhadas 87 denúncias pela CPI, foram apresentadas 21 solicitações de afastamento, incluindo 11 pedidos de intervenção.

Não temos estatísticas suficientes nem podemos precisar a proporção destas mudanças. Restringimo-nos a observá-las isoladamente em alguns municípios. Somente com um estudo a longo prazo poderemos observar se há uma tendência a maior

---

Nordeste e Centro-Oeste do País e, num segundo momento, envolver estados das Regiões Sul e Sudeste.

<sup>82</sup> Entretanto estes municípios não são representativos da realidade brasileira, já que fazem parte de um pequeno número de municípios bahianos de oposição ao governo de Estado e se encontram numa posição privilegiada ao contar com grande apoio de uma organização não governamental.

participação, a maior transparência ou mesmo se o trabalho que tem sido realizado pelo governo central em direção a capacitação do Ministério Público e do Tribunal de Contas dos Estados será acompanhado por mudanças no comportamento destes órgãos. Isto é, só ao longo dos anos poderemos observar se a tendência de maior participação e maior *accountability* local vai acompanhar esta estratégia de descentralização da gestão do ensino fundamental. Novamente salientamos que este processo poderia ser mais efetivo caso a participação de associações de professores já existentes fosse motivada pelo governo central.

Aqui nos deparamos com um outro fator que pode limitar a implementação, inerente ao próprio desenho do FUNDEF, qual seja, a sua duração de dez anos prevista pela legislação pertinente. Se a cultura política dos agentes locais muda mais lentamente que as mudanças institucionais, e são necessárias décadas para que se alcancem e observem estas mudanças de comportamento, talvez este período de dez anos não seja suficiente para que a estratégia do governo central possa modificar comportamentos arraigados e consolidar os procedimentos que se espera estabelecer. Se o FUNDEF não for capaz de consolidar neste período o comportamento desejado, corre o risco de perder o pouco que já foi conquistado neste sentido, isto é, o envolvimento e o aprendizado dos Conselhos de Acompanhamento, a maior transparência de alguns governos locais, etc.

*A descentralização de políticas sociais: estudo da implementação, alcances e limites da política e o contexto atual*

Observamos com o estudo da implementação do FUNDEF, primeiro, o importante papel que cabe ao governo central e, segundo, que ainda existem diversos fatores que limitam a sua implementação, alguns relativos ao desenho do programa e outros inerentes ao contexto em que o programa está sendo implementado. Esses fatores, se não forem levados em conta podem significar o fracasso ou um sucesso somente parcial deste programa.

A pesquisa aqui empreendida nos aponta que o estudo da descentralização de políticas sociais precisa focalizar a questão não só da gestão e da transferência de recursos para as esferas de governo subnacionais, ou para a sociedade ou organizações da sociedade

civil. A questão do controle, ou da *accountability* local, precisa ser pesquisada e discutida com maior profundidade.

Dentro do escopo desta pesquisa, limitamo-nos a observar a formação e funcionamento dos canais de participação social propostos pelos formuladores, isto é, os procedimentos tomados pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, e nos restringimos a apontar o papel desempenhado por órgãos de controle como o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Entretanto, para uma melhor compreensão das limitações do processo de implementação de políticas sociais descentralizadas, seria necessário empreender o estudo do funcionamento desses órgãos, isto é, como são compostos, as regras ou procedimentos seguem, e se tem ou não modificado seu comportamento ao longo do tempo. Talvez aí encontrássemos a chave para a limitada capacidade que os programas de descentralização têm para moldar a ação dos governos locais, mesmo que portem um desenho cuidadoso.

Além disso, estes resultados encontrados nos mostram que a descentralização de políticas sociais não pode ser vista ou analisada como uma reforma do estado independente de outras reformas. Esta precisa ser acompanhada e analisada dentro de um contexto mais geral de reforma de Estado e consolidação democrática.



## **BIBLIOGRAFIA:**

### **Livros e Artigos:**

AFFONSO, Rui de Britto Alvares, SILVA, Pedro Luis Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil)

\_\_\_\_\_. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. (Federalismo no Brasil)

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito A., SILVA, Pedro L. B.(Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALMOND, Gabriel A., VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Toronto: Little Brown and Company, 1965.

AMEDEO, Edward et al. Fiscal crisis and asymmetries in the education system in Brazil. In: UNESCO. **Coping with crisis: austerity, adjustment and human resources**. 1994.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, p.44-66, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. **Processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Campinas, SP: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1998. (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).

AVELAR, Lúcia. Clientelismo de estado e política educacional. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, 1996.

\_\_\_\_\_. LIMA, Fernão Dias de. Desenvolvimento, desigualdade e poder político: uma interpretação. **Revista de Política Comparada**, n.1, ano III, jul.1999.

BARRETT, S., FUDGE, C. (ed.) **Policy and action**. London: Methuen, 1981.

BARRETT, S., HILL, M. Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective. **Policy and Politics**, v.12, n.3, 1984.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Onde se quer chegar com a descentralização do ensino fundamental? **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, fev. 1992.

BIRDSALL, Nancy, JAMES, Estelle. Efficiency and equity in social spending: how and why governments misbehave. **Working Papers: Policy, Research and External Affairs**. Washington: World Bank, 1989.

BORJA, Jordi (et al.). **Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local**. Santiago(Chile): FLACSO, 1987.

BRZENZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. A centralização e a descentralização da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, ago. 1990.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Paper apresentado no **Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**, mar. 1998, (São Paulo).

CASTRO, Jorge Abrahão de. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. **Texto para discussão**, IPEA, n. 604. Brasília: IPEA, nov. de 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.

COSTA, Vera Lucia Cabral (org.) **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.

DAVIS, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Ed. Autores Associados, 1999.

DRAIBE, Sonia Miriam. Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. Paper apresentado no: **International seminar restructuring and government reform: Brazil and Latin America in a globalization context**, mai. 1998, FEA-USP (São Paulo).

\_\_\_\_\_. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Edições Fundap – Cortez Editora, 1999.

DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do estado: um balanço da literatura recente. Paper para o **International seminar restructuring and government reform: Brazil and Latin America in a globalization context**, mai. 1998, FEA-USP (São Paulo).

\_\_\_\_\_. e Prates, Magda. Governability, local governance and poverty in Brazil. **Seminar Governability and Poverty - Global Urban Research Initiative (GURI)**, aug. 1995, IUPERJ (Rio de Janeiro).

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, 1996.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decision. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, inv. 1979-80.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich and SKOCPOL, Theda (eds). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

FIORI, José Luis. Ajuste, transação e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria C. e FIORI, José Luis (Ed.). **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995a.

\_\_\_\_\_. Governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Coleção Documentos**, Série Teoria Política, n. 13, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, São Paulo, nov. 1995b.

FOX, Jonathan. The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico. **World Politics**, v. 46, n.2, jan. 1994.

FUNDEF. **Manual de Orientação**. Brasília: MEC, 1998.

GOVERNO do Estado de São Paulo. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. São Paulo: Fundap, 1997.

HALL, John A.(Ed.). **Civil society**: theory, history, comparison. Cambridge: Polity Press, 1996.

\_\_\_\_\_. **States in history**. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

HAM. C., HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Sussex: Havest Press, 1984.

HILL, Michael. Implementation theory: yesterday's issue? **Policy and Politics**, v.25, n. 4, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. **Salida, voz y lealtad**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1969.

HIRST, Paul, THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HJERN, B., HULL, C. Policy analysis mixed economy: an implementation approach. **Policy and Politics**, v.2, n. 3, 1983.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, ano11, fev. 1996.

LINDBLOM, C., Braybrooke. **Uma estratégia de decisão social: escolhas de políticas alternativas como processo social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

LINZ, Juan, STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America and post-communist Europe**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996a.

\_\_\_\_\_. Toward consolidated democracies. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 7, n. 2, abr. 1996b.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 74, ago. 1990.

\_\_\_\_\_. Descentralization as a tool for democratic consolidation - the Brazilian challenge. **Centro de Estudos de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Textos para discussão n. 4, dez, 1992.

\_\_\_\_\_. Desarrollo institucional: entre la teoria e la practica - una realidad. **Centro de estudo de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 2, jul. 1992.

\_\_\_\_\_. et al. Descentralização - cenário brasileiro pós-constituição. **Centro de Estudo de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 18, ago. 1993.

\_\_\_\_\_., MEDEIROS, Antonio Carlos. Descentralização: diretrizes básicas e estratégias de implementação. **Centro de Estudos de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 19, ago. 1993.

\_\_\_\_\_., UGÁ, Maria Alicia Dominguez. Descentralização - abordagem conceitual e experiência colombiana. **Centro de Estudos de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Textos para discussão n. 17, ago. 1993.

MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo, VALENZUELA, J. Samuel. **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MANN, Michael. **The sources of social power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. (2v.).

\_\_\_\_\_. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. In: HALL, John. **States in history**. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

MEDICI, André Cezar, MACIEL, Marco Cícero M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-1992. In: AFFONSO, Rui de Brito Alvares, SILVA, Pedro Luis Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil)

MELCHIOR, José Carlos de A. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 72, n. 172, set./dez. 1991.

\_\_\_\_\_. **O Financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MEC. **Balço do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília: MEC, 1999.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia: Idéia, 1997.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia: Idéia, 1997.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação na constituição federal e na LDB. In: BRZENZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

MOURA CASTRO, Claudio, AFTHANM, Torkel. Budget cuts in education and training: policy or politics? In: UNESCO. **Coping with crisis: austerity, adjustment and human resources**. Washington, 1994.

MOUZELIS, Nicos. Modernity, late development and civil society. In: HALL, John A. (Ed). **Civil society: theory, history, comparison**. Cambridge: Polity Press, 1996.

MUNCK, Gerardo. La desagregación del regimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización. **Agora**, n.5, ano 3, inv. 1996.

NASSIF, André Luiz. Financiamento e gastos em educação no Brasil: análise da literatura Recente. **Centro de Estudos de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Textos para discussão n. 38, dez. 1996.

NEGRI, Barjas. **Financiamento da educação no Brasil**. Brasília: MEC/INEP, 1997a.

\_\_\_\_\_. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília: MEC/INEP, 1997b.

NEPP. **A experiência de descentralização de recursos no ensino fundamental**, Campinas: NEPP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**. Campinas: NEPP, 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão Política da Descentralização Participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, 1997.

\_\_\_\_\_. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. **Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in comparative perspective**. Bekerley: University of California Press, 1988.

\_\_\_\_\_. Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos. In: REIS, Fabio Wanderley, O'DONNELL, Guillermo. **A democracia no Brasil**. Dilemas e Perspectivas. São Paulo: Ed. Vértice, 1988.

\_\_\_\_\_. On State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some post-communist countries. **World Development**, v. xxi, n. 8, 1993.

\_\_\_\_\_. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, nº 37, 1996.

OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R. T. (Org.) **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R. T. (Org.) **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLSEN, J.P e MARCH J.G. The new institutionalism: organizational factors in political life. **The American Political Science Review**, nº 78, 1984.

\_\_\_\_\_. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

OSLAK, O., O'DONNELL, Guillermo. Estado e políticas públicas en America Latina: hacia una estratégia de investigación. Ilpes, Santiago do Chile, 1976.

OXHORN, Philip. From controlled inclusion to coerced marginalization: the struggle for civil society in Latin America. In: HALL, John A.(Ed.). **Civil society: theory, history, comparison.** Cambridge: Polity Press, 1996.

PACHECO FILHO, Adolpho. Recursos federais para a educação: FNDE e FAE. In: AFFONSO, Rui de Britto Alvares, SILVA, Pedro Luis Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais.** São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil)

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R. T. (Org.) **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A. **Implementation.** Bekerley: University of California Press, 1984.

PNUD/IPEA. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996.** Brasília 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market.** Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. Reforming the State: political accountability and economic intervention. Paper para a conferência: **Inequality, the welfare state and social values.** jul. 1995, El Escorial, Espanha.

PUTNAN, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política.** Rio de Janeiro: contracapa, 1998.

REIS, Fabio W., O'DONNELL, Guillermo. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vertice, 1988.

SABATIER, P. Top-down and botton-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v.6, n. 2, 1985.

SILVA, Rose Neubauer da, CRUZ, Neide. Políticas educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Britto Alvares, SILVA, Pedro Luis Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais.** São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil)

SANTOS, Alexandre C. de Albuquerque. O processo de descentralização no Brasil - aspectos políticos e institucionais. **Centro de Estudos de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Textos para Discussão n. 33, set.1995.

SCHEDLER, Andreas. What is democratic consolidation?" **Journal of Democracy**, v.9, n.2, abr. 1998.

SHAH, Anwar. Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization. Washington: World Bank, 1998.

SKOCPOL, Theda, EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

SOUZA, Paulo N. P. e SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Editora Pioneria, 1997.

SOUZA, Tibério Alves de. Argumentos em torno de um "velho" tema: a descentralização. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

TAPIA, J.R.B., CARNEIRO, A. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 32, 1992.

TAVARES, Maria C., FIORI, José Luis (Ed.). **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

\_\_\_\_\_. e FREEDHEIM, S. Trust in a rent-seeking world: health and government transformed in Northeast Brazil. **World Development**, v.22, n.12, 1994.

THRASHER, Michael. Exchange networks and implementation. **Policy and Politics**, v.11, n.4, 1983.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 5, jun. 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

UGÁ, Maria Alicia D. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.5, jun. 1991.

UNESCO. **Coping with crisis: austerity, adjustment and human resources**. Washington, 1994.

VALENZUELA, J. Samuel. Democratic consolidation in post-transitional settings: notions, process and facilitating conditions. In: MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo, VALENZUELA, J. Samuel. **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, 1990.

\_\_\_\_\_. Política educacional e recursos para o ensino: salário-educação e a Universidade Federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 61, 1987.

WAMPLER, Brain. Popular participation and reform: municipal health councils in São Paulo. **Policy Research Report**, n. 119, University of Texas at Austin, 1997.

WEIR, Margaret, ORLOFF, Ann Shola, SKOCPOL, Theda. **The politics of social policy in the United States.** Princeton: Princeton University, 1988.

WEREBE, Maria José Garcia. **30 anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil.** São Paulo: Editora Ática, 1994.

WORLD BANK. **Governance and development.** Washington D. C., 1992.

\_\_\_\_\_. **Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter.** Washington D. C.: The World Bank, 1998.

### **Documentos/Leis:**

Deliberação nº 210, de 4 de maio de 1999 - Diário Oficial – Estado do Rio de Janeiro – 17 de maio de 1999 – ano XXV – no 92, parte 1.

Fundação Clemente Mariani “Centro de Documentação e Informação Cultural sobre a Bahia – Cedec, Programa de Apoio à Educação Municipal – Histórico e avaliação 1990-1999 – Relatório anual 1999”, abr. 2000.



## **Anexo**

### **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**

*Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e":

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

Art.211.....

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos 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 os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 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 Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

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

§ 4º 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 ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

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

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

### **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.*

#### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal:

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art.159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional, de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II - (VETADO)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeito dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da união e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da união, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996.

§ 1º Os recursos do Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da união, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela união em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasse do Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual ao distrito Federal e aos Municípios, nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação do restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º, inciso II, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º, inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto a instituição financeira depositária dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

Art. 4º 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, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da união nacional dos Dirigentes municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a Delegacia Regional do Ministério da Educação e do Desporto - DEMEC.

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b, e e g.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental;

§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO)

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo Único - Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos do parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

Art. 8º A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Parágrafo Único - Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira, conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com diretrizes do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;

III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo Único - O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas acarretará sanções administrativas sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11 Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União dos estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União e os Municípios à intervenção dos respectivos estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea *e*, e do art. 35, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 12 O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua publicação.

Art. 13 Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da cidade;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Art. 14 A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas as crianças e adolescentes em situação de risco social.

Art. 15 O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma.

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada 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.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Os alunos regularmente atendidos, na data da edição desta Lei como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes a conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor terão a partir de 1º de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

Art. 16 Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Art. 17 Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996, 175º da Independência e 108º da República.

Fernando Henrique Cardoso  
Paulo Renato Souza

**Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.**

*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO IV

Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar 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, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;  
III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;  
IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

## TÍTULO VII

### Dos Recursos financeiros

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º. A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º. Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º. Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

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

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

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

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

§ 6º. O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º. A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º. A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º. Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º. A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º. 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.

§ 2º. As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

Brasília, 20 de dezembro de 1996, 185º da Independência e 108º da República.

Fernando Henrique Cardoso  
Paulo Renato Souza

## **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**

*Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências.*

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, decreta:

Art. 1º A partir de 1º de janeiro de 1998, o Ministério da Fazenda, quando da transferência para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dos recursos de que trata o artigo 159 da Constituição, observará o disposto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelo artigo 5º da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, bem como na legislação pertinente.

Art. 2º O valor destinado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada Unidade da Federação será creditado em contas individuais e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos respectivos Municípios, mediante aplicação de coeficientes de distribuição a serem fixados anualmente.

§ 1º Para o estabelecimento dos coeficientes de distribuição serão considerados:

a) o número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no Censo Escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental regular;

b) a estimativa de novas matrículas, elaborada pelo Ministério da Educação e do Desporto;

c) a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos, conforme previsto no § 2º do artigo 2º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo o Ministério da Educação e do Desporto:

a) divulgará, até o dia 31 de março de cada ano, a estimativa do número de alunos referida no parágrafo anterior por Estado, Distrito Federal e Município, bem assim as demais informações necessárias ao cálculo dos recursos a serem repassados no ano subsequente, com vistas à elaboração das propostas orçamentárias das três esferas de Governo.

b) publicará, até o dia 30 de novembro de cada ano, as informações necessárias ao cálculo efetivo dos coeficientes de distribuição para o ano seguinte e o Censo Escolas do ano em curso.

§ 3º Com base no Censo Escolar e nas demais informações publicadas, o Ministério da Educação e do Desporto elaborará a tabela de coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo, e a publicará no Diário oficial até o último dia útil de cada exercício, para utilização no ano subsequente, remetendo as planilhas de cálculo ao Tribunal de Contas da União, para exame e controle.

§ 4º Somente será admitida revisão dos coeficientes de que trata o § 2º deste artigo se houver determinação do Tribunal de Contas da União, nesse sentido.

§ 5º O repasse dos recursos nos termos do “caput” deste artigo será efetuado nas mesmas datas do repasse dos recursos de que trata o artigo 159 da Constituição, observados os mesmos procedimentos e forma de divulgação.

Art. 3º Compete ao Ministério da Fazenda efetuar o cálculo da complementação anual devida pela União do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério em cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º O cálculo da complementação da União em cada ano terá como base o número de alunos de que trata o § 1º do artigo 2º deste Decreto, o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, na forma do artigo 6º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e a arrecadação das receitas vinculadas ao Fundo.

§ 2º A complementação anual da União corresponderá à diferença, se negativa, entre a receita anual do Fundo em cada Unidade da Federação e o valor mínimo da despesa definida para o Fundo no mesmo ano.

§ 3º As planilhas de cálculo da estimativa de complementação da União serão remetidas previamente ao conhecimento do Tribunal de Contas da União.

§ 4º Até o dia 31 de dezembro de cada ano o Ministério da Fazenda publicará o valor da estimativa da complementação da União para o ano seguinte, relativa a cada Unidade da Federação, bem como o respectivo cronograma de pagamentos mensais ao Fundo.

§ 5º Após encerrado cada exercício, o ministério da Fazenda calculará o valor da complementação devido pela União com base da efetiva arrecadação das receitas vinculadas ao fundo, relativa ao exercício de referência.

§ 6º O Ministério da Fazenda promoverá os ajustes que se fizerem necessários entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em decorrência do cálculo da complementação efetivamente devida, até 30 dias após a entrega, ao ministério da Fazenda, dos dados oficiais relativos à arrecadação anual do ICMS do exercício encerrado, de todos os Estados e do Distrito Federal.

§ 7º Nenhum ajuste relacionado com o pagamento da complementação da união será admitido ao longo do respectivo exercício de competência.

§ 8º O cronograma de que trata o § 4º deste artigo observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% da estimativa de complementação anual, a serem realizadas até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% até 31 de julho e 85% até 41 de dezembro de cada ano.

§ 9º Parcela do valor da complementação devida pela União poderá ser destinada, em cada ano, ao ajuste de que trata o § 6º deste artigo.

§ 10 Estimativa da complementação de que trata este artigo será efetuada pelo ministério da Fazenda até o dia 31 de julho de cada ano, e informado ao Ministério da Educação e do Desporto e à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento para fins de inclusão na proposta orçamentária do ano subsequente.

§ 11 O Ministério da Fazenda informará mensalmente ao Ministério da Educação e do Desporto e ao Tribunal de Contas da União os valores repassados a cada fundo de que trata este Decreto, discriminando a complementação federal.

Art. 4º Os recursos necessários ao pagamento da complementação da união ao Fundo serão alocados no Orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

- FNDE, podendo ser destinados a essa finalidade receitas da contribuição do Salário-Educação até o limite de 20% do total da referida complementação.

Art. 5º O Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, no âmbito da União terá a seguinte composição:

I - quatro representantes do Ministério da Educação e do Desporto, sendo um do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e um do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP;

II - um representante do ministério da Fazenda;

III - um representante do ministério do Planejamento e Orçamento;

IV - um representante do Conselho Nacional de Educação - CNE;

V - um representante do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação - CONSED;

VI - um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação;

VII - um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

VIII - um representante dos pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 1º O Conselho de que trata o “caput” deste artigo será presidido pelo representante do FNDE ou pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto nas reuniões a que este comparecer.

§ 2º A participação no Conselho de que trata este artigo não será remunerada, ressalvado o ressarcimento das despesas inerentes a participação nas reuniões.

§ 3º Os membros do Conselho serão designados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Art. 6º Para as Unidades da Federação que anteciparem a implantação do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério para o exercício de 1997, serão observados os seguintes procedimentos:

I - as transferências de recursos da União aos Estados e seus respectivos Municípios e ao Distrito Federal observarão o disposto neste Decreto a partir da data da efetiva implantação do Fundo, desde que haja comunicação tempestiva à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda;

II - para o cálculo dos coeficientes de distribuição serão observados somente os critérios definidos na alínea “a” do § 1º do artigo 2º;

III - a complementação da União será paga à razão de um duodécimo do valor anual hipotético para cada mês de efetiva vigência do Fundo em cada Unidade da Federação.

Art. 7º Os Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento proporão, até dia 30 de abril de cada ano, o valor mínimo definido nacionalmente a ser fixado para o ano subseqüente, nos termos do artigo 6º da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Art. 8º Constitui falta grave a adoção de quaisquer procedimentos que impliquem pagamento incorreto, pela União, dos valores devidos ao Fundo de que trata este Decreto, aplicando-se aos responsáveis as cominações legais cabíveis.

Art. 9º Compete ao ministério da Educação e do desporto denunciar aos órgãos competentes a ocorrência de irregularidades, e respectivos responsáveis, que implicarem pagamento incorreto dos valores devidos pela União ao Fundo.

Art. 10 Este Decreto Entra em vigor da data de sua publicação.

Fernando Henrique Cardoso - Presidente da República  
Pedro Malan, Paulo Renato Souza, Antonio Kandir

**Decreto nº 2.440, de 23 de dezembro de 1997**

*Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição e tendo em vista o disposto no art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996,

DECRETA:

Art. 1º É fixado, para o exercício de 1998, em R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) por aluno, o valor mínimo anual a que se refere o art. 6º da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

Fernando Henrique Cardoso  
Paulo Renato Souza

**Decreto nº 2.935, de 11 de janeiro de 1999**

*Fixa o valor mínimo de que trata o art. 6º da Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996,

DECRETA:

Art. 1º Fica fixado em R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais), para o exercício de 1999, o valor mínimo de que trata o art. 6º, §1º, da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de janeiro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Pedro Malan, Paulo Renato Souza, Paulo Paiva

**Decreto nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999.**

*Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art 6º, § 1º, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

**D E C R E T A :**

Art. 1º Fica fixado em R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais), para o exercício de 2000, o valor mínimo de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Art. 2º Para fins do disposto no art. 2º, § 1º, alínea "c", do Decreto no 2.264, de 27 de junho de 1997, ficam estabelecidos os seguintes fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental:

I - 1,00 para os alunos da 1ª a 4ª séries, nas escolas urbanas e rurais;

II - 1,05 para os alunos da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, bem assim das classes de educação especial, nas escolas urbanas e rurais.

Parágrafo único. Em função do disposto neste Decreto, fica fixado em R\$ 349,65 (trezentos e quarenta e nove reais e sessenta e cinco centavos) o valor mínimo garantido pela União para os alunos referidos no inciso II deste artigo.

Art. 3º Para efeito do cálculo efetivo dos coeficientes de distribuição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, a que se refere a alínea "b" do § 2º do art. 2º do Decreto nº 2.264, de 1997, o Ministério da Educação considerará o disposto nos incisos I e II do artigo anterior.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2000.

Art. 5º Fica revogado o Decreto no 2.935, de 11 de janeiro de 1999.

Brasília, 31 de dezembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

Fernando Henrique Cardoso

Pedro Malan, Paulo Renato Souza, Martus Tavares

**CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**  
**Câmara de Educação Básica**

**Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997**

*Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

O Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, tendo em vista o disposto na Lei 9.131, de 25/11/95, nos artigos 9º e 10 da Lei 9.424, de 24/12/96 e no Parecer 10/97, homologado pelo Ministro de estado da Educação e do Desporto em 25 de setembro de 1997, resolve:

Art. 1º. Os novos Planos de Carreira e Remuneração para o Magistério Público deverão observar às diretrizes fixadas por esta Resolução.

Art. 2º. Integram a carreira do Magistério dos Sistemas de Ensino Público os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Art. 3º. O ingresso na carreira do magistério público se dará por concurso público de provas e títulos.

§ 1º. A experiência docente mínima, pré requisito para o exercício profissional de quaisquer funções do magistério, que não a de docência, será de 02 (dois) anos e adquirida em qualquer nível ou sistema de ensino, público ou privado.

§ 2º. Comprovada a existência de vagas nas escolas e a indisponibilidade de candidatos aprovados em concursos anteriores, cada sistema realizará concurso público para preenchimento das mesmas, pelo menos de quatro em quatro anos.

§ 3º. O estágio probatório, tempo de exercício profissional a ser avaliado após período determinado em lei, ocorrerá entre a posse e a investidura permanente na função.

Art. 4º. O exercício da docência na carreira de magistério, exige, como qualificação mínima:

I – ensino médio completo, na modalidade normal, para a docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental;

II – ensino superior em curso de licenciatura, de graduação plena, com habilitações específicas em área própria, para a docência nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio;

III – formação superior em área correspondente e complementação nos termos da legislação vigente, para a docência em áreas específicas das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio.

§ 1º. O exercício das demais atividades de magistério de que trata o artigo 2º desta Resolução exige como qualificação mínima a graduação em Pedagogia ou Pós-graduação, nos termos do artigo 64 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º. A União, os Estados e os Municípios colaborarão para que, no prazo de cinco anos, seja universalizada a observância das exigências mínimas de formação para os docentes já em exercício na carreira do magistério.

Art. 5º. Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei 9.394/96, envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço.

Parágrafo único – A implementação dos programas de que trata o *caput* tomará em consideração:

- I – a prioridade em áreas curriculares carentes de professores;
- II – a situação funcional dos professores, de modo a priorizar os que terão mais tempo de exercício a ser cumprido no sistema
- III – a utilização de metodologias diversificadas, incluindo as que empregam recursos da educação a distância.

Art. 6º. Além do que dispõe o artigo 67 da Lei 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:

- I – não serão incluídos benefícios que impliquem afastamento da escola, tais como faltas abonadas, justificativas ou licenças, não previstas na Constituição Federal;
- II – a cedência para outras funções fora do sistema de ensino só será admitida sem ônus para o sistema de origem do integrante da carreira do magistério;
- III – as docentes em exercício de regência de classe nas unidades escolares deverão ser assegurados 45 (quarenta e cinco) dias de férias anuais, distribuídos nos períodos de recesso, conforme o interesse da escola, fazendo jus os demais integrantes do magistério a 30 (trinta) dias por ano;
- IV – a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola;
- V – a remuneração dos docentes contemplará níveis de titulação, sem que a atribuída aos portadores de diploma de licenciatura plena ultrapasse em mais de 50% (cinquenta por cento) a que couber aos formados em nível médio;
- VI – constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:
  - a) a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;
  - b) o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;
  - c) a qualificação em instituições credenciadas;
  - d) o tempo de serviço na função docente;
  - e) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça docência e de conhecimentos pedagógicos.
- VII – não deverão ser permitidas incorporações de quaisquer gratificações por funções dentro ou fora do sistema de ensino aos vencimentos e proventos de aposentadoria;
- VIII – a passagem do docente de um cargo de atuação para outro só deverá ser permitida mediante concurso, admitido o exercício a título precário apenas quando indispensável para o atendimento à necessidade do serviço.

Art. 7º. A remuneração dos docentes do ensino fundamental deverá ser definida em uma escala cujo ponto médio terá como referência o custo médio aluno-ano de cada sistema estadual ou municipal e considerando que:

I – o custo médio aluno-ano será calculado com base nos recursos que integram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aos quais é adicionado o equivalente a 15% (quinze por cento) dos demais impostos, tudo dividido pelo número de alunos do ensino fundamental regular dos respectivos sistemas;

II – o ponto médio da escala salarial corresponderá à média aritmética entre o menor e a maior remuneração possível dentro da carreira;

III – a remuneração média mensal dos docentes será equivalente ao custo médio aluno-ano, para uma função de 20 (vinte) horas de aula e 05 (cinco) horas de atividades, para uma relação média de 25 alunos por professor, no sistema de ensino;

IV – jornada maior ou menor que a definida no inciso III, ou a vigência de uma relação aluno-professor diferente da mencionada no referido inciso, implicará diferenciação para mais ou para menos no fator de equivalência entre custo médio aluno-ano e o ponto médio de escala de remuneração mensal dos docentes;

V – a remuneração dos docentes do ensino fundamental, estabelecida na forma deste artigo, constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio.

Art. 8º. Os planos a serem instituídos com observância destas diretrizes incluirão normas reguladoras da transição entre o regime anterior e o que será instituído.

Art. 9º. A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação proporá ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto a constituição de uma Comissão Nacional com adequada representatividade, considerando o artigo 195 da Constituição Federal, para num prazo de 06(seis) meses, a contar de sua instalação, estudar a criação de fundos de aposentadoria para o magistério, com vencimentos integrais, de modo a evitar a utilização dos recursos vinculados à educação para tal finalidade.

Art. 10º. A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Carlos Roberto Jamil Cury