

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

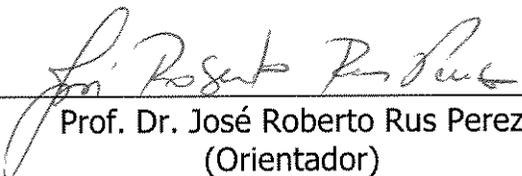
O Processo Decisório de Implementação da
Assistência Financeira do Fundo Nacional de
Desenvolvimento da Educação (FNDE), via
Plano de Trabalho Anual (PTA), no Município de
Vinhedo-SP (1997-1999)

Cláudia da Mota Darós Parente

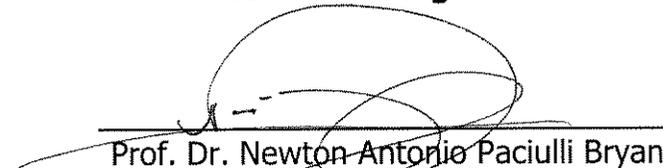
Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

Dissertação de Mestrado em Educação, na
Área de Políticas de Educação e Sistemas
Educativos defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora.

Data: 20/07/2001


Prof. Dr. José Roberto Rus Perez
(Orientador)

Comissão Julgadora:


Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan


Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira

UNIDADE	80
N.º CHAMADA:	T/ UNICAMP
	P215p
V.	Ex.
TOMBO BC/	47019
PROC.	16-392107
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	20/11/07
N.º CPD	

CM00161940-1

**CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP
Bibliotecária Rosemary Passos - CRB-8ª/5751**

P215p Parente, Cláudia da Mota Darós.
O processo decisório de implementação da assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Plano de Trabalho Anual (PTA), no município de Vinhedo-SP (1997-1999) / Cláudia da Mota Darós Parente. -- Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador : José Roberto Rus Perez.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas - Educação. 2. Educação - Financiamento. 3. Processo decisório. 4. *Gestão educacional. 5. * Gestão de recursos financeiros. I. Rus Perez, José Roberto. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

“Para que a educação fosse neutra era preciso que não houvesse discordância nenhuma entre as pessoas com relação aos modos de vida individual e social, com relação ao estilo político a ser posto em prática, aos valores a serem encarnados. Era preciso que não houvesse, em nosso caso, por exemplo, nenhuma divergência em face da fome e da miséria do Brasil e no mundo; era preciso que toda a população nacional aceitasse mesmo que elas, miséria e fome, aqui e fora daqui, são uma fatalidade do fim do século. Era preciso também que houvesse unanimidade na forma de enfrentá-las e superá-las. Para que a educação não fosse uma forma política de intervenção no mundo era indispensável que o mundo em que ela se desse não fosse humano. Há uma incompatibilidade total entre o mundo humano da fala, da percepção, da inteligibilidade, da comunicabilidade, da ação, da observação, da comparação, da verificação, da busca, da escolha, da decisão, da ruptura, da ética e da possibilidade de sua transgressão e a neutralidade não importa de quê.”
(Paulo Freire)

***Para Juliano,
com todo o meu amor.***

Agradecimentos

A execução de qualquer tarefa sustenta-se não somente pelo esforço individual empreendido, mas principalmente pelos objetivos e princípios construídos coletivamente, sejam eles fruto do diálogo cotidiano, de estudos sistematizados ou de momentos reflexivos.

Por isso, agradeço imensamente ao Prof. Dr. José Roberto Rus Perez pela orientação, disponibilidade, confiança e credibilidade. Os caminhos, quando percorridos com o suporte desses elementos, além de melhor trilhados, assumem uma amplitude sempre maior do que a almejada.

É nesse sentido que também agradeço as importantes contribuições dos professores Newton Antonio Paciulli Bryan e Romualdo Luiz Portela de Oliveira quando da realização do Exame de Qualificação.

Meus agradecimentos aos gestores da Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo e da Secretaria da Fazenda, em especial, à Fátima Aparecida de Souza, pela acessibilidade e auxílio constantes. O entendimento sobre a importância da pesquisa foi fundamental nesse processo.

Da mesma forma, agradeço aos dirigentes e técnicos do FNDE e do MEC pela colaboração e disponibilidade com as quais me receberam e me auxiliaram. Dois elementos podem ser considerados como essenciais a qualquer processo de mudança: a consciência da sua necessidade e a disposição para que ele ocorra. Foi gratificante perceber a presença desses elementos durante os contatos estabelecidos.

Sou imensamente grata à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo auxílio financeiro

imprescindível à realização desta pesquisa, sem o qual, teria dificultado o seu desenvolvimento.

Quero também expressar minha gratidão aos meus colegas de LaPPlanE pelo compartilhar de estudos, trabalhos e discussões, e também, de dúvidas, apreensões e dificuldades.

Gostaria, particularmente, de agradecer aos dirigentes e funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Balneário Camboriú-SC pela oportunidade profissional, pois foi no interior da minha prática nesta Secretaria, que o objeto deste estudo foi construído.

Em especial, agradeço sinceramente à minha mãe Lesite, pelo senso de responsabilidade, respeito e perseverança com os quais embasou a minha educação, e à minha avó Lavina por sua força e sabedoria.

À minha irmã Márcia, agradeço pelos incentivos constantes ao estudo e ao trabalho, principalmente, através da sua própria prática. Ao meu irmão Virgílio agradeço seus exemplos de persistência e sede de conquista.

Ao meu marido Juliano, companheiro e amigo, agradeço a paciência e compreensão constantes, o incentivo de todas as horas e a alegria com que brindava as minhas descobertas e avanços.

Enfim, agradeço a Deus pela luz, entendimento e compreensão que a todo instante tornam possível o descortinamento das coisas do mundo.

Resumo

Analisa a implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), verificando os procedimentos e regras existentes para o acesso aos recursos federais, bem como as fases de implementação da Assistência Financeira no período de 1997 a 1999. Apresenta dados estatísticos relativos à abrangência da Assistência Financeira em termos nacionais e discussões sobre o formato de Plano de Trabalho, seus problemas e limitações.

Analisa o Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo, apreendendo o fluxo decisório no Município através da verificação da participação e articulação dos atores, bem como das opções e decisões realizadas durante a implementação da Assistência. A partir da análise dos Planos de Trabalho relativos à Educação de Jovens e Adultos, verifica-se o modelo de gestão dos recursos federais no Município, bem como as contribuições da Assistência Financeira à municipalidade.

Abstract

This thesis analyses the implementation of the financial assistance of the National Fund for Education Development (FNDE), by verifying the existing procedures and rules to obtain the federal resources. It also analyses the stages of the implementation of the Financial Assistance from 1997 to 1999. It presents statistic figures concerning the national width of the financial assistance. The thesis also presents the structure, the problems and the weaknesses of the Working Plan (PTA).

The thesis examines the decision-making process of the implementation of the FNDE's financial assistance in Vinhedo, state of São Paulo, by verifying the participation and the articulation of the players, as well as the choices and decisions made. By analysing the Vinhedo Working Plans for Youth and Adult Education, one can verify the model of financial management of the federal resources and the benefits to that municipality.

Sumário

Lista de Siglas Utilizadas	xxiii
Índice de Fluxograma, Gráficos, Organograma, Quadros e Tabelas	xxvii
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - Processo de Descentralização: conceituação, rumos e implicações na estrutura político-administrativa e financeira das políticas educacionais.....	09
1.1. Descentralização: conceitos e implicações na política educacional.....	09
1.2. Municipalização do Ensino: breve histórico.....	16
1.3. Descentralização de Recursos Financeiros: aspectos legais, políticos e financeiros.....	21
1.4. Salário-Educação: histórico e perspectivas	31
CAPÍTULO 2 - Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) via Plano de Trabalho Anual (PTA): formato e implicações	41
2.1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): histórico e estrutura organizacional	41
2.2. Recursos Financeiros Administrados pelo FNDE	47
2.3. Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho Anual (PTA)	57
2.4. Normas para Assistência Financeira (1997-1999)	64
2.4.1. Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental – 1997	67
2.4.2. Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais – 1999.....	71

2.5. Fases de Implementação da Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho Anual	75
2.5.1. Fase de Divulgação	75
2.5.2. Fase de Treinamento	81
2.5.3. Fase de Elaboração	82
2.5.4. Fase de Análise Técnico-Documental	82
2.5.5. Fase de Análise Técnico-Pedagógica (Meritória)	83
2.5.6. Fase de Elaboração do Convênio.....	85
2.5.7. Fase de Execução do Convênio	86
2.5.8. Fase de Prestação de Contas	87
2.5.9. Fase de Fiscalização Financeiro-Pedagógica.....	89
2.6. Principais Problemas e Dificuldades na Relação do FNDE com o Município.....	91
2.7. Extinção das Delegacias do MEC	95
2.8. Distribuição dos Recursos da Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho Anual: 1997-1999	97
2.8.1. Assistência Financeira à Educação Pré-Escolar	99
2.8.2. Assistência Financeira ao Ensino Fundamental.....	105
2.8.3. Assistência Financeira à Educação de Jovens e Adultos	117
2.8.4. Assistência Financeira à Educação Escolar Indígena ...	125
2.8.5. Assistência Financeira à Educação Especial	126
CAPÍTULO 3 - Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Plano de Trabalho Anual (PTA), no Município de Vinhedo: análise do estudo de caso.....	137

3.1. Cenário da Implementação: estrutura político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo.....	137
3.2. Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo.....	149
3.2.1. Atores	149
3.2.2. Fases de Implementação da Assistência Financeira	151
3.2.3. Fases de Implementação da Assistência Financeira	152
3.3. Fluxo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo: participação e articulação dos atores.....	153
3.4. Análise da Elaboração e Execução dos Planos de Trabalho de Educação de Jovens e Adultos.....	173
3.4.1. Plano de Trabalho de 1997	174
3.4.2. Plano de Trabalho de 1998	189
3.4.3. Plano de Trabalho de 1999	197
3.5. Assistência Financeira do FNDE à Educação de Jovens e Adultos: contribuições às Ações de Capacitação de Professores do Município de Vinhedo.....	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	215

Lista de Siglas Utilizadas

- DEMEC** – Delegacia do Ministério da Educação
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FAE** – Fundação de Apoio ao Estudante
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FUNDESCOLA** – Fundo de Fortalecimento da Escola
- ICMS** – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
- INDEP** – Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa
- INPS** – Instituto Nacional de Previdência Social
- INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social
- IPI** - Imposto sobre Produtos Industrializados
- ISS** – Imposto sobre Serviço
- LaPPlanE** – Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases
- MEC** – Ministério da Educação
- MP** – Medida Provisória
- ONG** – Organização Não Governamental
- PAA** - Programa de Aceleração de Aprendizagem
- PAT** – Programa de Apoio Tecnológico
- PDDE** – Programa Dinheiro Direto na Escola
- PEC** – Proposta de Emenda Constitucional
- PGRM** – Programa de Geração de Renda Mínima
- PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNBE** – Programa Nacional Biblioteca na Escola
- PNLD** – Programa Nacional do Livro Didático

PNSE – Programa Nacional Saúde do Escolar

PNTE – Programa Nacional de Transporte do Escolar

PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação

PTA – Plano de Trabalho Anual

SME – Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental

Índice de Fluxograma, Gráficos Organograma, Quadros e Tabelas

Fluxograma

Fluxograma 1: Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo (1997-1999)	169
---	-----

Gráficos

Gráfico 1 – Origem das Receitas do FNDE.....	49
Gráfico 2 – Detalhamento das Receitas por Origem.....	49
Gráfico 3 – Destinação das Receitas do FNDE – Arrecadação Direta.....	51
Gráfico 4 – Destinação das Receitas do FNDE – Tesouro Nacional.	51
Gráfico 5 – Destinação das Receitas do FNDE – Recursos Externos	53

Organogramas

Organograma 1: Estrutura do FNDE	45
Organograma 2: Estrutura da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais do FNDE.....	77
Organograma 3: Estrutura da Diretoria Financeira do FNDE	79
Organograma 4: Estrutura da Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo.....	139

Quadros

Quadro 1: Documentação de Habilitação exigida aos Órgãos Municipais	66
Quadro 2: Ações Financiáveis – Sistemática de Financiamento – 1997	69

Quadro 3: Ações Financiáveis por Nível/Modalidade de Ensino e Destinatários – NAFPPE – 1999	73
Quadro 4: Programas Financiáveis por Nível/Modalidade de Ensino e Destinatários – NAFPPE – 1999.....	73
Quadro 5: Documentos para Prestação de Contas	88
Quadro 6: Assistência Financeira do FNDE ao Município de Vinhedo (1997-1999).....	155
Quadro 7: Cronograma de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo (1997-1998)	165
Quadro 8: Plano de Trabalho da Educação de Jovens e Adultos – 1997	178
Quadro 9: Cursos de Capacitação de Professores da EJA - 1997 ..	182
Quadro 10: Material Didático-Pedagógico para a EJA – 1997	189
Quadro 11: Plano de Trabalho da Educação de Jovens e Adultos – 1998	191
Quadro 12: Cursos de Capacitação de Professores da EJA – 1998	194
Quadro 13: Material Didático-Pedagógico para a EJA – 1998	196
Quadro 14: Plano de Trabalho da Educação de Jovens e Adultos – 1999	199

Tabelas

Tabela 1: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1997.....	101
Tabela 2: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997	101
Tabela 3: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1998.....	103
Tabela 4: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financiáveis – 1998	103

Tabela 5: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1997.....	109
Tabela 6: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho por Modalidade/Finalidade – 1997	109
Tabela 7: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997	111
Tabela 8: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financiáveis – 1998	111
Tabela 9: Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e Programa Nacional Transporte do Escolar (PNTE) – Planos de Trabalho – 1998	113
Tabela 10: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho para Formação de Professores – 1999.....	113
Tabela 11: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho para Material Didático-Pedagógico – 1999	115
Tabela 12: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho para Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) – 1999	115
Tabela 13: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1997.....	119
Tabela 14: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997	119
Tabela 15: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1998.....	121
Tabela 16: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financiáveis – 1998	121
Tabela 17: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1999.....	123
Tabela 18: Educação Especial – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1997.....	129
Tabela 19: Educação Especial – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997	129

Tabela 20: Educação Especial – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1998.....	131
Tabela 21: Educação Especial – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financiáveis – 1998	131
Tabela 22: Educação Especial – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1999.....	133
Tabela 23: Matrícula Inicial por Nível de Ensino – Rede Municipal de Ensino de Vinhedo (1997-1999).....	143
Tabela 24: Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (1997-1999).....	147
Tabela 25: Despesas com Educação por Nível/Modalidade de Ensino (1997-1999).....	147
Tabela 26: Planos de Trabalho de Educação de Jovens e Adultos – Execução Financeira (1997-1999).....	175

formas de interação com ele e as relações construídas para lidar com essa especificidade.

Partindo-se do referencial e das concepções de autores como LINDBLON (1981), DRAIBE (1991), MELLO M. (1991) e CASTRO J. (1999), na análise do processo de implementação da Assistência Financeira, optou-se por considerar, além das normas e dos procedimentos especificados pela Autarquia para participação dos recursos federais e do próprio formato da Assistência Financeira, os elementos pertencentes ao processo decisório: atores, estratégias, decisões e intenções.

A análise do processo decisório de implementação da Assistência Financeira do FNDE constitui-se num importante recurso analítico na medida em que a implementação das ações e políticas federais não são compreendidas a partir de um modelo racional, embora também sejam considerados os elementos racionais do processo. Ao contrário, compreende-se que na instância municipal, *locus* da implementação, novas dimensões são criadas a partir do modelo de organização e gestão da política articulado e desenvolvido pelos atores que compõem o processo decisório no município.

As decisões tomadas acerca de um determinado objeto ou situação constituem-se em indicadores de análise acerca dos mesmos, podendo indicar rumos, direcionamentos e perspectivas futuras. Uma análise com essa perspectiva deve recorrer à montagem ou mesmo reconstrução do modelo do processo decisório em questão, buscando identificar quais atores (decisores, implementadores, executores) participaram do processo, suas estratégias, ações e intenções.

CASTRO J. (1999) ao realizar uma avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no período de 1995 a 1997, ressalta que os principais objetivos de sua análise, mais do que verificar a formulação e implementação das ações do FNDE, interessa verificar e compreender

“as arenas decisórias e os atores relevantes, a capacidade de gestão e as regras de interação que prevalecem entre eles no processo de gasto do programa”. (p.7)

Sendo assim, analisa

“a tomada de decisão e as práticas administrativas de dirigentes e burocratas que, a partir de uma dada estrutura jurídico/institucional, operam a captação de parte dos recursos arrecadados pelo governo federal, efetuando em seguida a sua distribuição para os diversos setores até chegar às unidades de gasto”. (p.8)

Ainda que a análise do autor tenha dimensões distintas da presente pesquisa, ressalta-se a ênfase oferecida aos aspectos determinantes do processo decisório em relação a uma dada política.

É com essa mesma perspectiva que DRAIBE (1991), em relação ao processo de implementação, defende que

“o foco deveria se dirigir principalmente para o estudo do comportamento dos operadores dos programas na fase de implementação das políticas reformadas”. (p. 20)

A formação das políticas não é determinada pela simples existência de carências e necessidades sociais objetivas. Ela ocorre, sobretudo, através de um processo socialmente mediado e daí a importância de se analisar as estratégias dos atores sociais, sejam eles individuais ou coletivos, e a forma como operam na articulação e defesa de seus interesses. Para MELLO M. (1991),

“A análise do padrão de relacionamento entre atores que participam de um processo de formação de políticas revela clivagens de interesses. Evita-se, assim, a armadilha de se racionalizar, num procedimento ex post, uma política pública como se fosse expressão acabada e perfeita de uma tendência ou um estado de coisas.” (p. 64)

Em termos de implementação de políticas públicas, da mesma forma, esta não deve ser entendida a partir de uma

racionalidade excessiva. Ou seja, a implementação não se reduz a um processo mecânico de execução da política.

Assim como a política, na formulação, não é simplesmente expressão de carências sociais detectadas, a implementação não é também simplesmente expressão de uma política formulada. Portanto, se na formulação da política deve ser considerada a configuração do processo decisório, na implementação isso também deve ocorrer.

LINDBLON (1981), analisando o processo de decisão política, mostra o quanto a interação política entre os atores envolvidos no processo pode direcionar ou mesmo condicionar a tomada de decisão. A complexidade das relações da sociedade contemporânea, a diversidade de valores e opiniões e as características dos atores que participam do processo decisório constituem-se em elementos que delimitam a sua racionalidade.

O autor concebe a formulação e a implementação das políticas públicas como um processo mediado por negociações. Sendo assim, a política é vista como resultado também de interferências externas promovidas pelos atores pertencentes a todas as fases da política. É por isso que o estudo do papel e das articulações entre os atores e/ou grupos de interesse são mais substanciais do que a formulação da própria política.

Assim, com base nesse referencial, a implementação da Assistência Financeira no Município não foi analisada somente a partir da verificação da relação entre o que estava previsto e o que foi efetivamente realizado, nem somente pela verificação dos produtos e resultados obtidos. Buscou-se verificar como a articulação dos atores e suas decisões delinearão o modelo de implementação da Assistência e, portanto, de gestão dos recursos federais.

Por outro lado, a implementação e o processo decisório dizem respeito à aplicação de recursos públicos em educação, o que

insere esta pesquisa, necessariamente, no contexto das políticas de financiamento da educação nacional.

O financiamento da educação no Brasil, infelizmente, está associado a dois problemas principais, que a literatura sobre o tema tem apontado como de ordem crônica: insuficiência de recursos e má aplicação dos recursos financeiros destinados à educação. Por isso, ao longo dos anos, muitos têm se perguntado: os recursos para a educação são insuficientes ou os recursos existentes são mal aplicados? Tais questões são de extrema importância no que se refere aos recursos do Salário-Educação, responsáveis pela Assistência Financeira do FNDE, já que esta contribuição social convive com momentos de instabilidade e mesmo de incerteza quanto à sua continuidade.

De um lado, portanto, estão os recursos federais disponíveis e de outro a gestão financeira realizada pela municipalidade. Num contexto de descentralização e defesa da autonomia administrativo-financeira é imprescindível a visualização das opções realizadas pelo município para aplicação dos recursos federais, bem como a forma de organização e articulação na sua gestão. Dados o formato e as características da Assistência Financeira Federal, o Município participa da sua implementação, torna-se responsável pelo gasto, tomando decisões e direcionando suas ações. Essas ações e decisões tomadas no âmbito local são compreendidas como elementos que incidirão no formato de aplicação dos recursos, bem como nos produtos construídos e/ou desenvolvidos pelo Município.

Assim, analisar o processo decisório de implementação da Assistência Financeira do FNDE ao Município de Vinhedo, significou adentrar em questões que permearam a implementação da política, o processo decisório e a gestão de recursos financeiros, o que compreendeu a efetivação de duas etapas:

- A Análise da Assistência Financeira do FNDE para: apreensão do seu formato, seus problemas e limitações; verificação dos

procedimentos e regras existentes no período de 1997 a 1999; compreensão das fases de implementação da Assistência Financeira.

- A Análise do Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo para: apreensão do fluxo decisório no Município através da participação e articulação dos atores, bem como das opções e decisões realizadas durante a implementação da Assistência; verificação do modelo de gestão dos recursos federais no Município.

Ambas etapas utilizaram-se da pesquisa de campo para coleta documental e realização de entrevistas individuais, baseadas em roteiros pré-estabelecidos. Foram realizadas doze entrevistas com oito gestores do FNDE e dois gestores do MEC. No âmbito municipal foram realizadas oito entrevistas com quatro gestores. As entrevistas, em Brasília e Vinhedo, foram realizadas entre maio de 2000 e maio de 2001.

A escolha do Município de Vinhedo para a realização do Estudo de Caso deveu-se por sua participação na Assistência entre os anos 1997-1999, período em que foram publicados dois manuais de Assistência Financeira. Essa opção deve-se também às relações que o Município vem estabelecendo com o Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE) da Faculdade de Educação da UNICAMP, do qual faço parte.

Esta pesquisa está dividida em quatro capítulos, conforme explicitado a seguir.

O Capítulo 1 *“Processo de Descentralização: conceituação, rumos e implicações na estrutura político-administrativa e financeira das políticas educacionais”* contextualiza o estudo, fornecendo um percurso do processo de descentralização que acaba por culminar na municipalização, além de trazer discussões sobre seus objetivos e vantagens. Enfatiza o processo de descentralização dos recursos financeiros, buscando traçar as relações desse processo com as políticas educacionais, e descrevendo os rumos do financiamento da educação,

em especial, do Salário-Educação. Ao tratar do Salário-Educação, ressalta, no seu histórico, a municipalização dos recursos da quota-federal, concretizada através da Assistência Financeira do FNDE, e os impasses sobre a sua arrecadação e mesmo sobre a sua continuidade no contexto da reforma tributária.

O Capítulo 2 *“Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) via Plano de Trabalho Anual (PTA): formato e implicações”* descreve a Assistência Financeira, buscando relacionar seus aspectos institucionais, financeiros, técnicos e políticos, privilegiando a análise dos manuais de Assistência publicados entre 1997 a 1999, das fases de implementação e do formato via Plano de Trabalho Anual. Fornece dados quantitativos a respeito da distribuição dos recursos do FNDE via PTA em termos nacionais, de modo a indicar as prioridades em termos de ações financiáveis e beneficiários.

O Capítulo 3 *“Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Plano de Trabalho Anual (PTA), no Município de Vinhedo: análise do estudo de caso”* apresenta a estrutura político-administrativa e financeira da Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo; descreve a participação do Município na Assistência Financeira do FNDE; mostra a configuração do fluxo decisório de implementação da Assistência no Município através da apresentação dos atores e de suas formas de articulação e participação. Através da análise da elaboração e execução dos Planos de Trabalho da Educação de Jovens e Adultos delinea-se o processo de tomada de decisões tanto no que se refere à elaboração dos projetos, como no que diz respeito à gestão dos recursos federais. Mostra ainda os resultados positivos da Assistência Financeira no Município a partir dos efeitos causados no formato de Capacitação de Professores da rede municipal.

Por último são apresentadas as *“Considerações Finais”*, sintetizando as principais conclusões acerca da Assistência Financeira

do FNDE, seu formato, suas implicações e possibilidades; do processo decisório de implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo e do modelo de gestão dos recursos federais.

Capítulo 1

Processo de Descentralização: conceituação, rumos e implicações na estrutura político-administrativa e financeira das políticas educacionais

“Por que financiar a educação? (...) Porque alguns acreditam que as soluções virão através do apego às religiões; outros acreditam na organização do sistema político para resolver os problemas; e nós acreditamos no homem e em sua Educação, para melhor encaminhar as soluções provisórias para seus problemas.” (José Carlos de Araújo Melchior)

1.1. Descentralização: conceitos e implicações na política educacional

Num momento de transição entre o Século XX e XXI, os dilemas presentes na sociedade são, em grande medida, conseqüências de uma complexa dicotomia ainda não superada: centralização e descentralização.

Conforme OLIVEIRA (1999, p. 14),

“a centralização pressupõe a tomada de decisão em um nível central (...) O que caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução.”

A partir disso, a descentralização seria, então, o afastamento do poder central, na medida em que a tomada de decisões passaria a ocorrer em outras instâncias ou níveis de poder.

A disseminação do processo de descentralização ganha força nos anos 80 dado o contexto político e sócio-econômico vigente.

“Na América Latina, o modelo econômico, tanto ‘agro-exportador’ quanto o de ‘substituição de importações’,

exigiu do Estado uma participação ativa na articulação das economias nacionais com o mercado mundial e na estruturação de um mercado nacional. A situação política com regimes populistas e autoritários, em vários países, concorreu para a continuidade da centralização. Diante da 'internacionalização do mercado', da crise econômica, da 'década perdida', da influência das propostas neoliberais, do refluxo dos regimes autoritários, da volta à democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação, a questão da descentralização do estado entrou na ordem do dia."
(idem, p. 12)

Ainda que sejam vários os fatores que acabaram por difundir a descentralização, de uma forma geral, sua estratégia pode ser concebida como uma forma de melhoria da gestão do Estado, na medida em que possibilita a reestruturação do processo decisório, produzindo maior acesso à informação e maior poder de decisão às diversas instâncias governamentais. Dessa forma, o discurso da descentralização, freqüentemente, vincula-se ao discurso da democratização, por supor maior participação das esferas locais no processo decisório.

No entanto, se de um lado a descentralização pode gerar maior socialização e participação, de outro pode ser considerada como uma lógica falsa de compreensão da realidade, e suas conseqüências têm sido visíveis nos processos de privatização, nos quais o principal instrumento da descentralização é o mercado.

O processo de descentralização apóia-se em diferentes argumentos e escora-se em diversos defensores e, embora, em princípio, seja um processo de desmanche da centralização, atua, ao mesmo tempo, como uma reorganização das estruturas centralizadoras, para o fortalecimento e estabelecimento de processos descentralizadores. Melhor dizendo, em grande medida, a determinação da descentralização é centralizada.

Assim, descentralização e centralização são processos confluentes na medida em que há a necessidade de reorganização das funções do Estado nas diversas instâncias governamentais.

Atualmente existem duas tendências centrais nas discussões sobre descentralização: o reconhecimento do êxito das políticas públicas implementadas e decididas no nível local e a ênfase na importância do centro como fonte de determinação de objetivos e orientações gerais e de controle dos níveis de qualidade.

Sendo assim, os argumentos mais importantes de defesa da descentralização referem-se à distribuição da autoridade e à mobilização dos recursos, argumentos relacionados, portanto, ao nível de democracia e igualdade no direito de decidir e melhor definir as necessidades reais locais.

Por outro lado, os defensores da centralização, partindo da constatação da desigualdade existente na sociedade, reforçam a importância do governo central para melhor distribuir os recursos existentes. A partir dessa perspectiva, a centralização teria como vantagens a manutenção da identidade nacional, da integração social e de normas e padrões nacionais, a coerência do sistema educativo, a equidade social e a democracia.

No Brasil, o tema da descentralização passa a fazer parte da agenda política brasileira, principalmente, a partir do final da década de 70, período em que a estrutura político-institucional brasileira estava pautada em modelos autoritários e centralizadores de gestão.

De acordo com DRAIBE (1987), fazem parte do padrão brasileiro de proteção social:

“a centralização e a burocratização excessivas; a superposição de órgãos desenvolvendo programas equivalentes; uma centralização político-organizacional que não redundou em maior racionalidade no conjunto da área social, de tal modo que chegamos ao final da década de 70 sem condições de fazer uma política social

nacional ou de planejar políticas sociais setoriais propriamente ditas.” (p. 17)

Nesse sentido, o padrão de proteção social brasileiro significava entraves à efetivação das políticas sociais, uma vez que, historicamente, a estrutura institucional centralizada não oferecia possibilidades de intervenção que resultassem em maior eficácia e eficiência do sistema, além de aprofundar os problemas de gerenciamento da estrutura que mantinha.

OLIVEIRA (1999) destaca que a descentralização passa a ser defendida por dois grupos distintos, detentores de propostas e ideais também distintos: os teóricos do desenvolvimento e da planificação baseados nas experiências européias e os partidários das correntes neoliberais.

De acordo com GRACINDO (1997) e SILVA (1996) é imprescindível a compreensão dos elementos que compõem o social e das categorias lingüísticas surgidas em grande medida para dar sustentação a esse novo paradigma econômico – o neoliberalismo. O processo de descentralização, nesse sentido, deve ser analisado não somente como um novo modelo de gestão do Estado, supostamente mais eficiente, mas como um processo que deve ser compreendido no contexto político, econômico e social, buscando apreender seus princípios e objetivos.

Em que pese os objetivos meramente técnicos e mercadológicos do projeto neoliberal, citados pelos autores acima referidos, o modelo de gestão pública centralizador também vem sendo discutido e defendido por correntes tradicionalmente democráticas em defesa da participação e do envolvimento da sociedade no processo decisório.

Em termos de configuração, cada país apresenta o seu formato de descentralização. Considerando que uma política de

descentralização envolve a questão do poder, já que implica a sua distribuição, redistribuição e seu reordenamento na sociedade, ao promovê-la, procede-se à redefinição das atribuições do Estado. E essa redefinição das atribuições do Estado terá um peso considerável na configuração do formato de descentralização.

No caso brasileiro, a redefinição das atribuições do Estado envolve necessariamente a questão das responsabilidades entre as três esferas governamentais: União, Estados e Municípios.

Em relação à distribuição dos papéis das esferas governamentais, a tendência tem sido a divisão de dois níveis de funções: o primeiro relacionado à definição, formulação e coordenação de políticas por parte da União; o segundo relativo à implementação de políticas por parte dos Estados e Municípios.

De acordo com CASTRO M. (1999), o processo de descentralização caracteriza-se pela distribuição de funções específicas ao governo federal e aos governos locais. As tarefas de planejamento, regulação e coordenação das políticas públicas, monitoramento e avaliação de programas, compensação de diferenças, promoção da inovação pedagógica constituem-se responsabilidades do governo federal. Aos estados e municípios cabe a execução da política propriamente dita.

No que se refere à Educação, a descentralização, muitas vezes, tem sido compreendida como reforma que contribui de maneira significativa para a melhoria da qualidade. Para que isso ocorra, deve-se proceder mudanças relativas aos aspectos econômico, político, técnico-pedagógico e administrativo.

Assim, para melhoria da qualidade na educação, no que se refere ao aspecto econômico, espera-se a elevação do montante de recursos aplicados em educação. Em termos políticos apregoa-se maior participação e democracia no processo decisório. Quanto ao aspecto técnico-pedagógico, defende-se a melhoria da qualidade do ensino. E,

finalmente, em relação ao aspecto administrativo, espera-se maior eficiência nos processos educacionais de um modo geral.

Assim, o processo de descentralização a que se está fazendo referência não diz respeito apenas ao aspecto administrativo. Aliás, este tende a mesclar-se com outros aspectos tais como o político, o financeiro e o pedagógico.

De acordo com DRAIBE (1999),

“A reforma do ensino fundamental integra a atual agenda brasileira de reformas institucionais, tendo por objetivo a universalização e a maior equidade do acesso; a melhora da qualidade do ensino e a implementação de processos mais eficazes e eficientes.” (p. 68)

Nesse sentido, a descentralização passa a ser entendida como um processo de reestruturação e reorganização da política educacional para que, em lugar dos padrões centralizadores de gestão, sejam formulados novos modelos que garantam melhores níveis de qualidade educacional.

“Por isso mesmo, a descentralização e a desconcentração decisórias e gerenciais da política educacional constituíram metas indissociáveis de reorganização da área, mais ainda quando o avanço do processo de democratização atribuiu também àquele formato centralizado e concentrado o desempenho insatisfatório e socialmente iníquo dos sistemas públicos de ensino fundamental.”(DRAIBE, 1999, p. 69)

De acordo com CASASSUS (1999), esse processo de reorganização do papel do Estado tem sido associado à estratégia de melhoria dos sistemas nacionais, estaduais e municipais de educação. Para o autor, os argumentos em favor da descentralização no campo educacional vinculam-se a três elementos: à necessidade de uma modernização educativa (de ordem estrutural), à tendência ao processo de descentralização (relacionado à forma) e às mudanças nos papéis do Estado (relacionado a funções).

Em termos de atribuições e responsabilidades entre as esferas governamentais, parte-se do mesmo princípio descrito anteriormente: a descentralização implica na transferência de autoridade e responsabilidade do financiamento, da elaboração do currículo local e da gestão escolar para o âmbito regional, local, municipal ou agência privada. (LEVER, 1999)

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei nº 9394/96, enfatiza a distribuição das funções de gerenciamento e implementação das ações educacionais entre as esferas governamentais, impulsionando o processo de descentralização das políticas educacionais do MEC. Exemplo disso são alguns direcionamentos que o Ministério da Educação (MEC) tem imprimido às políticas educacionais, em particular, as ações diretamente relacionadas ao Ensino Fundamental. Os avanços mais significativos relativos à atuação do MEC referem-se a este nível de ensino, ações essas que refletem em grande medida a agenda da descentralização, tão presente nas discussões sobre a revisão do padrão centralizador do Estado.

DRAIBE (1999), ao analisar a descentralização de alguns programas federais de apoio ao Ensino Fundamental descreve alguns efeitos positivos dos processos de descentralização, dentre eles: reforço da autonomia e da capacidade de gestão; melhora nos comportamentos organizacionais e administrativos; rápida aprendizagem institucional. No entanto, a respeito da equidade, a autora conclui que embora existam impactos positivos, eles ainda são limitados.

É nesse sentido que, para o sucesso ou fracasso de qualquer processo de descentralização, devem ser considerados: o contexto cultural em que se insere, o apoio político das instâncias governamentais e demais grupos envolvidos, a forma de planejamento e administração do processo e a participação das autoridades locais. (LEVER, 1999)

O fato é que a política educacional brasileira tem sido inserida nesse processo de descentralização e, portanto, de reorganização de sua estrutura político-administrativa e financeira. Os anos 90 mostraram que os argumentos a favor da descentralização têm servido de base para a consolidação de muitas políticas educacionais nos últimos anos. Mais do que argumentos, novas concepções e modelos de gestão educacional que têm significado mudanças no papel do Estado e nos níveis de participação das esferas governamentais locais.

Parte das discussões sobre centralizar e descentralizar aprofundou-se no formato que deve assumir as estruturas governamentais para a garantia de melhor gerenciamento por parte do Estado. É nesse sentido que a municipalização da educação tem passado pelos mesmos questionamentos sobre as possíveis vantagens e desvantagens do processo, de modo a se verificar em que medida pode, de fato, fortalecer o processo decisório local e garantir melhor atendimento às necessidades existentes.

1.2. Municipalização do Ensino: breve histórico

O processo de descentralização das funções do Estado não se constitui num modelo pré-definido, fechado e estanque. De acordo com as especificidades de cada país ou região, considerando-se desde seu espaço físico até as forças políticas atuantes, a descentralização pode assumir diferentes formas.

As unidades federadas brasileiras – estados e municípios -, diferentemente da Europa, onde os entes federados foram formados e desenvolvidos a partir de lutas sociais e religiosas, constituíram-se no resultado, basicamente, de interesses e decisões políticas. (BOTH, 1997)

No que se refere à gestão da educação, a história mostra que sempre houve uma forte centralização da União e dos Estados, ao passo

que o município, de uma forma geral, teve pouca participação nas definições dos rumos educacionais.

No Brasil, a municipalização foi oportunizada, embora com limitações, a partir da Lei nº 5.692/71. Somente nos anos 90, reflexo da Constituição de 1988, é que se possibilitou ao município a auto-gestão do ensino, através da responsabilidade legal que lhe foi legada.

Segundo OLIVEIRA (1999), são três as formas que pode assumir a municipalização.

“...o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação em vigor.” (p. 16-17)

Para entender como a municipalização passou a fazer parte do contexto atual, BOTH (1997) e OLIVEIRA (1999) descrevem os caminhos do processo dicotômico da centralização-descentralização, enfocando o centralismo como o modelo que se sobressaiu na história política e administrativa brasileira.

“... o poder centralizado-descentralizado acompanha o Brasil ao longo de toda a sua história, primeiramente por influência direta de Portugal e, por tabela deste, da França, extremamente centralizadora em sua atividade administrativa.” (BOTH, 1997, p. 26)

A colonização brasileira, embora inicie com a divisão administrativa do país em capitânicas hereditárias, ou seja, adotando um processo descentralizador, segue com a sua substituição pelo Governo Geral envolto na extrema centralização do poder real central.

No período imperial, ocorre a continuidade do centralismo em todos os níveis, embora não impeça a disseminação de idéias e propostas descentralizadoras e a instituição de alguns elementos descentralizadores no contexto político-administrativo. A Constituição de 1824, por exemplo, “*confere significativa autonomia administrativa aos municípios, inclusive na parte financeira*” (BOTH, 1997, p. 22), embora restrições sejam impostas a essa autonomia, em 1828.

No período republicano, a maioria das Constituições de 1891 a 1967, reforça o centralismo de poder.

No que se refere à educação, a Constituição de 1946 e a Lei nº 4024/61 (Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional) preconizaram a descentralização, na medida em que à União coube o controle do sistema federal de ensino e dos Territórios e aos Estados e Distrito Federal coube a organização de seus respectivos sistemas de ensino. Aos municípios, a LDB/61 estabelece responsabilidades organizacionais e administrativas, devendo os mesmos atuar, basicamente, no então ensino primário rural¹.

A Constituição de 1967, apesar de apresentar importantes mecanismos relativos à autonomia municipal administrativa e financeira, não ofereceu o embasamento necessário para a concretização legal. A Emenda Constitucional de 1969 retomou o centralismo de poder, reduzindo a autonomia dos Estados e Municípios. Nesse período, no entanto, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino estenderam-se para a faixa etária de 7 a 14 anos e os municípios passaram a ser obrigados a aplicar no mínimo, 20% de sua receita tributária.

A Lei nº 5692/71 aponta vários elementos descentralizadores, ora em direção aos Estados, ora aos Municípios e, em algumas vezes, para as próprias unidades escolares. Nesse sentido, a LDB formaliza a divisão de responsabilidade do ensino entre as

¹ O então ensino primário compreenderia atualmente o primeiro segmento do Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries).

diversas instâncias de governo, preconizando a gradual passagem do ensino de 1º grau² para a responsabilidade do Município.

No entanto, o Governo Federal continuava a deter o controle sob vários pontos de vista: pedagógico, na medida em que determinava a Base Comum Curricular; e financeiro, a partir da Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 1968.

Apesar da tendência descentralizadora da LDB/71,

“... o município jamais recebeu o suficiente suporte técnico nem financeiro para pôr realmente em prática o espírito da lei. A passagem de ‘encargo e serviços de educação’ procedeu-se com naturalidade mas sem acompanhamento na mesma medida dos recursos necessários. Assim mesmo, o município assumiu uma considerável parcela do ensino de 1º grau, justamente a mais desprovida de recursos, localizada principalmente na zona rural.” (BOTH, 1997, p. 68)

A década de 80 mostra-se como limiar da redemocratização e anuncia aos poucos as novas bases e conceitos nos quais estarão pautados os elementos sociais e políticos. Exemplo disso, são as prioridades e estratégias do governo da Nova República apresentadas em 1985. Para DRAIBE (1987),

“vista mais de perto, a estratégia descortinável da nova intervenção social revela alguns princípios reclamados pela sociedade há tempos e que foram incorporados no discurso oficial: a descentralização, com sua forte vertente de municipalização, a integração dos serviços e equipamentos sociais a nível local, a participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais e finalmente – algo que vem ganhando força – uma concepção alternativa de organização e distribuição de bens e serviços sociais, correndo paralela à máquina burocrática.” (p. 19)

A Constituição de 1988 vem justamente fortalecer e dar crédito a essas novas bases:

“A descentralização administrativa e institucional tende ao descongestionamento de gestão, com sensíveis e

² Atualmente, Ensino Fundamental.

paulatinas transferências de poder para o município, acompanhadas dos necessários recursos. Esta faceta democrática, ainda que não suficientemente garantida, permite deixar pairar no ar a esperança e a vez para uma autêntica gestão autônoma por parte do município. Fica patente que o vaivém entre descentralização e centralização tende a criar maiores vínculos com a primeira, não só com base numa crescente força política e de negociação que se vai vislumbrando no meio municipal, como igualmente na sustentação de uma adequada liberdade de gestão que se encontra inerente à Constituição (1988). A descentralização, apoiada por uma autêntica autonomia de gestão, certamente representa o corolário para a municipalidade brasileira.” (BOTH, 1997, p. 31)

A Constituição de 1988, ao considerar Estados e Municípios como entes federados, amplia a autonomia dos mesmos e divide as responsabilidades pela gestão dos diversos níveis de ensino, de modo que aos Municípios cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar³.

A Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) reforçou ainda mais a descentralização do ensino ao frisar a função normativa, redistributiva e supletiva da União em relação às funções de Estados e Municípios. A esses últimos cabe atuar na educação infantil e, prioritariamente, no ensino fundamental.⁴

Conforme foi exposto, a descentralização assumiu características diferenciadas em cada país. No Brasil, da mesma forma, o processo de municipalização ocorre com certas especificidades a depender do histórico de cada Estado e/ou Município, bem como das políticas educacionais, nacional e regionalmente implementadas. O próximo item pretende destacar a configuração do processo de descentralização no financiamento educacional.

³ Artigo 211, § 2º.

⁴ Art. 11.

1.3. Descentralização de Recursos Financeiros: aspectos legais, políticos e financeiros

O financiamento da educação, mais do que um importante instrumento para a implementação das políticas sociais, constitui-se num determinante do padrão de intervenção do Estado nas políticas educacionais. (VELLOSO, 1987) O formato assumido por esse padrão de financiamento tem moldado os direcionamentos e os rumos das políticas.

O padrão centralizador existente no Brasil, com ênfase no período militar, constrangia o sucesso das políticas sociais implementadas, na medida em que havia grande desarticulação entre as esferas governamentais e, principalmente, ausência do suporte necessário da União às esferas subnacionais para execução das políticas. É nesse sentido que, para DRAIBE (1987), centralização significava

“uma certa desapropriação de estados e municípios de suas áreas tradicionais de intervenção. Por outro lado, eles não foram reequipados para operar os sistemas e programas nacionais, cuja implantação contou, em geral, apenas com fundos destinados ao investimento de base - à construção da escola ou do hospital -, sem recursos para a operação e, principalmente, para o pagamento de pessoal. Os municípios se endividaram, muitas vezes até com empréstimos do exterior, arcando com dívidas em dólar bastante altas, e sem condições de operar razoavelmente seus sistemas de saúde e educação, suas estradas, o saneamento, etc.” (p. 17)

O histórico do financiamento da educação aponta o peso do Estado centralizador na definição do gasto em educação, reflexo da Reforma Tributária de 1966, que promoveu grande centralização financeira e fiscal. No entanto, os anos 80 marcam a abertura

democrática, formando terreno fértil para o combate do Estado centralizador que caracterizara o período ditatorial.

As características desse padrão centralizador de intervenção do Estado nas políticas sociais, de uma forma geral, podem ser resumidas nos seguintes elementos:

“reduzida efetividade das políticas sociais”, “excessiva centralização do poder de decisão política e do controle sobre os recursos financeiros e institucionais na esfera do governo federal”, “ocorrência de um processo de privatização das políticas sociais, com a possibilidade de os segmentos privados e burocráticos maximizarem seus interesses imediatos, em detrimento do interesse coletivo”, “inadequação dos mecanismos de financiamento à obtenção de equidade”. (FAGNANI, 1987, p. 97)

Em 1983, a Emenda Calmon estabeleceu os percentuais mínimos a serem aplicados em educação. Assim, à União caberia a aplicação de 13% de sua receita de impostos e transferências, e estados e municípios, 25%. Na prática, o cumprimento da Emenda somente se deu após a sua regulamentação, ocorrida em 1985.

No final dos anos 80, com o processo de descentralização ganhando forma, mudanças no padrão de financiamento passam a ser visíveis, conseqüência da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 definiu os percentuais de recursos a serem aplicados pelas três esferas governamentais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Artigo 212 determina que a União deve aplicar, no mínimo, 18% e os estados e municípios, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme exposto anteriormente, a política de descentralização está associada à divisão de responsabilidades entre as três esferas governamentais, de modo que as suas ações sejam complementares e dêem conta das necessidades sociais como um todo. No entanto, uma das principais problemáticas do financiamento público

refere-se, justamente, à ausência de delimitação clara das competências nas diversas instâncias governamentais. Isto significa que a efetivação de uma política de descentralização que não considere tal problemática pode até mesmo agravar as disparidades regionais.

OLIVEIRA e BIASOTO JR. (1999) ressaltam a desarticulação existente entre descentralização de receitas e redistribuição de competências, presente no Texto Constitucional de 1988. As conseqüências dessa desarticulação apontavam para a fragilidade do financiamento das políticas sociais, uma vez que os papéis das esferas governamentais não estavam bem definidos.

“A Constituição de 1988 (...) foi pródiga em redistribuir competências tributárias entre as esferas governamentais (beneficiando estados e municípios, em detrimento da União) e em ampliar, de modo considerável, as transferências intergovernamentais. O fortalecimento financeiro das esferas subnacionais, sobretudo dos governos municipais, e o correspondente enfraquecimento da União sinalizavam, entretanto, diante da recusa do Congresso Constituinte a aprovar um projeto claro e pactuado de descentralização de encargos, o surgimento de problemas potenciais nas relações entre as unidades da Federação e, assim, no atendimento das demandas sociais.”(p. 19-20)

No entanto, apesar da incompletude do texto Constitucional, estudos sobre gastos sociais realizados na primeira metade dos anos 90 indicam aumento considerável do montante do gasto social das esferas subnacionais e diminuição por parte da União. Em 1980, o governo federal era responsável por 65% dos recursos aplicados nas áreas sociais; estados 24% e municípios 11%. Em 1992, a aplicação do governo federal nas áreas sociais foi de 56%, estados 27% e municípios 17%. (MEDICI, 1995)

O que se viu, portanto, ao longo dos anos 90, foi a gradual perda da capacidade financeira da União e o fortalecimento da capacidade financeira de estados e municípios, significando aumento

das despesas destes, embora se deva ressaltar as diferenças existentes entre os diversos entes federativos.

A reação do governo federal diante de sua crescente perda de recursos foi diminuir os gastos sociais “*via diminuição das transferências não-constitucionais – negociadas – para estados e municípios*” (OLIVEIRA e BIASOTO JR., 1999, p. 22); restringir créditos aos mesmos; criar impostos e aumentar alíquotas não passíveis à divisão entre as outras esferas.

Essa reação do governo federal acabou desestruturando o processo de descentralização, na medida em que, enquanto estados e municípios ampliavam suas responsabilidades pelo gasto social, a União articulava formas de recuperar receitas e diminuir seus gastos.

“Confirma-se a tese de que o governo federal teria procurado compensar perdas de receitas provocadas pelo aumento dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – que é formado pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto de Renda (IR) – com a redução das transferências negociadas.”
(OLIVEIRA e BIASOTO JR., 1999, p. 28)

Num estudo realizado em seis estados⁵ e seus respectivos municípios para se verificar o impacto da Constituição de 1988 sobre as receitas e transferências intergovernamentais, e para avaliar em que medida as instâncias governamentais têm contribuído para o processo de descentralização, OLIVEIRA e BIASOTO JR. (1999) informam que os municípios tiveram um aumento expressivo de suas receitas próprias e se beneficiaram com as transferências intergovernamentais a partir das alterações constitucionais de 1988, no período 86-94.

Os municípios têm sido o principal canal do processo de descentralização por passar a desempenhar papéis que eram dos estados e do governo federal e por sustentar certos níveis de investimentos públicos fundamentais. No entanto, há que ressaltar que

⁵ Pernambuco, Salvador, Ceará, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo.

os gastos realizados se concentram nas despesas correntes, com pessoal e com transferências a pessoas, o que prejudica o processo de descentralização, a menos que haja uma negociação entre as esferas governamentais para redefinir fontes de financiamento.

A respeito do estudo citado, os autores concluem que

“os municípios são os principais agentes do processo de descentralização, sobretudo nos setores de educação e saúde; (...) o aumento das despesas correntes municipais, contudo, também é um obstáculo ao aprofundamento do processo de descentralização (apesar de os municípios estarem em situação financeira mais vantajosa que os estados). Nesse sentido, a revisão das responsabilidades pelos encargos e das tarefas de suas atividades e mecanismos de financiamento, de modo pactuado, representam um passo indispensável para a consolidação desse desejável processo posto em andamento pela Constituição de 1988.” (OLIVEIRA e BIASOTO JR., 1999, p. 59)

A discussão sobre o processo de divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais, principalmente quando se trata de responsabilidades relativas ao gasto de recursos públicos, traz a necessidade da definição de dois conceitos básicos, os quais vêm sendo difundidos e muitas vezes confundidos: descentralização e desconcentração.

De acordo com MEDICI e MACIEL (1996), na desconcentração, as esferas centrais são responsáveis pelo gasto, embora ele seja realizado no âmbito local, através de um órgão do Governo Central. Exemplo disso são as extintas Delegacias do Ministério da Educação (DEMECs), cujas responsabilidades pelos gastos em educação foram ampliadas ao longo de sua existência.

Na descentralização, a responsabilidade pelo gasto é repassada às esferas governamentais locais (estaduais ou municipais). Os autores definem dois tipos de descentralização: dependente e autônoma. Antes de conceituá-los, ressalta-se que as formas de

descentralização diferenciam-se de acordo com os patamares de responsabilidades que assumem as três esferas governamentais.

A descentralização dependente é aquela em que o gasto é financiado por uma hierarquia superior, ou seja, em que a esfera local depende dos recursos da esfera hierárquica superior. A descentralização autônoma é aquela em que a própria esfera local financia os gastos realizados.

Além disso, MEDICI e MACIEL (1996) subdividem a descentralização dependente em duas vertentes: tutelada e vinculada. A descentralização dependente tutelada seria aquela proveniente das transferências negociadas, mantendo uma relação frágil de dependência entre a esfera local e central, vulnerável aos aspectos políticos e institucionais. A descentralização dependente vinculada seria aquela proveniente de transferências automáticas, embasadas em aspectos legais.

Nos anos 90, a legislação brasileira sofreu algumas alterações e acréscimos, aprofundando o processo descentralizador e dando maior especificidade às funções de cada esfera governamental.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96 trouxe algumas modificações ao Texto Constitucional de 1988 no âmbito da educação, enfatizando o dever do Estado na garantia da oferta do ensino fundamental público obrigatório e gratuito a todos, mesmo aos que não tiveram acesso na idade própria, além da progressiva universalização do ensino médio gratuito.

Destaca-se ainda a delimitação das atribuições de cada esfera governamental, ficando a União responsável pela organização e financiamento das instituições públicas federais, mantendo uma função redistributiva e supletiva em relação aos Estados e Municípios, na garantia de padrões mínimos de qualidade; aos Estados e Distrito Federal caberia atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio;

e os Municípios deveriam atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.⁶

A Emenda Constitucional também determinou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), concretizado e regulamentado a partir da Lei nº 9424, de 24/12/96. O FUNDEF é um fundo composto de 15% dos recursos provenientes do Fundo de Participação, do ICMS e IPI⁷, e foi automaticamente implantado em todos os Estados, Municípios e Distrito Federal, a partir de 1º de janeiro de 1998.

A Lei do FUNDEF, além de regulamentar os recursos destinados ao ensino fundamental público, mantém um caráter redistributivo na medida em que as transferências dos impostos são realizadas de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Além disso, destina parte da arrecadação à valorização do magistério.

A criação do FUNDEF partiu de uma perspectiva descentralizadora dos recursos do ensino fundamental, baseada na garantia de maior racionalidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos para a educação. Como estratégia do Ministério da Educação de ativar o processo de municipalização, o FUNDEF tem produzido alterações significativas no sistema de ensino e nos instrumentos de gestão e controle dos recursos financeiros.

Um balanço dos efeitos do FUNDEF no período de 1998-2000 (BRASIL/MEC, 2000), mostra o incentivo que esta política de financiamento (baseada no número de alunos matriculados no ensino fundamental) tem oferecido à municipalização do ensino. No período de 1997 a 1999, a matrícula na rede pública cresceu 7,5%, representando

⁶ Art. 3º da Emenda Constitucional nº 14/96. Dá nova redação ao art. 211 da Constituição de 1988.

⁷ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

um acréscimo de 2,3 milhões de alunos a mais nas salas de aula. No mesmo período, houve um crescimento de 30,6% nas matrículas da rede municipal e um decréscimo de 8,2% nas matrículas da rede estadual em todo o país. Em 1997, 40,7% das matrículas do Ensino Fundamental concentravam-se nos municípios e 59,2% nos estados. Em 1999, os índices foram de 49,3% e 50,6%, respectivamente.

Na Região Sudeste, por exemplo, região com maior porcentagem de alunos matriculados na rede estadual em 1997 (71,4% contra 28,6% na rede municipal), contava com 61,5% de matrículas na rede estadual contra 38,5% na rede municipal em 1999.

Quanto ao aspecto político-administrativo, a própria reorganização das funções e dos papéis das diversas instâncias governamentais, impulsionada pelo advento do FUNDEF, atuou com peso considerável na remodelação do processo decisório, principalmente no âmbito local.

De acordo com CASTRO et al (2000),

“a instituição do FUNDEF reitera o dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, na medida em que permitirá: i) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; ii) ampliar os recursos alocados; iii) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; iv) dar visibilidade à gestão dos recursos; v) capacitar e valorizar o magistério.”(p. 5)

O FUNDEF, além de seu caráter redistributivo, prevê a redução das desigualdades regionais com base no valor mínimo por aluno/ano. Nos locais em que o gasto por aluno/ano não alcance o valor mínimo, o governo federal efetua a complementação dos recursos. O valor mínimo foi de R\$315,00 em 1998 e 1999. Em 2000 passou para R\$350,00. (BRASIL/MEC, 2000)

A criação do FUNDEF, embora não haja consensos em torno da sua proposta, objetivos e resultados, tem sido vista e defendida, de

uma forma geral, como uma política de financiamento com objetivos redistributivos e racionalizadores dos recursos educacionais, por possuir mecanismos que reduzem as desigualdades regionais.

Os efeitos do FUNDEF podem ser melhor percebidos nos municípios das regiões mais carentes, principalmente, no Norte e Nordeste, locais onde o valor mínimo não foi alcançado e a União fez a devida complementação dos recursos.

O FUNDEF, além de ter produzido impactos substantivos no financiamento da educação, foi o responsável pela acelerada municipalização do ensino fundamental desde a sua institucionalização. Isto porque, o critério de redistribuição – baseado no número de matrículas da rede de ensino – estimulou o empreendimento de esforços para ampliação das redes municipais de ensino.

Assim, o FUNDEF constitui-se tanto numa política de redistribuição de recursos financeiros, como numa estratégia do Ministério da Educação de estimular o processo de municipalização.

“Este desempenho reflete tanto o esforço para matricular novos alunos, quanto o processo de municipalização de escolas. Ao incentivar os municípios a assumirem maior compromisso com o ensino fundamental, o Ministério da Educação sabia que o FUNDEF produziria uma retomada do processo de descentralização – que havia estagnado, na década de 90, depois de forte impulso, nos anos 80.” (BRASIL/MEC/INEP, 2000, p. 30)

No entanto, conforme DAVIES (1999), apesar das vantagens associadas ao FUNDEF, alguns impasses e prováveis implicações do Fundo devem ser ressaltados:

“(1) a participação ínfima do governo federal no financiamento do FUNDEF e a diminuição da sua responsabilidade financeira constitucional com o ensino fundamental, (2) o não-cumprimento da Lei do FUNDEF pelo governo federal, ao estipular R\$315 como o valor anual mínimo por matrícula em 1998 e 1999, quando o legal seria bem superior a R\$400, (3) o não-aumento de recursos para a educação básica como um todo, não contribuindo para o seu desenvolvimento, (4) o incentivo à superlotação das salas de aula pelos governos, por

causa do critério de redistribuição de recursos do FUNDEF com base em número de matrículas no ensino fundamental regular, (5) o enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino público ao não incluir as matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio para a redistribuição dos recursos do FUNDEF, (6) a não-valorização do magistério como um todo, (7) a fiscalização débil da aplicação dos recursos do FUNDEF, pelo fato de os Conselhos Federal, Estaduais e Municipais responsáveis por esta tarefa, embora chamados de Acompanhamento e Controle Social, serem dominados por representantes estatais.” (p. 3-4)

Considerando que as discussões acerca da concepção, estrutura, funcionamento e problemas do FUNDEF são muito mais complexas, o objetivo desta pesquisa não está em fazer maiores aprofundamentos, e sim oferecer uma contextualização do momento por que passa o financiamento da educação, dos problemas que começam a surgir e da necessidade de pensar em alguns redirecionamentos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, reafirmando os compromissos das esferas governamentais em financiar a educação pública de qualidade, descreve o rol dos recursos públicos destinados à educação: receita de impostos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do Salário-Educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei.⁸

Para os fins dessa pesquisa, serão descritas as principais características do Salário-Educação, já que é uma das principais fontes de recursos do FNDE.

⁸ Art. 68 da Lei nº 9394/96.

1.4. Salário-Educação: histórico e perspectivas

Em meio às discussões sobre centralizar ou descentralizar, evocando mudanças na gestão do Estado, principalmente, nas questões relativas aos recursos financeiros, ressaltam-se os impactos ocorridos na estrutura do financiamento educacional e, em consequência, nas suas respectivas fontes, bem como no montante de recursos que têm sido disponibilizados para a Educação.

O Salário-Educação ao longo da história do financiamento da educação constituiu-se numa das principais fontes de financiamento da educação brasileira, produzindo um importante papel na consolidação das políticas sociais na área educacional. Atualmente, o Salário-Educação convive com expectativas em torno da sua continuidade, abrangência e objetivos, em vista de sua própria estrutura.

O Salário-Educação é uma contribuição social, citada no parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, constituindo-se numa fonte adicional de financiamento ao ensino fundamental público.

Conforme LO BELLO (1996) são várias as conceituações do Salário-Educação tendo em vista os diversos ângulos através dos quais podem ser compreendidas. Do ponto de vista da política fiscal é um importante mecanismo de captação de recursos para o ensino fundamental público. Do ponto de vista tributário, é uma contribuição de 2,5% (dois e meio por cento) sobre a folha de contribuição das empresas.

Para VELLOSO (1987), o Salário-Educação

“consiste na principal fonte singular de recursos no plano nacional para a manutenção e expansão desse nível de ensino (...), sua política é estabelecida no plano federal; suas bases são fixadas em lei federal e sua regulamentação é definida pelo Executivo da União, a

quem também compete recolher boa parcela de seus recursos.” (p. 103)

O Salário-Educação foi criado a partir da Lei nº 4440, de 27/10/64, cuja finalidade específica era combater o analfabetismo. A Lei determinava o recolhimento do Salário-Educação por parte das empresas, de modo a garantir educação primária⁹ às crianças na faixa etária de 7 a 11 anos. Desde 1946, a Constituição já obrigava as empresas a oferecerem ensino primário gratuito aos seus empregados analfabetos e aos filhos de 7 a 11 anos (escolarização obrigatória). A Lei de 64, na verdade, foi uma forma de fazer com que o texto constitucional fosse cumprido. (MELCHIOR, 1987).

O Decreto nº 55551, de 12/01/65, regulamentou que a contribuição do Salário-Educação atingisse todas as empresas vinculadas à Previdência Social. As empresas que tivessem mais de cem empregados poderiam manter escolas próprias de ensino primário ou distribuir bolsas de estudos no ensino privado. Foram determinadas isenções a escolas, hospitais e instituições de assistência. Além disso, estipulou a arrecadação de 2% do salário mínimo mensal de adulto, e os recursos ficariam divididos em: 50% para a União e 50% para o Estado arrecadador, com uma taxa de administração de 0,5% para a previdência.

A Constituição de 1967 – com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 - trouxe a obrigatoriedade do ensino na faixa etária de 7 a 14 anos¹⁰. A Lei nº 5692, de 11/08/71, transformou os antigos ensino primário e ginásial em Ensino de 1º Grau. Sendo assim, a extensão da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 7 a 14 anos afetaria os rumos do Salário-Educação, já

⁹ Atualmente, primeiro segmento do Ensino Fundamental.

¹⁰ Inciso II, § 3º, art. 176.

que, além da extensão, englobaria séries cujos investimentos seriam mais altos.

O Decreto-Lei nº 1422, de 23/10/75, trouxe alterações relativas, principalmente, à sua distribuição e à taxa de administração da previdência. Assim, do montante dos recursos do Salário-Educação, um terço seria repassado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dois terços aos Estados arrecadadores. Na visão de MELCHIOR (1987), essa distribuição prejudicaria as ações de combate ao analfabetismo no Brasil, já que reduziria os recursos destinados aos Estados mais pobres, locais onde o analfabetismo tende a ser mais presente. A taxa de administração do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)¹¹ passou de 0,5% para 1%.

Somente a partir do Decreto nº 76923, de 26/12/75, que regulamentou o Decreto-Lei nº 1422/75, a alíquota do Salário-Educação foi definida em 2,5%. Além disso, os recursos do Salário-Educação passaram a custear também despesas com a educação de adultos no Ensino de 1º Grau.

A Lei nº 5692/71 já anunciava os princípios da descentralização. No entanto, para MELCHIOR (1987), perdeu-se a oportunidade, no Decreto-Lei nº 1422/75, de descentralizar os recursos do Salário-Educação para os municípios.

A primeira iniciativa em municipalizar os recursos do Salário-Educação deu-se através do Decreto nº 88374, de 07/06/83, na gestão da Ministra Esther F. Ferraz. O referido Decreto vinculou 25% da quota-federal do Salário-Educação ao Ensino de 1º Grau municipal¹².

“... foi somente na gestão Esther F. Ferraz, no MEC, que foi tomada a primeira medida concreta e eficaz, para

¹¹ Atualmente INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

¹² Art. 8º, § 3º: “A aplicação dos recursos previstos neste artigo desdobrar-se-á em projetos e atividades que constarão do Orçamento Próprio do FNDE, destinando-se, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau”.

garantir um fluxo estável de recursos financeiros para o ensino de 1º Grau municipal. A ministra, que de há muito vinha defendendo a municipalização do ensino, através de pareceres no Conselho Federal de Educação, conferências e trabalhos escritos, conseguiu vincular uma parte do salário-educação à esfera municipal. Apesar de o FNDE ter produzido dois trabalhos não recomendando a passagem de recursos do salário-educação para a esfera municipal, porque eles seriam pulverizados diante do grande número de municípios, a ministra conseguiu vincular 25% da quota-federal, que antes era integralmente distribuída aos Estados, para o ensino de 1º Grau municipal.” (MELCHIOR, 1987, p. 18)

A municipalização dos recursos da quota-federal do Salário-Educação, além de reduzir as receitas dos governos estaduais, foi parte da estratégia do Ministério da Educação de municipalizar o ensino, embora a forma adotada – sem o fornecimento das devidas condições – inibisse a construção de uma real municipalização.

No início dos anos 80, com a instituição das eleições para governadores nos Estados brasileiros, a discussão sobre os montantes arrecadados e os montantes efetivamente distribuídos entre os estados passava também pela questão política. Sendo assim, municipalizar os recursos do Salário-Educação significou acabar com intermediários – principalmente os governos de oposição – e estabelecer uma relação direta com as prefeituras municipais.

“Sob o argumento de que a municipalização do 1º grau era desejável, o MEC alegava que o repasse de recursos do MEC às prefeituras representaria uma fase preparatória do processo, ao fim do qual elas mais maduramente assumiriam novas responsabilidades. É óbvio que uma verdadeira intenção de descentralizar responsabilidades e recursos envolveria a destinação de verbas aos governos estaduais para que estes as transferissem aos municípios. Mas a idéia de municipalizar a quota federal casava-se com os interesses do Executivo da União em estabelecer uma ponte direta com as prefeituras, sobretudo as dos estados governados pelas oposições, justamente aqueles que mais contribuíam para a quota da União.” (VELLOSO, 1987, p. 111)

O Decreto nº 87043, de 22/03/82, tratou de definir quais empresas deveriam arrecadar o Salário-Educação, ou seja, todas as empresas públicas ou privadas submetidas à Consolidação das Leis do Trabalho.

Sobre o sistema de arrecadação, as empresas poderiam optar pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME)¹³, aplicando os recursos de forma direta, ou através da Previdência Social (INSS), arrecadando a alíquota de 2,5%, ficando o poder público responsável pela aplicação dos recursos.

Através do Sistema de Manutenção do Ensino (SME) a empresa optava por participar do sistema e fornecia aos seus empregados e dependentes o direito ao ensino fundamental. Apresentava as seguintes modalidades de arrecadação: Aquisição de Vagas na rede de ensino particular, aplicando diretamente o montante de contribuição da empresa; Escola Própria, mantendo estabelecimentos de ensino e garantindo ensino fundamental gratuito a seus empregados e dependentes; e Indenização de Dependente, reembolsando empregados que comprovassem gastos com o ensino fundamental de seus dependentes. A empresa poderia optar ainda por realizar um sistema misto.

Na modalidade Aquisição de Vagas, a empresa recolhia o Salário-Educação ao FNDE, que se encarregava de repassar às escolas os recursos através de aquisição de vagas no ensino fundamental gratuito aos dependentes de seus empregados, até o limite de contribuição da empresa.

Na modalidade Indenização de Dependentes, a empresa, após reembolsar seus empregados que haviam efetuado gastos com o ensino fundamental, deduzia do recolhimento mensal devido ao FNDE os recursos que aplicara.

¹³ Atualmente, Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME).

Na modalidade de Escola Própria, a empresa aplicava recursos na oferta de ensino fundamental a seus empregados e dependentes, em Escola Própria, e efetuava a dedução do recolhimento que fazia, mensalmente, ao FNDE.

Nas três modalidades de ensino acima citadas levava-se em conta o valor aluno/mês (R\$21,00 a partir de 1995).

Em relação ao Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental ressalta-se que, a partir da Emenda Constitucional nº 14/96, suprimiu-se a possibilidade das empresas realizarem deduções, acarretando na aplicação integral do Salário-Educação no ensino público. Assim, o SME encontra-se em fase de extinção, proibindo o ingresso de novos alunos.

De acordo com o FNDE, esta medida continha princípios de justiça social já que, além das dificuldades de controle e acompanhamento dos recursos aplicados diretamente pelas empresas, no SME era limitada a possibilidade de participação de alunos carentes.

Apesar das dificuldades citadas, o FNDE criou um importante instrumento de controle e acompanhamento das empresas optantes e das escolas credenciadas junto ao SME. O Programa Integrado de Inspeção em Empresas e Escolas (PROINSPE) surgiu em 1993 e foi consolidado em 1999 pelo Decreto nº 3034/99. Atualmente, ainda que o SME esteja acabando, este trabalho continua a ser desenvolvido pelo FNDE.

Sobre a distribuição do montante do Salário-Educação arrecadado, a Lei nº 9424/96, define que, do seu montante arrecadado, após a dedução de 1% a ser repassado ao INSS, a título de taxa de administração, dois terços (quota estadual) sejam distribuídos aos Estados arrecadadores, proporcionalmente à arrecadação, e um terço (quota federal) seja repassado e administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A quota estadual, portanto, deve ser repassada às Secretarias de Estado da Educação e do Distrito Federal, para aplicação em programas, projetos e ações do ensino fundamental. A Lei nº 9766/98, definiu que, no mínimo, 50% da quota estadual do Salário-Educação seja repartida entre as redes de ensino estadual e municipais, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, de acordo com o Censo Educacional do MEC.

A quota federal deve ser aplicada em programas e projetos destinados à universalização do ensino fundamental, de modo a reduzir as desigualdades sócio-educacionais existentes entre as diversas esferas governamentais.

É imprescindível ressaltar um importante acontecimento de ordem legal que têm interferido na arrecadação do Salário-Educação.

O Decreto nº 76923/75 que regulamentou o Decreto-Lei nº 1422/75, conforme citado anteriormente, definiu a alíquota a ser arrecadada pelas empresas (2,5%). Após a Constituição de 1988, somente a Lei nº 9424/96 definiu a alíquota de arrecadação de 2,5%. Na interpretação dos advogados de algumas empresas, em razão da não regulamentação devida do Salário-Educação, o mesmo estaria sendo inconstitucional, já que os referidos decretos não teriam sido recepcionados pela Constituição. Em virtude desse ocorrido, ações judiciais foram impetradas contra a arrecadação do Salário-Educação, exigindo-se a restituição dos valores arrecadados pelas empresas, no período de março de 1989 (180 dias após promulgação da Constituição) até dezembro de 1996.

De acordo com o FNDE, têm sido favoráveis à Autarquia as decisões judiciais a respeito da constitucionalidade do Salário-Educação.

“Cabe enfatizar a importância da atuação dos Procuradores do FNDE na defesa do Salário-Educação (...) Foi possível reverter grande parte das decisões liminares que suspendiam a exigibilidade do Salário-

Educação e/ou autorizavam a sua compensação (...) a maior vitória judicial conquistada pelo FNDE no exercício de 1999, (...) foi o julgamento favorável da Ação Direta de Constitucionalidade nº 03, que declarou constitucional o art. 15, caput, e §§1º e 3º da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que fixou, em relação à contribuição social do Salário-Educação, previsto no art. 212, §5º, da Constituição Federal, a alíquota, a base de cálculo, o órgão competente para arrecadá-lo e a destinação dos recursos recolhidos". (BRASIL/MEC/FNDE, 2000a)

Informações coletadas no primeiro semestre de 2001, na Autarquia, também avançam favoravelmente no caminho da constitucionalidade do Salário-Educação. A questão, à época, estava sob a apreciação do Superior Tribunal de Justiça.

Apesar do otimismo que paira sobre a questão, em virtude dessas ações judiciais - que levam as empresas a cessarem a arrecadação do Salário-Educação ou mesmo a fazer o recolhimento em juízo - bem como pelas próprias transformações no mercado de trabalho - cujos impactos têm levado a um aumento do trabalho informal e do índice de desemprego, diminuindo as contribuições das empresas - a arrecadação do Salário-Educação tem sofrido decréscimos consideráveis.

Estando a arrecadação do Salário-Educação atrelada à folha de pagamento da empresa, FAGNANI (1987) enfatiza

"a sensibilidade dessas fontes de recursos ao movimento cíclico da economia, pois se baseiam na contribuição dos assalariados e dependem, portanto do comportamento do emprego e do salário. Nos períodos de depressão econômica, essas fontes de receita são dilapidadas, reduzindo o alcance das políticas sociais. Paradoxalmente, isso ocorre quando é maior a demanda por esses bens e serviços." (p. 98-99)

Além disso, o formato da arrecadação do Salário-Educação, por possuir essa estreita relação com o mercado, acaba por sofrer problemas de desigualdade nas contribuições das empresas de

diferentes portes, inibindo a expansão da oferta de emprego e, conseqüentemente, alterando o volume de arrecadação da contribuição social. (VELLOSO, 1987)

A apresentação de alguns dados estatísticos recentes a respeito do Salário-Educação é essencial para demonstrar o impacto que o mesmo vem sofrendo em virtude dos dois fatores apresentados.

A arrecadação bruta do Salário-Educação em 1997 foi de R\$ 2,8 bilhões, R\$ 2,5 bilhões em 1998 e R\$ 2,4 bilhões em 1999. Em termos percentuais, no biênio 1997-1998, houve um decréscimo de 10,92%, enquanto que no biênio 1998-1999 a queda ficou em 4,82%. (BRASIL/MEC/FNDE, 2000a, 1999a, 1998)

No que se refere à quota federal, os dados a respeito da arrecadação bruta mostram as perdas que vem sofrendo nos últimos anos. Em 1998, a receita da quota federal foi de R\$ 643.192.791,00. Em 1999, foi de R\$ 611.003.753,00.

Paralelamente à instabilidade do Salário-Educação uma outra questão perpassa as incertezas a respeito do futuro dessa contribuição social: a reforma tributária.

Em 1995, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 175/95 – para alterações no Sistema Tributário Nacional. A proposta norteia-se, principalmente, no que se refere aos impostos, pela junção do IPI, ICMS e ISS num único imposto e, no que se refere às contribuições sociais, pela junção de todas numa nova Contribuição Social Geral.

Isto significa mudanças no §5º do artigo 212 da Constituição Federal que, com as alterações da Emenda Constitucional nº 14/96, atualmente vigora com a seguinte redação:

“O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.”

Sendo a proposta uma unificação das contribuições sociais, o Texto Constitucional não mais faria referência ao Salário-Educação. O artigo 193 trataria de definir os mínimos a serem distribuídos às respectivas áreas, inclusive ao ensino fundamental público.

O estudo de AFONSO et al (1998) sinaliza a importância da reforma tributária, reforçando os principais problemas decorrentes das contribuições sociais estarem atreladas à folha de salários. Para os autores, o ônus excessivo das contribuições sociais sobre a folha de salários indica a necessidade de revisão dos critérios de arrecadação das mesmas. Para os autores, ainda que o ideal fosse a completa extinção das contribuições sociais, acreditam que é pouco provável que isso ocorra, já que incidiria na perda de vinculação das mesmas.

Afere-se, portanto, que o Salário-Educação passa por uma fase de incertezas, que interfere diretamente nos seus objetivos, de modo particular, na Assistência Financeira do FNDE.

A configuração do processo de descentralização foi imprescindível para contextualizar as mudanças na distribuição dos recursos financeiros para a educação, em particular, da quota-federal do Salário-Educação. O próximo capítulo pretende justamente enfatizar o formato de distribuição da quota-federal aos municípios através da Assistência Financeira do FNDE.

Capítulo 2

Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) via Plano de Trabalho Anual (PTA): formato e implicações

“Uma determinada época histórica é constituída por valores, com formas de ser ou de comportar-se que buscam plenitude. Enquanto estas concepções se envolvem ou são envolvidas (...) a sociedade está em constante mudança. Se os fatores rompem o equilíbrio, os valores começam a decair; esgotam-se, não correspondem aos novos anseios da sociedade. Mas como esta não morre, os novos valores começam a buscar a plenitude. A esse período chamamos de transição (...) Temos que saber o que fomos e o que somos, para saber o que seremos.” (Paulo Freire)

2.1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): histórico e estrutura organizacional

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC) e sua finalidade principal é a captação de recursos financeiros e sua canalização para o financiamento de programas e projetos educacionais, nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar dentre outros.

Em 21/11/1968, a Lei nº 5537, criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), entidade de natureza autárquica vinculada ao então Ministério da Educação e Cultura.

Em 15/09/1969, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, usando das atribuições a eles

conferidas pelo Ato Institucional nº 12 e Ato Institucional nº 5¹⁴, criaram o Decreto-Lei nº 872, em complementação à Lei nº 5537/68. O referido decreto alterava a redação da lei anterior, substituindo o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Portaria nº 654, de 04/12/81, estabeleceu a estrutura básica do FNDE além de não mais citar os recursos provenientes da Loteria Esportiva Federal como fonte de seus recursos. Esta Portaria também retira a obrigatoriedade do repasse dos recursos do FNDE por meio de convênios.

Até 1997, o Ministério da Educação contava com o apoio da Fundação de Assistência ao Educando (FAE) que executava programas educacionais com recursos do Tesouro Nacional e do FNDE. A Medida Provisória nº 1549, de 14/02/97 determinou a extinção da Fundação, com o objetivo de dar continuidade à política de descentralização do governo federal, oferecendo maior racionalidade ao processo de financiamento da educação básica e oportunizando um melhor atendimento às escolas e alunos beneficiados.

CASTRO J. (1999) enfatiza as expectativas dos dirigentes deste novo FNDE¹⁵ quanto à eficiência e eficácia do processo de gasto dos recursos da Autarquia, dada a diminuição dos conflitos interburocráticos e maior racionalidade nos procedimentos técnico-operacionais.

O Decreto nº 2162, de 24/02/97 determinou que todas as atribuições antes de responsabilidade da FAE ficassem a cargo do FNDE. Dessa forma, a Autarquia incorporou os objetivos da FAE em desenvolver programas de assistência ao estudante, oferecendo apoio

¹⁴ Artigo 1º do Ato Institucional nº 12, de 31/08/1969 e Parágrafo 1º do Artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13/012/1968.

¹⁵ CASTRO J. (1999) utiliza os termos “antigo FNDE” e “novo FNDE” para distinguir o antes e o depois de sua junção com a extinta FAE.

aos Estados e Municípios na concretização de programas suplementares de distribuição de material escolar, didático-pedagógico, merenda escolar e assistência à saúde. (CASTRO J., 1999)

Após a assunção das atividades da FAE, houve algumas alterações na estrutura regimental do FNDE, a partir do Decreto nº 2520, de 19/03/98, modificado pelo Decreto nº 3034, de 27/04/99, em grande parte, em decorrência da extinção das Delegacias do MEC através do Decreto nº 2890, de 21/12/98.

Até 1999, o Regimento Interno do FNDE ainda datava de 1981. Iniciou-se, então, um trabalho de reformulação do regimento, em virtude das novas competências da Autarquia. O novo Regimento Interno foi aprovado pela Portaria nº 1661, de 25/11/99.

Em 1997, o FNDE estava estruturado em quatro Diretorias: Diretoria de Programas Assistenciais, Diretoria de Programas de Apoio e Desenvolvimento, Diretoria Financeira e Diretoria de Administração Geral. Em 1998, a partir de algumas reformulações, sua composição ficou da seguinte forma: Diretoria de Ações e Assistência Social, Diretoria de Programas e Projetos Educacionais, Diretoria de Administração Financeira e Diretoria de Administração e Produção. Em 1999, manteve a mesma estrutura do ano anterior. O Organograma 1 mostra a estrutura organizacional do FNDE no ano de 2000.

A criação do FNDE, ocorrida em meio ao Regime Militar, é parte de uma tendência descentralizadora diante de um contexto centralizador. MEDICI e MACIEL (1996) descrevem o surgimento dos fundos públicos sociais no período pós-64 e os principais mecanismos de acesso a eles, demonstrando a presença dos critérios de dependência dos estados e municípios em relação ao Governo Federal. No entanto, enfatizam a importância dos fundos sociais, no Brasil, para o financiamento das políticas sociais, por garantirem fontes adicionais de investimento em programas sociais.

A finalidade do FNDE sempre esteve associada à correção das desigualdades regionais. Dessa forma, os recursos da autarquia deveriam contribuir para a minimização das disparidades regionais e sociais. No entanto, na análise do período correspondente aos anos de 1982 a 1992, os dados, quando considerados por esfera administrativa, negam o papel da autarquia como minimizadora de tais disparidades. (MEDICI e MACIEL, 1996; PACHECO FILHO, 1996)

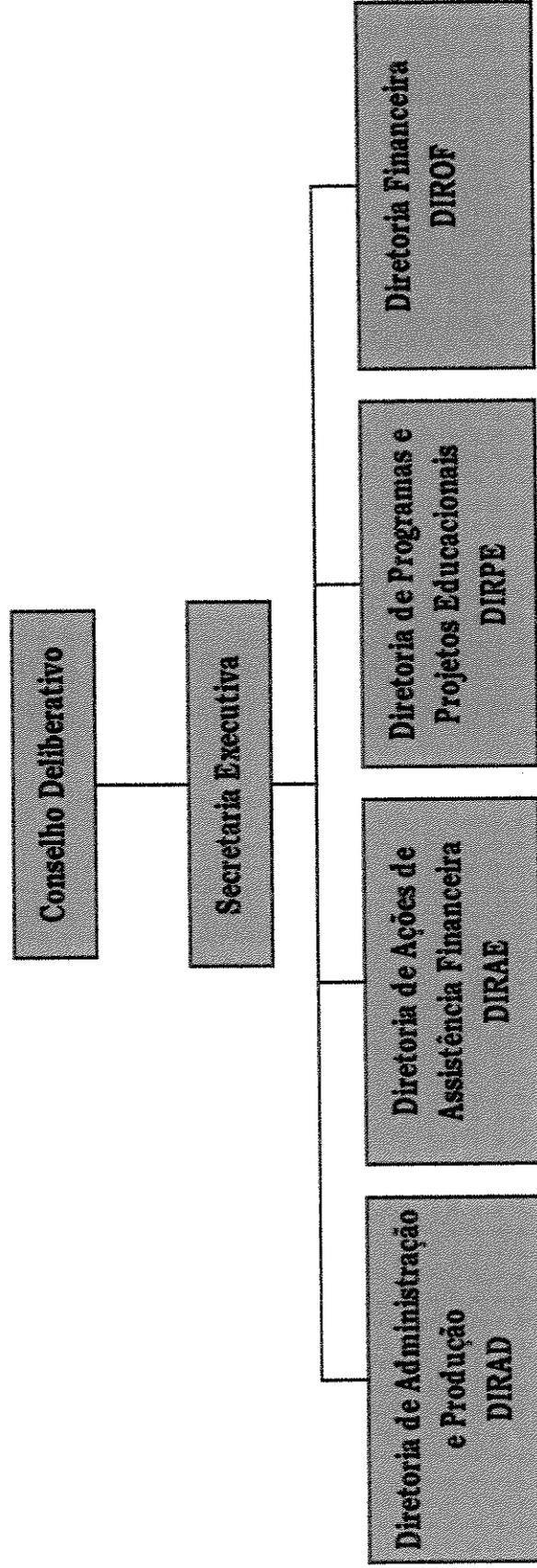
Atualmente, existe um grupo extenso de ações e programas financiados e/ou gerenciados pelo FNDE. É possível separá-los em dois tipos: assistenciais e de apoio ao desenvolvimento educacional.¹⁶

Dentre as ações e programas assistenciais estão: Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNTE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional Saúde do Escolar (PNSE), Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

Em maior número, as ações e programas de apoio ao desenvolvimento educacional são: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional de Editoração (com efetiva participação do Programa Alfabetização Solidária, cujo objetivo é fornecer kits de material didático-pedagógico a alunos e professores), TV Escola e Programa de Apoio Tecnológico (PAT), Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Programa de Aceleração da Aprendizagem. (BRASIL/MEC/FNDE, 2000a)

¹⁶ CASTRO J. (1999) divide os programas gerenciados pelo FNDE em dois blocos: Assistencial e de Apoio ao Desenvolvimento da Educação.

Organograma 1: Estrutura do FNDE



Fonte: MEC/FNDE, 2000.

Em consonância com algumas dessas ações e programas, o FNDE oferece Assistência Financeira através da aprovação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs) de órgãos governamentais e não-governamentais, em sua maior parte, proveniente dos recursos da quota-federal do Salário-Educação.

2.2. Recursos Financeiros Administrados pelo FNDE

Como principais fontes de recursos, a Autarquia conta com o Tesouro Nacional, o Salário-Educação (arrecadação direta e via Instituto Nacional de Seguro Social – INSS) e restituições oriundas da inexecução ou execução parcial de convênios firmados com instituições das esferas federal, municipal, estadual, do Distrito Federal e entidades privadas.

Os dados fornecidos pela Autarquia informam que 49% das suas receitas são oriundas da arrecadação direta do FNDE, 49% do Tesouro Nacional e 2% de recursos externos à Autarquia. (Gráfico 1)

Ao se detalhar a origem das receitas do FNDE, constata-se a importância do Salário-Educação em relação às outras receitas. A arrecadação direta do FNDE é composta pelo Salário-Educação (46%), aplicações financeiras (2%) e outras receitas (1%). A receita do Tesouro Nacional é formada por recursos oriundos do Orçamento da Seguridade Social (34%) e do Orçamento Fiscal (15%). Os recursos do Banco Mundial, caracterizados como receitas externas, são responsáveis por 2% da receita do FNDE. (Gráfico 2)

O FNDE conta com duas modalidades de arrecadação de suas receitas: via Banco do Brasil e via Repasse da União/COF/MEC. A primeira modalidade é responsável pela arrecadação do Salário-Educação (arrecadação direta do FNDE), das aplicações financeiras no mercado financeiro (rendimentos) e de outras receitas e restituições diversas. A segunda modalidade é responsável pela arrecadação do Salário-Educação (arrecadação via INSS), dos recursos do Tesouro Nacional, dos recursos externos (do Banco Mundial) e de rendimentos.

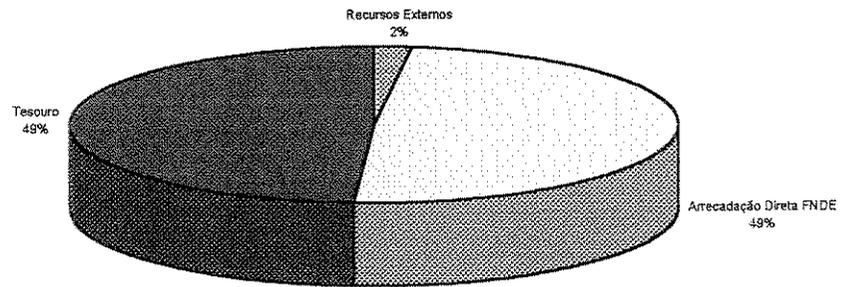
A maior parte dos recursos arrecadados diretamente pelo FNDE é repassada aos Estados através da Quota Estadual do Salário-Educação (79%). Os 21% restantes destinam-se à complementação dos recursos do FUNDEF (6%), ao Programa de Dinheiro Direto na Escola (4%), à Assistência Financeira via Plano de Trabalho Anual (4%), ao Programa Nacional do Livro Didático (2%), ao FUNDESCOLA (2%), ao financiamento do Programa Nacional de Transporte do Escolar e outros (3%). (Gráfico 3)

Dos recursos oriundos do Tesouro Nacional, a maior parte direciona-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (45%). A complementação do FUNDEF fica com 26% e o Programa Nacional do Livro Didático e o Programa Nacional Biblioteca do Escolar 13%. Os montantes menores ficam com Programa Dinheiro Direto na Escola (4%), com a Assistência Financeira via Plano de Trabalho Anual (3%), com o Programa Renda Mínima (5%), com os Programas Nacionais de Saúde e Transporte do Escolar (1%), além de outros (3%). (Gráfico 4)

Os recursos externos, provenientes do Banco Mundial, financiam exclusivamente o FUNDESCOLA (85%) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (15%). (Gráfico 5)

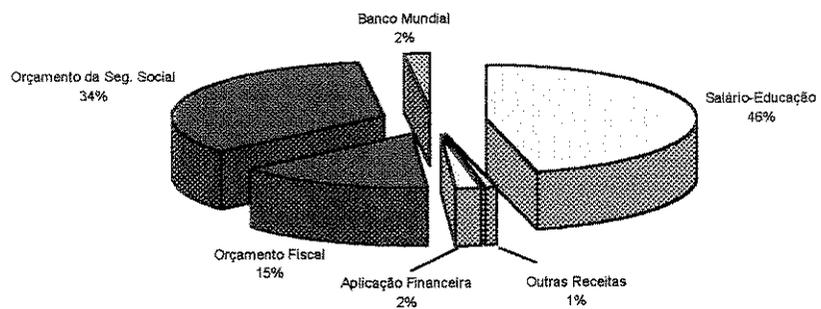
Os dados estatísticos revelam que a destinação dos recursos e seus respectivos montantes variam de acordo com a origem desses recursos.

GRÁFICO 1: Origem das Receitas do FNDE



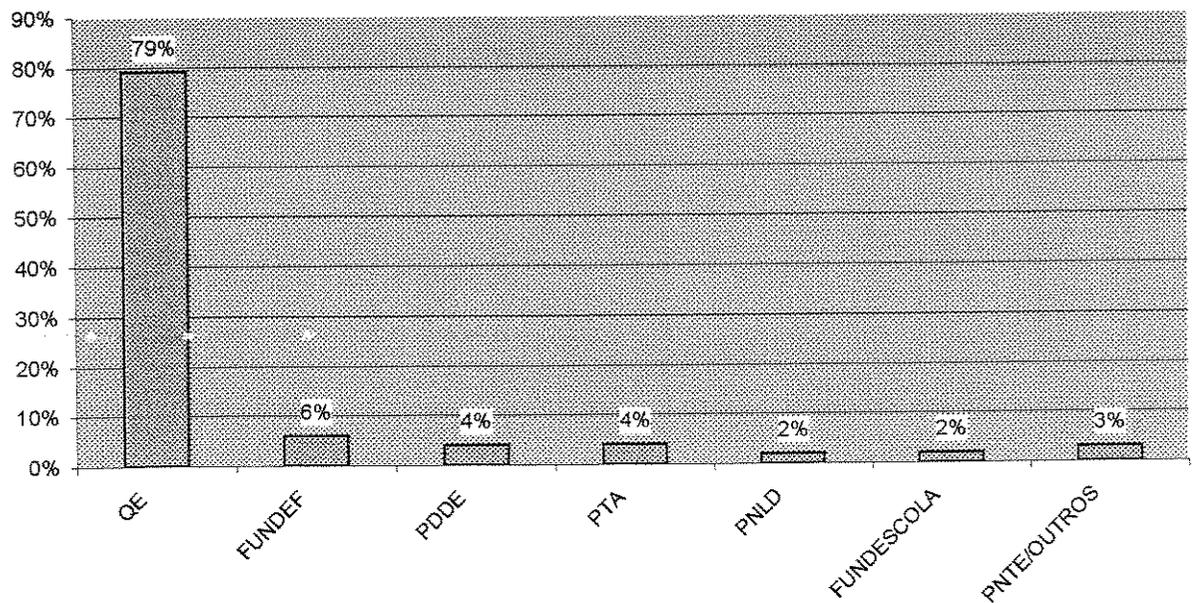
Fonte: FNDE/MEC, 2000.

GRÁFICO 2: Detalhamento das Receitas por Origem



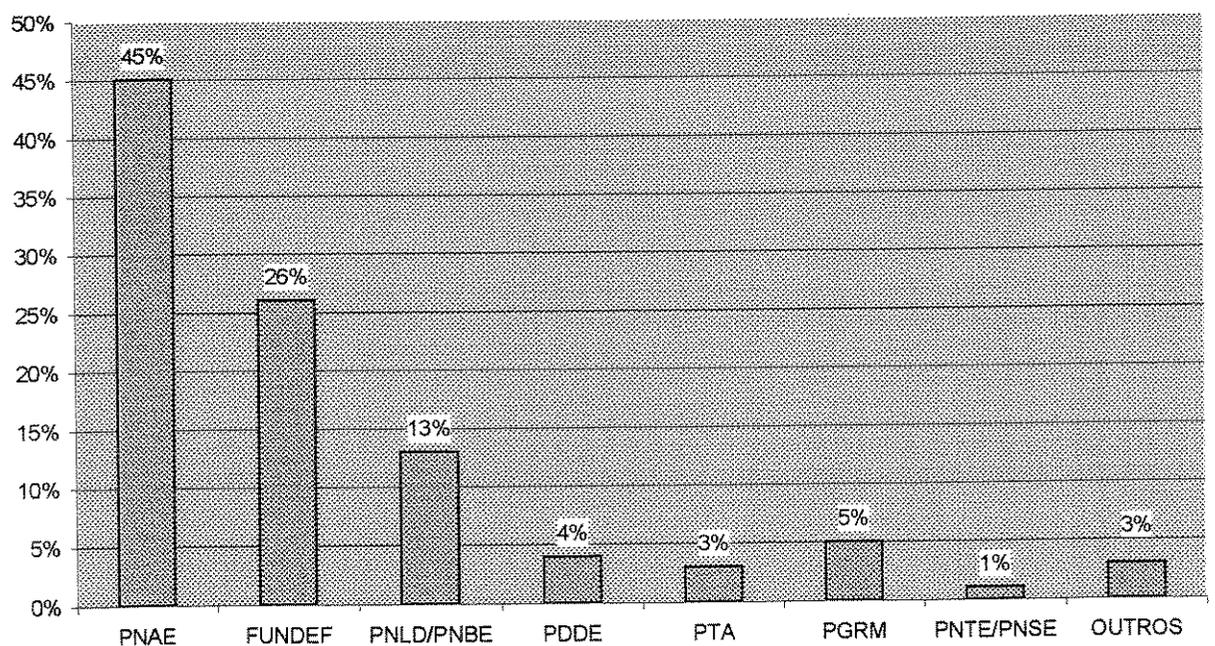
Fonte: FNDE/MEC, 2000.

GRÁFICO 3: Destinação das Receitas do FNDE - Arrecadação Direta



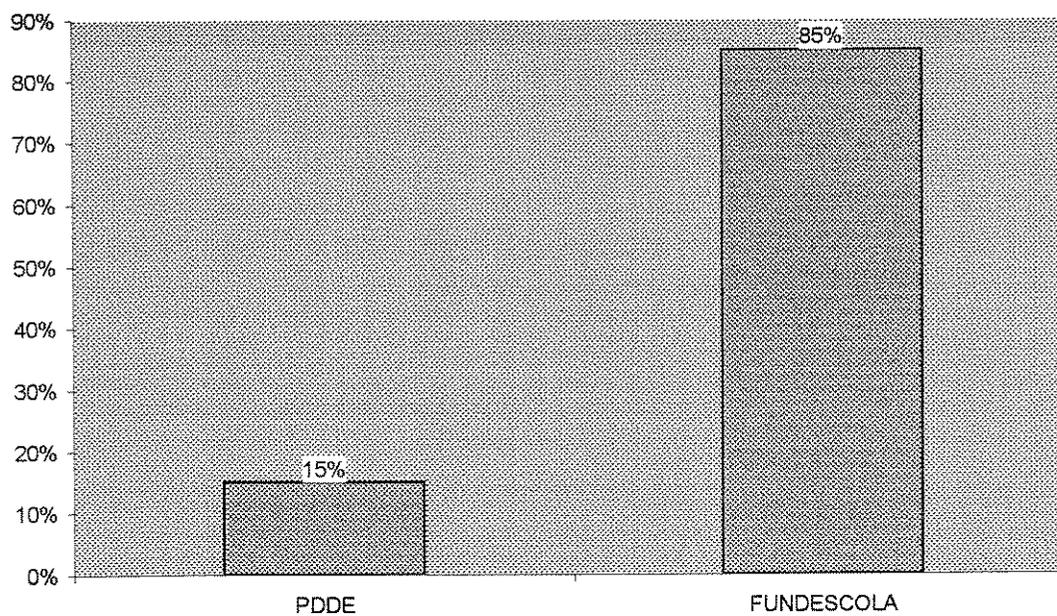
Fonte: FNDE/MEC, 2000.

GRÁFICO 4: Destinação das Receitas do FNDE - Tesouro Nacional



Fonte: FNDE/MEC, 2000.

GRÁFICO 5: Destinação das Receitas do FNDE - Recursos Externos



Fonte: FNDE/MEC, 2000.

Assim como na arrecadação, o FNDE conta com duas modalidades de aplicação e transferência de recursos: mediante Celebração de Convênio e mediante Repasse Automático. Os recursos destinados ao PDDE (ONGs), Renda Mínima, PNSE, PNTE, FUNDESCOLA, PNLD e PTAs são transferidos mediante a Celebração de Convênios. Já os recursos destinados à Merenda Escolar (PNAE), FUNDEF, Quota Estadual do Salário-Educação e PDDE (escolas públicas) são transferidos automaticamente¹⁷.

Como se buscou mostrar no primeiro capítulo, existem alguns impasses quanto à arrecadação do Salário-Educação. No entanto, estes impasses também ocorrem no que se refere à sua aplicação.

As receitas provenientes das aplicações financeiras dos recursos do Salário-Educação não estão obrigadas à vinculação ao ensino fundamental. Tais recursos acabam por se constituírem em “recursos próprios” e podem ser aplicados em outros níveis de ensino e áreas de interesse do FNDE e MEC, contrariando os objetivos contidos nas fontes de financiamento.

Essa prática foi detectada e analisada pelo Tribunal de Contas da União no ano de 1990, determinando a suspensão das aplicações financeiras do FNDE. Com o intuito de não prejudicar os diversos programas do MEC que eram financiados pelos recursos provenientes das aplicações financeiras, em 28/12/90, a Lei nº 8150¹⁸ autorizou o FNDE a realizar aplicações financeiras, determinando que as

¹⁷ Os artigos 2º e 11 da Medida Provisória nº 1979-15, de 10/02/2000 referem-se à dispensa de termo de convênio para os repasses destinados ao PNAE e ao PDDE (Estados e Municípios).

¹⁸ Após a suspensão das aplicações financeiras do FNDE, a Presidência da República encaminhou Medida Provisória nº 194 ao Congresso Nacional, legalizando as práticas do FNDE, detectadas pelo Tribunal de Contas da União como irregulares. Essa MP permitia a aplicação em Títulos do Tesouro Nacional e possibilitava o emprego do seu produto em outros níveis de ensino, sendo 50% destinado ao ensino fundamental. A MP nº 194 diversas alterações a aprovação da Lei nº 8150. Conforme CASTRO J. (1999).

mesmas fossem direcionadas ao ensino fundamental regular e especial e à pré-escola. Além disso, abriu a possibilidade de repasse de tais recursos a entidades não-governamentais.

O Decreto nº 3142/99 determinou que o produto das aplicações financeiras do Salário-Educação poderia ser utilizado com despesas na educação, de uma forma geral, desde que estivessem previstas no Orçamento Geral da União. No entanto, não poderia ser aplicado nas despesas com pessoal e encargos e em programas suplementares de assistência social, como alimentação e assistência médica, por exemplo.

Em relação ao processo de gasto dos recursos do FNDE, CASTRO J. (1999) constata a autarquia como parte do arranjo institucional superior do MEC. Isto significa que o FNDE faz parte do processo decisório de captação de recursos e da definição dos critérios de distribuição dos mesmos. O autor diz que, sendo o FNDE responsável pelo gerenciamento do Salário-Educação, uma das fontes de recursos mais expressivas do Ministério da Educação, constitui-se num importante órgão estratégico de decisão.

“Por essa amplitude de finalidades e, principalmente, pelo controle de uma fonte de recursos exclusiva, o FNDE, tinha um papel importante na determinação da capacidade de gasto de quase todos os setores, principalmente os ligados ao ensino básico.” (p. 19)

No entanto, ao longo de sua existência, alguns problemas relativos ao seu papel estratégico surgem da incompatibilidade entre definir os critérios de distribuição dos recursos do Salário-Educação e gerenciar tais recursos. No mesmo estudo, CASTRO J. (1999) aponta os conflitos existentes entre o FNDE e a Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC no processo decisório do gasto no ensino fundamental. Fonte exclusiva do ensino fundamental, o Salário-Educação está sob o gerenciamento do FNDE. Por outro lado, as políticas para o ensino fundamental são formuladas e coordenadas pela SEF.

Ao final dos anos 90, a saída encontrada para essa disputa pela formulação e implementação dos gastos no ensino fundamental, foi a definição clara do papel do FNDE como órgão captador de recursos e prestador de Assistência Financeira, ao passo que as políticas e os programas, bem como as prioridades educacionais deveriam ser ditadas pelo órgão competente do MEC, no caso, a SEF. Essa saída tem sido defendida por alguns dos gestores, tanto da SEF/MEC como do FNDE, principalmente, quando se trata de um trabalho em conjunto na formulação de programas cujos recursos são administrados pelo FNDE.

2.3. Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho Anual (PTA)

O Decreto nº 88374/83 vinculou 25% dos recursos da quota-federal do Salário-Educação ao antigo ensino de primeiro grau municipal. Com isso, os municípios passaram a ter acesso aos recursos do FNDE através da apresentação de projetos específicos sob a forma de Plano de Trabalho.

As principais questões que atuam diretamente na Assistência Financeira do FNDE aos municípios brasileiros, via Plano de Trabalho Anual, referem-se: ao seu formato, à sua descontinuidade, à sua instabilidade orçamentária, à sua permeabilidade política e à imprecisão dos critérios de aprovação.

No histórico do FNDE pode-se verificar que a Assistência Financeira aos órgãos governamentais sempre ocorreu através da apresentação de projetos, mais especificamente, através de Plano de Trabalho. E justamente por serem os recursos solicitados na forma de Plano de Trabalho Anual (PTA) é que a Assistência Financeira do FNDE ficou conhecida por este nome, mesmo não se constituindo em um programa propriamente dito.

Os Planos de Trabalho são, na verdade, constituídos de formulários nos quais os órgãos apresentam as suas propostas de trabalho para um determinado período, seus objetivos, suas necessidades e a forma de aplicação dos recursos solicitados.

No entanto, embora o formato de Plano de Trabalho para apresentação de projetos pelas Unidades Federadas remonte à década de 60 (para os municípios, década de 80), os procedimentos e as regras da Assistência Financeira e, conseqüentemente, para o preenchimento dos formulários sofreram algumas alterações, embora o formato PTA permaneça atualmente.

De acordo com ROSAR e SOUSA (1999), essa sistemática de assistência financeira,

“a partir de 1989, foi sendo simplificada no que se refere à forma e ao conteúdo de apresentação dos projetos, de tal modo que passou a dispensar uma análise substancial sobre a realidade do Município. Por outro lado, foram acrescentadas outras exigências que dificultaram o acesso dos Municípios aos recursos, penalizando principalmente os Municípios de menor porte.” (p. 97)

Essas alterações são perceptíveis quando se analisam vários dos Manuais editados pelo FNDE/MEC para apresentação das ações financiáveis anualmente. Essas alterações refletem justamente o arcabouço técnico necessário aos diversos órgãos solicitantes para elaboração e execução dos Planos de Trabalho.

A descontinuidade é também item de discussão no que se refere ao PTA. Não se constituindo em uma política ou programa propriamente dito, e sim num instrumento de solicitação de recursos e em um meio através do qual determinados programas são implementados, o PTA submete-se às políticas e diretrizes do Ministério da Educação. Por isso mesmo, está condicionado às instabilidades político-administrativas do processo decisório.

Por não possuir instrumentos que assegurem a continuidade das suas solicitações, o PTA acaba sofrendo diversas críticas no que diz respeito à aplicação dos recursos federais. A Sistemática de Convênios adotada pelo FNDE para repassar os recursos aos órgãos que tenham seus PTAs aprovados, não garante a continuidade dos projetos elaborados. Há um caráter de adequação dos projetos às prioridades estabelecidas pela esfera federal a cada ano, sem que se considere mais atentamente a política educacional de um modo geral e as ações prioritárias que dela devem resultar. (MELLO e SILVA, 1992)

Além disso, sugere a inviabilidade de uma política conjunta entre as esferas governamentais. Embora a Assistência Financeira pautar-se nas políticas educacionais nacionais definidas pelo MEC, as solicitações são realizadas individualmente pelas instâncias governamentais (estadual, municipal ou Distrito Federal), sem um planejamento entre as mesmas, correndo-se o risco de concorrência entre as redes de ensino.

O aspecto da descontinuidade remete a uma outra questão: a instabilidade da arrecadação do Salário-Educação.

Em primeiro lugar, há que se resgatar os próprios objetivos do FNDE como instituição corretora de disparidades regionais, ou seja, não tem a finalidade de atender a totalidade dos órgãos governamentais e não-governamentais solicitantes. Por isso, diz-se que não financia projetos e sim, oferece assistência financeira. Assim, o FNDE presta assistência financeira a órgãos solicitantes, nos quais se evidenciem necessidades, e mais, que estas necessidades estejam inscritas nas prioridades para assistência financeira.

Em segundo lugar, a arrecadação do Salário-Educação está vinculada à folha de salários das empresas, o que significa a sua adesão às instabilidades do mercado de trabalho.

Não há como dissociar a instabilidade de arrecadação do Salário-Educação da descontinuidade e formato do PTA. Um item relaciona-se ao outro na medida em que a continuidade dos projetos aprovados se dá, em grande medida, pela existência ou não de recursos. E o seu formato acaba tendo continuidade, talvez, pela própria instabilidade dos recursos.

O fato é que a descontinuidade faz emergir o problema da eficiência e eficácia da aplicação dos recursos federais. Ainda que os recursos sejam escassos, ainda que o FNDE não tenha como objetivo atender a todos os solicitantes, ainda que as ações financiáveis sofram alterações, algumas ações poderiam ser direcionadas para a garantia de que, os poucos recursos que são aplicados, sejam realmente bem aplicados.

Ao fragmentar as ações educacionais e distribuir recursos financeiros sem um adequado conjunto de propostas a serem viabilizadas para a correção das desigualdades na educação pública, a sistemática de convênios confirma a inexistência de um sistema de fiscalização da aplicação dos recursos educacionais, ao mesmo tempo em que as esferas governamentais, de um modo geral, não desenvolvem políticas de educação em conjunto, uma vez que suas ações, muitas vezes, ao invés de se complementarem, divergem e concorrem entre si.

Um outro aspecto relevante, responsável por muitas das críticas ao formato da Assistência Financeira do FNDE, refere-se à permeabilidade política.

As transferências dos recursos da quota federal do Salário-Educação, via Plano de Trabalho Anual, são chamadas de transferências negociadas devido ao *“alto grau de imprevisibilidade e sensibilidade a fatores político-partidários, tornando difícil alcançar racionalidade na programação financeira”*. (GOMES, 1992, p. 50)

A sistemática de convênios adotada pelo FNDE constituiu-se, ao longo dos anos de sua existência, num aparato político das

esferas envolvidas, na medida em que o espaço para negociação entre elas é muito mais visível. Nesse sentido, as formas e os critérios estabelecidos na sistemática de financiamento mesclam-se com as mais diversas instâncias políticas, em forma de negociações e reclames dos atores envolvidos, determinando o caráter aberto e flexível do processo de transferência dos recursos em questão.

E se as negociações acabam por ter um peso significativo no repasse das transferências, as instâncias cuja representatividade política é mais visível, acabam sendo privilegiadas. Conseqüentemente, os municípios e estados com maior capacidade política têm maiores chances de se beneficiarem dos recursos federais. (XAVIER et al, 1992)

Embora essa questão tenha sido muito mais enfática na década de 80, e esforços tenham sido empreendidos na minimização das negociações políticas, atualmente algumas práticas políticas ainda são utilizadas na determinação da aprovação dos PTAs. Se nos anos 80 as negociações determinavam a aprovação deste ou daquele projeto, referente a este ou aquele município, com um determinado valor específico, atualmente, os níveis de negociação política, ainda que diminutos, inscrevem-se na aceleração dos repasses, na atenção especial a determinadas regiões ou municípios, entre outros.

Assim, embora, principalmente a partir das gestões recentes, as negociações tenham sido reduzidas, o fato é que o formato do PTA ainda é suficientemente flexível para abrir espaços a infiltrações políticas. E se essas infiltrações políticas podem não mais servir para ajustar-se aos mais diversos interesses, podem ao menos significar, no âmbito federal, aprovação de projetos específicos a órgãos determinados - que podem ou não estar contemplados nos manuais de assistência financeira - e no âmbito local, a continuidade do peso da representatividade política.

Os apontamentos acerca da flexibilidade da sistemática de convênios e do quanto é permeável às negociações políticas, têm

direcionado à busca do entendimento dos processos decisórios a respeito dos gastos públicos em educação, no que se refere mais propriamente aos condicionantes políticos e institucionais. Daí a relevância de estudos que busquem compreender como as variáveis políticas e institucionais interferem na trajetória dos gastos públicos¹⁹.

GOMES (1992), ao apresentar uma síntese dos resultados de uma pesquisa sobre os critérios de alocação de recursos utilizados pelo MEC, enfatiza a nebulosidade dos critérios das transferências negociadas.

Dessa forma, o aspecto político acaba tendo um papel importante dada a imprecisão dos critérios para aprovação dos projetos. Por outro lado, o histórico da Assistência Financeira mostra os progressos ocorridos em termos dos procedimentos técnicos adotados para aprovação dos PTAs. E por isso, ressaltam-se os avanços na delimitação, ao longo do tempo, dos critérios de repasse de recursos.

Essa preocupação com a definição de critérios ocorreu, em primeiro lugar, devido ao aumento da demanda de projetos, por um lado, e redução progressiva dos recursos do Salário-Educação, por outro. Em segundo lugar, para fazer prevalecer o aspecto técnico sobre o político, diminuindo o peso das negociações e da barganha política.

No entanto, embora os critérios técnicos tenham evoluído, a falta de clareza dos mesmos acaba impedindo a total credibilidade na sua utilização.

Além disso, há que ressaltar a tendência descentralizadora dos atuais programas e ações do Ministério da Educação (DRAIBE, 1999). E nesse aspecto deve-se chamar a atenção para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995. Diferentemente da Assistência Financeira do FNDE via PTA, o PDDE utiliza critérios pré-

¹⁹ CASTRO J. (1997) analisa o processo de gasto do Ministério da Educação (MEC), na década de 80, privilegiando os aspectos políticos e institucionais presentes no processo decisório.

definidos e universalizantes, baseando-se no número de alunos matriculados nas escolas. A partir dos Gráficos 3, 4 e 5, anteriormente apresentados, é possível verificar que o montante de recursos destinado ao PTA e ao PDDE equivalem-se no que se refere à Arrecadação Direta do FNDE. Já no que se refere aos recursos do Tesouro Nacional, o PDDE sofre um pequeno acréscimo. E este último ainda é reforçado com recursos externos.

Sem querer adentrar em comparações mais profundas, já que não é esse o propósito dessa pesquisa, pretende-se ressaltar, portanto, mais do que os montantes específicos de recursos, a política do MEC para redistribuição de recursos através de dois formatos distintos: o PDDE que assume a descentralização dependente vinculada, distribuindo automaticamente recursos às escolas públicas que atendem o ensino fundamental; e a Assistência Financeira via PTA, caracterizada pela descentralização dependente tutelada²⁰ e, portanto, ainda limitada quanto à transparência dos critérios de distribuição de recursos.

É claro que, diferentemente do PDDE que possui um caráter universalizante, a Assistência Financeira do FNDE tem como principal objetivo a correção de disparidades regionais. Ressalta-se, entretanto, que, independente dos seus objetivos e mesmo da instabilidade da arrecadação dos recursos do Salário-Educação, seria necessário o estabelecimento de uma política de distribuição transparente com critérios pré-definidos.

Assim, em que pese todos os inconvenientes advindos do formato da Assistência Financeira, deve-se ressaltar que o repasse da quota federal do Salário-Educação via PTA aos municípios, mesmo frente ao FUNDEF, tem sido uma boa alternativa para a complementação dos recursos municipais, uma vez que se caracteriza

²⁰ Conforme conceituação de MEDICI e MACIEL (1996) explicitada no Capítulo 1.

como um canal de acesso direto dos municípios aos recursos federais sem a intermediação da esfera estadual.

2.4. Normas para Assistência Financeira (1997-1999)

Anualmente, o FNDE define normas, parâmetros e orientações aos órgãos governamentais e não governamentais que pretendam elaborar projetos para assistência financeira.

No período que compreende esta pesquisa, o FNDE publicou dois manuais de assistência financeira. No ano de 1997, publicou a “Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental”. Em 1998, o financiamento foi realizado a partir dos mesmos parâmetros de 1997. Em 1999, publicou as “Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais”.

De acordo com o FNDE, a partir dos anos 90 e, mais efetivamente a partir de 1995, a formulação dos manuais de orientações passou a ser realizada de forma conjunta, por técnicos e gestores do FNDE e do MEC.

Sendo, por um lado, a função do FNDE administrar os recursos para o Ensino Fundamental e, por outro lado, a função do MEC ser a de definir e administrar a política educacional, o trabalho em conjunto na formulação da assistência financeira tem sido bastante difundido. Conforme os técnicos do FNDE e do MEC, os manuais são elaborados e reformulados a partir da experiência e da prática que realizam, da constatação de mudanças necessárias ao aprimoramento do processo, bem como das metas estabelecidas para a política educacional como um todo. Por isso, as reformulações das normas geralmente contam com a participação de representantes de todos os setores envolvidos no processo de assistência financeira, pertencentes ao FNDE e às Secretarias-Fim do MEC.

O histórico das normas e procedimentos para assistência financeira comprova a evolução que sofreram ao longo das décadas de 80 e 90. Exemplo disso são os próprios manuais que delimitam as ações passíveis de assistência financeira. Houve anos em que os órgãos solicitavam tudo que desejassem, criando obstáculos à consolidação de critérios técnicos. Devido à crescente transparência - embora não suficiente - dos critérios técnicos e à crescente informatização do processo de assistência financeira, as transformações temporais foram bastante aparentes, embora muito ainda deva ser feito para evitar as interferências políticas, a inconstância e inexatidão dos critérios técnicos.

Embora o processo de assistência financeira esteja informatizado, o longo percurso realizado pelos PTAs e a dificuldade em se respeitar os prazos estabelecidos - tanto por parte dos órgãos solicitantes, como do FNDE - têm provocado atrasos constantes nos cronogramas de concessão de recursos, fazendo com que os projetos sejam aprovados no ano posterior ao envio. Esse é um dos motivos que tem levado o FNDE a publicar suas normas bienalmente.

Além disso, as Normas para Assistência Financeira baseiam-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) responsável pela definição das prioridades. Nos anos de 1997 e 1998, a LDO continha as mesmas prioridades e, por isso, foi possível utilizar as mesmas normas. A determinação da LDO na formulação das normas possibilita a visualização da intensa inter-relação entre os determinantes financeiro, técnico e político na assistência financeira do FNDE.

Para participar dos recursos do FNDE, os órgãos necessitam cumprir duas etapas básicas. A primeira seria a apresentação de documentação de habilitação (Quadro 1) e a segunda a elaboração e apresentação de projetos educacionais baseados nas regras e normas dispostas na sistemática de financiamento.

Feitos alguns apontamentos iniciais relativos às Normas para Assistência Financeira, a seguir serão descritas as principais características da Sistemática de Financiamento de 1997 e das Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais de 1999.

Quadro 1: Documentação de Habilitação exigida aos Órgãos Municipais

Cadastro do órgão e do dirigente.
Declaração de Adimplência e Regularidade.
Balancete contábil do exercício anterior ao da solicitação.
Orçamento do exercício em que ocorrer a solicitação, no qual se encontram alocados os recursos para educação.
Certidão Negativa de Débito (CND) perante o INSS ou as Guias de Recolhimento da Previdência Social (GRPS) relativas aos 3 (três) meses anteriores à apresentação do pedido de financiamento.
Certificado de Regularidade de Situação (CRS) relativo ao FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal ou comprovantes dos recolhimentos referentes aos 3 (três) meses anteriores à apresentação do pedido de financiamento.
Certificação de Quitação de Tributos e Contribuições Federais, ou comprovantes dos recolhimentos do PIS/PASEP, referentes aos 3 (três) meses anteriores à apresentação do pedido de financiamento.
Comprovação do estado de calamidade pública, se for o caso, legalmente reconhecido por ato ministerial ²¹ .
Cópia da inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC).

Fonte: FNDE/MEC, 1997/1999.

²¹ Este item está presente apenas na Sistemática de Financiamento de 1997.

2.4.1. Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental - 1997

A partir da Resolução nº 05, de 26/05/97, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), definiu parâmetros para a Assistência Financeira²² da Autarquia.

A Assistência Financeira de 1997 contemplou as seguintes modalidades de ensino²³: Educação Pré-Escolar, Ensino Fundamental Regular, Educação de Jovens e Adultos, Educação Indígena e Educação Especial. Dentre as ações financiáveis: ampliação, construção e reforma de escola; aquisição de equipamentos e de material didático-pedagógico; capacitação de recursos humanos; transporte do escolar; saúde do escolar. (Quadro 2)

No entanto, de acordo com a Resolução nº 05, algumas ações constituir-se-iam prioridades de financiamento. Seriam aquelas ações relacionadas: a programas de aceleração de aprendizagem; ao programa de alfabetização solidária; ao programa de apoio tecnológico; à realização do Censo Escolar e de avaliações educacionais; aos assentamentos rurais implantados pelo INCRA; aos municípios que apoiem e mantenham programas federais de erradicação do trabalho infantil.

Interessante notar que, apesar do nome do manual editado pelo FNDE, “Sistemática do Financiamento do Ensino Fundamental”, a assistência financeira englobou a Educação Pré-Escolar. De acordo com

²² De acordo com os técnicos e dirigentes do FNDE, o termo “assistência financeira” é o mais ideal para se referir aos recursos repassados aos órgãos governamentais do que o termo “financiamento”. Buscar-se-á, portanto, utilizá-lo, ainda que em referência à Sistemática de 1997 que utiliza o termo “financiamento”.

²³ De acordo com a Resolução nº 05, as restrições relativas às ações e às quantidades de projetos financiáveis, conforme será descrito, não se aplicam às ações que tenham por objetivo o atendimento aos assentamentos rurais implantados pelo INCRA e os municípios que apoiem e mantenham programas federais de erradicação do trabalho infantil.

o FNDE, a definição da nomenclatura foi determinada pela predominância do ensino fundamental, apesar de discordâncias entre os formuladores. Além disso, a assistência financeira à educação pré-escolar deveu-se às ações relativas à alfabetização, parte do ensino fundamental²⁴.

De acordo com os gestores do FNDE, a Sistemática de Financiamento de 1997 modificou muito em relação à Sistemática de 1995. O seu formato muito mais técnico e rigoroso, foi uma das causas do retardamento de todo o processo e, conseqüentemente, da aprovação dos projetos.

Assim, o grande volume de processos e o formato mais criterioso da Sistemática de 1997, fizeram com que a mesma fosse utilizada em 1998. Isso ficou estabelecido a partir da Resolução nº 01, de 20/01/98, na qual o FNDE, dispendo sobre o financiamento de projetos educacionais, definiu que, os órgãos interessados em realizar solicitações de recursos através do Plano de Trabalho Anual deveriam cumprir os mesmos parâmetros e critérios estabelecidos na Sistemática de Financiamento de 1997.

²⁴ Acredita-se que a utilização do termo "ensino fundamental" deve-se, não somente pela maior abrangência na Sistemática, mas, principalmente, pela principal fonte de recursos do FNDE – o Salário-Educação – servir justamente para custeá-la. A introdução da Pré-Escola na Sistemática também é possível devido à extensão das possibilidades de aplicação do produto das aplicações financeiras do Salário-Educação, bem como da existência de outras fontes, tais como os recursos do Tesouro Nacional.

Quadro 2: Ações Financiáveis – Sistemática de Financiamento - 1997

Modalidade de Ensino ou Abrangência	Destinatário do Financiamento	Ações Financiáveis	Quantidade	Quantidade de Projetos Financiáveis
		Especificação		
Educação Pré-Escolar	Municípios da Comunidade Solidária	a) Ampliação, conjugada com equipamentos para sala de aula; b) Construção, conjugada com equipamentos para escola; c) Material Didático/Pedagógico; d) Capacitação de Rec. Humanos	até 2 das alternativas de "a" a "d"	1 único projeto para as ações pretendidas
Ensino Fundamental Regular	Estados, DF e Municípios (inclusive os da Comunidade Solidária e das Capitais)	a) Conclusão, podendo ser conjugada com equipamentos para escolas; b) Ampliação, podendo ser conjugada com equipamentos para sala de aula; c) Construção, podendo ser conjugada com equipamentos para escolas; d) Equipamentos para escolas; e) Material Didático/Pedagógico; f) Reforma de Escolas	1 das alternativas de "a" a "h"	1 projeto por ação
	Municípios	g) Construção de escola agrícola; h) Transporte do Escolar		
	Municípios da Comunidade Solidária	i) Transporte do Escolar; j) Saúde do Escolar	até 2 das alternativas de "h" a "i"	até 2 projetos, sendo para cada ação
	Municípios das Capitais	i) Saúde do Escolar	1	1 projeto por ação
	Educação de Jovens e Adultos	Estados, DF, Municípios e ONG	a) Capacitação de Rec. Humanos; b) Material Didático/Pedagógico	até 2 das alternativas de "a" a "b"
Educação Escolar Indígena	Estados	a) Capacitação de Rec. Humanos	1	1 projeto por ação
Educação Especial	Estados, DF, Municípios e ONG	a) Ampliação, podendo ser conjugada com equipamentos para sala de aula; b) Equipamentos para escolas; c) Material Didático/Pedagógico; d) Capacitação de Rec. Humanos; e) Reforma de Escolas	até 2 das alternativas de "a" a "e"	1 único projeto para as ações pretendidas

Fonte: FNDE/MEC, 1997.

2.4.2. Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais - 1999

O Conselho Deliberativo FNDE, em 21/01/1999, publicou a Resolução nº 04, definindo as Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais (NAFPPE).

As Normas de 1999 contemplaram os seguintes níveis e modalidades de ensino: Educação Pré-Escolar, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Escolar Indígena e Educação Especial. As ações e programas financiáveis foram: formação continuada/capacitação de professores e técnicos; material didático-pedagógico, equipamentos para escolas, manutenção física de escolas, adaptação de escolas, Programa Aceleração de Aprendizagem, Programa de Apoio Tecnológico, Programa Nacional de Transporte do Escolar.

Em 1999, as NAFPPE priorizaram a formação continuada dos professores e a produção, aquisição e impressão de material didático-pedagógico para todos os níveis e modalidades de ensino. As construções, reformas e ampliações não mais se constituíram em objeto de assistência financeira do FNDE.

ROSAR e SOUSA (1999) ressaltam essa tendência informando que já

“a partir de 1993, o MEC passou a desestimular as ações de construções escolares, aprovando somente as que se destinavam à substituição dos espaços improvisados e àquelas que deveriam suprir o déficit comprovado no Município”. (p. 98)

O Programa Aceleração de Aprendizagem, o Programa de Apoio Tecnológico e a capacitação de professores, constituíram-se em prioridades, com vistas a diminuir o problema da distorção idade-série.

Os quadros a seguir trazem o detalhamento de todas as ações e programas financiáveis contidos nas NAFPPE/1999.

Quadro 3: Ações Financiáveis por Nível/Modalidade de Ensino e Destinatários – NAFPE - 1999

Nível/Modalidade de Ensino	Destinatários	Ações
Educação Pré-Escolar	Municípios e Distrito Federal	1. Formação continuada de professores; 2. Material Didático/Pedagógico
Ensino Fundamental	Estados, Distrito Federal e Municípios	1. Formação continuada de professores; 2. Manutenção física de escolas
Educação Escolar Indígena	Estados e Municípios	1. Formação continuada de professores; 2. Material Didático/Pedagógico
Educação de Jovens e Adultos	Estados, Distrito Federal, Municípios e ONGs	1. Formação continuada de professores; 2. Material Didático/Pedagógico
Educação Especial	Estados, Distrito Federal, Municípios, ONGs, Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES), e Instituto Benjamim Constant (IBC)	1. Capacitação de professores e técnicos; 2. Material didático/pedagógico; 3. Equipamentos para escolas; 4. Manutenção física de escolas; 5. Adaptação de escola

Fonte: FNDE/MEC, 1999.

Quadro 4: Programas Financiáveis por Nível/Modalidade de Ensino e Destinatários – NAFPE - 1999

Programa	Nível/Modalidade de Ensino	Destinatários
Aceleração da Aprendizagem	Ensino Fundamental (1ª a 4ª série)	Estados, Municípios e Distrito Federal
Apoio Tecnológico	Ensino Fundamental	Estados, Municípios e Distrito Federal
Transporte do Escolar	Ensino Fundamental	Municípios
	Educação Especial	Municípios e ONGs

Fonte: FNDE/MEC, 1999.

2.5. Fases de Implementação da Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho Anual

Para melhor visualização das fases de implementação da Assistência Financeira do FNDE, os Organogramas 2 e 3 mostram as diretorias, gerências e subgerências que fazem parte da estrutura do FNDE e que participam desse processo.

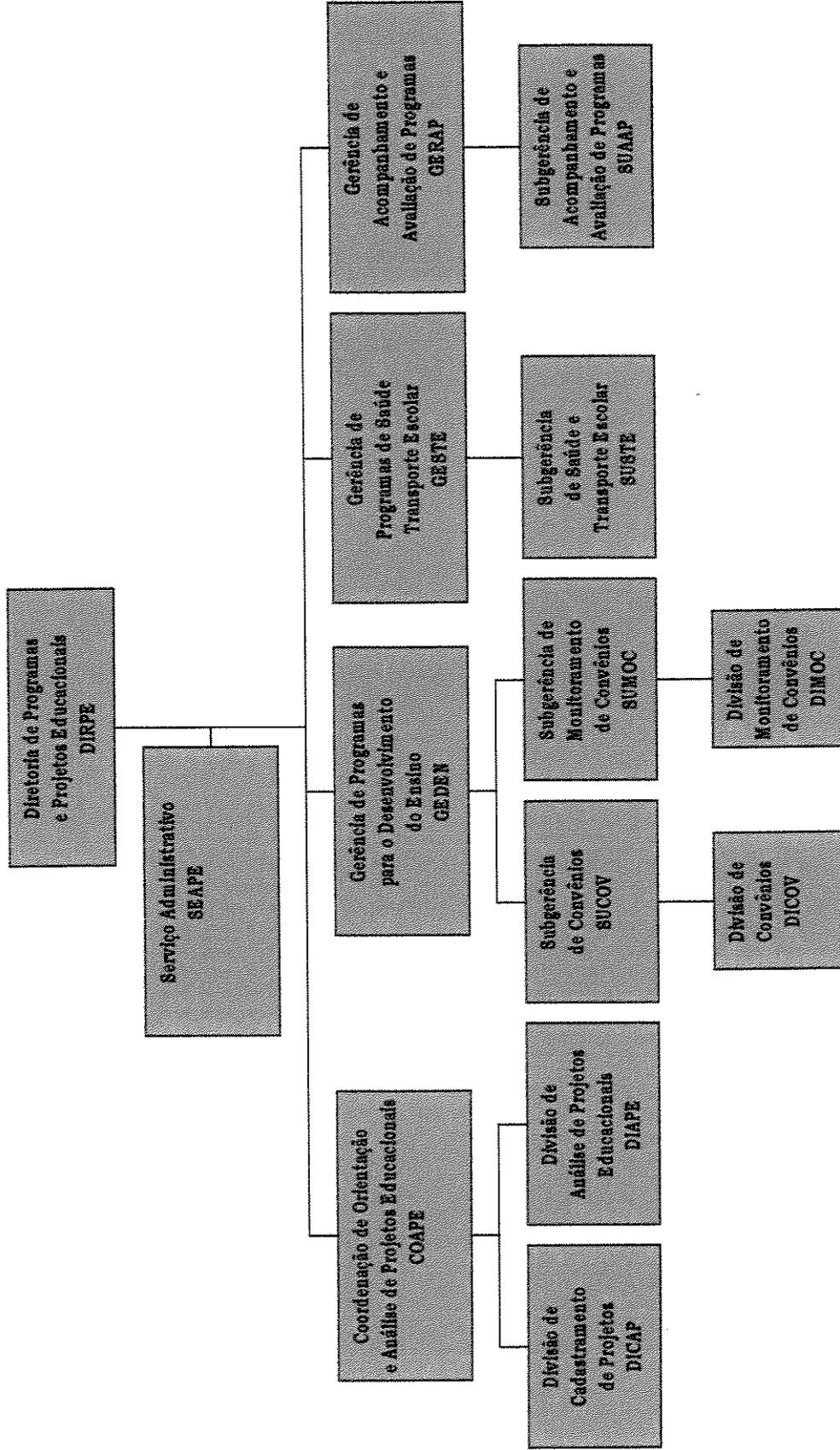
2.5.1. Fase de Divulgação

A assistência financeira do FNDE, no período 1997-2000²⁵, foi divulgada anualmente, através de impressos em forma de manuais, chamados de Sistemáticas de Financiamento ou Normas para Assistência Financeira. Essas Normas, de acordo com o FNDE, eram distribuídas a todos os municípios brasileiros, secretarias estaduais de educação e a diversas organizações não governamentais e era a partir delas que os órgãos verificavam as suas possibilidades de participação nos recursos do FNDE.

Até 1998, a função de divulgação era repassada às Delegacias do MEC (DEMECs) localizadas nos Estados, as quais eram responsáveis pela distribuição das Normas aos municípios. Além disso, os representantes políticos (deputados e senadores) também possuíam um papel de distribuidores das Normas para Assistência Financeira.

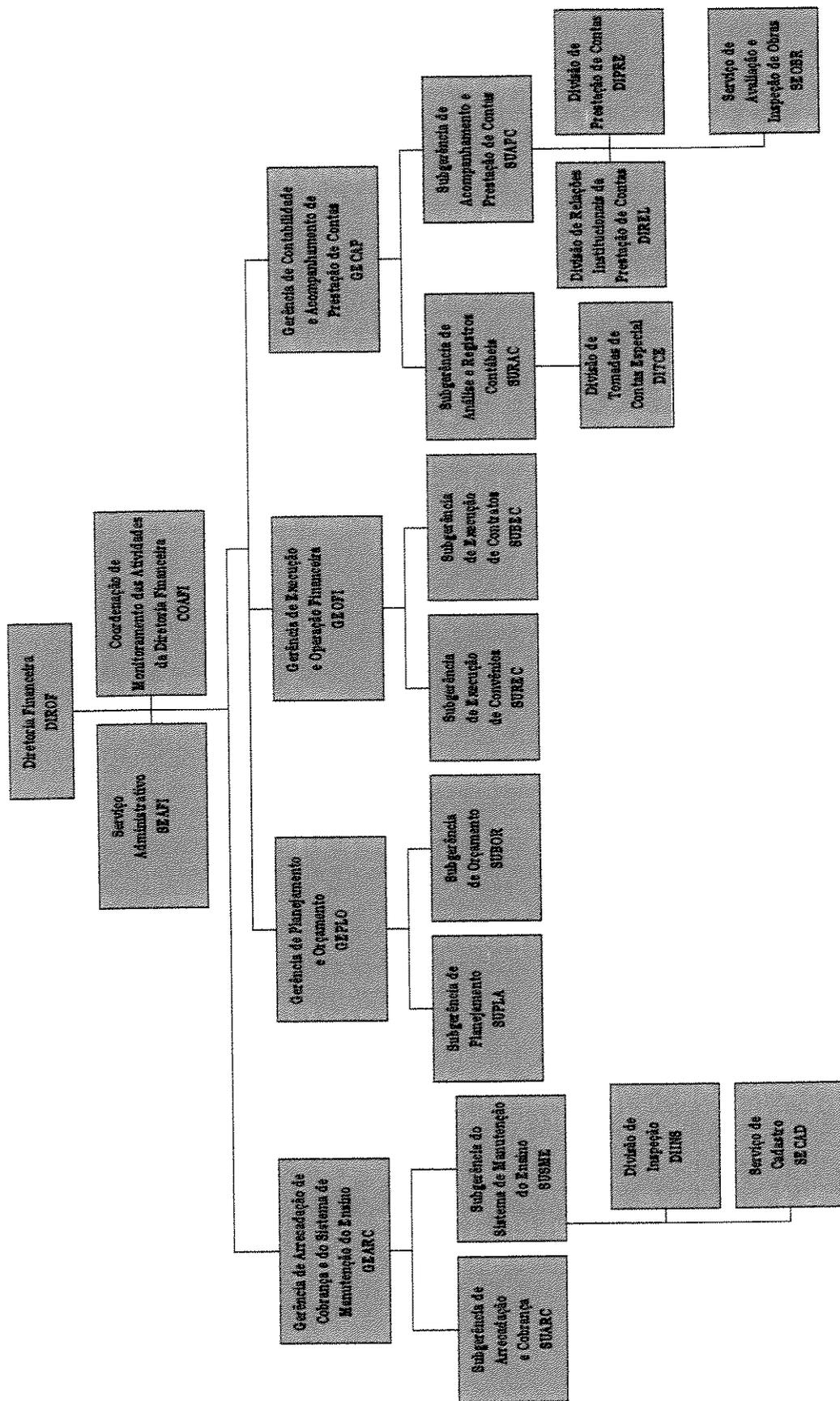
²⁵ Embora a pesquisa compreenda o período de 1997 e 1999, optou-se também por trazer informações referentes ao ano 2000, já que as próprias Normas de 1999 foram validadas para este ano. Além disso, acredita-se ser relevante a apresentação de mudanças importantes ocorridas no referido ano, em relação à implementação da Assistência Financeira do FNDE.

Organograma 2: Estrutura da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais do FNDE



Fonte: FNDE/MEC, 2000.

Organograma 3: Estrutura da Diretoria Financeira do FNDE



Fonte: FNDE/MEC, 2000.

2.5.2. Fase de Treinamento

Os treinamentos e as chamadas reuniões técnicas oferecidas pelo FNDE tinham como objetivo a capacitação técnica dos municípios que se interessassem em apresentar projetos para solicitação de financiamento.

Dadas as especificidades das normas editadas bienalmente²⁶, as reuniões técnicas eram necessárias para: solucionar dúvidas a respeito das normas, das ações financiáveis, da elaboração dos projetos, da utilização dos recursos, da prestação de contas; e para, principalmente, diminuir a incidência de erros na apresentação e execução dos projetos.

Cada Estado, através das DEMECs, até 1998, elaborava suas reuniões técnicas, geralmente, englobando pequenas regiões ou grupo de municípios, de modo a atender a sua totalidade.

Com a extinção das DEMECs no final de 1998 e com o processo de reestruturação das funções do FNDE, a agenda de reuniões técnicas sofreu muitas reduções. Foi necessário estabelecer parcerias com outros grupos, como por exemplo, na Região Nordeste, pertencentes ao FUNDESCOLA, bem como com as Uniões Nacionais de Dirigentes Municipais (UNDIMES).

Nota-se, então, que, em 1999, o treinamento dos órgãos municipais foi prejudicado com a redução da capacitação oferecida pelos técnicos do FNDE.

No ano 2000, as informações são de que não houve nenhum treinamento oferecido aos municípios.

²⁶ Precisamente, no período 1995-96, 1997-98, 1999-2000.

2.5.3. Fase de Elaboração

Tanto as DEMECs quanto o FNDE, na fase de elaboração, atuavam de forma a orientar os órgãos interessados em requerer assistência financeira.

Independente da capacitação e do treinamento através das reuniões técnicas, as dúvidas e as dificuldades encontradas durante o processo de elaboração dos PTAs eram, em sua maior parte, solucionadas através dos contatos telefônicos dos requerentes aos órgãos federais. Além disso, as dúvidas podiam ser solucionadas pessoalmente.

2.5.4. Fase de Análise Técnico-Documental

Até 1998, os PTAs eram encaminhados às DEMECs que se incumbiam de verificar a adequação dos PTAs em termos de seleção dos documentos de habilitação e de adequação das solicitações com as regras e procedimentos previstos nas Normas para Assistência Financeira.

A partir de 1999, o FNDE teve que efetuar reestruturações na sua máquina administrativa para executar as funções que eram antes realizadas pelas DEMECs. Assim, em maio de 1999, foi criada a Coordenação de Orientação e Análise de Projetos Educacionais (COAPE), para efetuar as atividades de recebimento e cadastramento dos PTAs no FNDE.

Em 1999, a COAPE contava com cerca de 12 técnicos que analisavam os PTAs de forma aleatória. Em 2000, com base nos dados do ano anterior, os técnicos passaram a ser responsáveis por determinados estados.

A COAPE fazia o cadastramento dos PTAs entregues no FNDE (pessoalmente ou pelo correio). Os PTAs recebiam um número, a partir do qual a entidade poderia solicitar informações sobre o andamento do seu processo. O cadastramento dos PTAs era informatizado e realizado através do Sistema de Assistência a Programas Educacionais (SAPE), de modo a que todos os técnicos pudessem acompanhar o seu andamento.

Nessa fase de cadastramento, verificava-se a exatidão da documentação e o devido preenchimento dos formulários. Caso houvesse algum documento pendente, o processo ficava parado até que o mesmo estivesse completo.

Com a documentação completa, passava-se à análise técnica do projeto, verificando-se o devido preenchimento dos formulários que compõem o PTA, e procedia-se à conferência dos dados e dos valores.

Caso houvesse erros, eram feitas diligências para as devidas correções. Concluída a análise técnica, novamente era feito o cadastramento no SAPE, com a indicação de seu fluxo, ou seja, remetendo-o ao setor responsável pela análise técnico-pedagógica ou meritória.

2.5.5. Fase de Análise Técnico-Pedagógica (Meritória)

A Análise Técnico-Pedagógica ou Meritória era realizada fora do FNDE, ou seja, pelas Secretarias-Fim do MEC (Secretaria de Ensino Fundamental e Secretaria de Educação Especial), responsáveis pela administração da política educacional.

As ações de transporte e saúde do escolar eram as únicas analisadas no interior do FNDE pela Gerência de Programas de Saúde e Transporte Escolar (GESTE).

Quando ainda em exercício, as Delegacias encaminhavam os PTAs às Secretarias-Fim. A partir de 1999, estas começaram a receber os PTAs do COAPE para realização da análise meritória.

A análise pautava-se num manual interno elaborado a partir da experiência e da prática dos próprios técnicos e das inúmeras cotações realizadas, trazendo parâmetros relativos a valores, porcentagens, custo hora/aula, listas de materiais próprias a cada nível/modalidade de ensino, dentre outros, de modo a oferecer critérios técnicos para a avaliação dos projetos. Alguns desses parâmetros pautavam-se nos parâmetros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, fazia-se a consulta ao censo escolar do ano anterior para comprovação dos dados do município.

De acordo com a Sistemática de Financiamento de 1997, alguns parâmetros seriam considerados para análise dos projetos encaminhados ao FNDE: relação entre receita disponível para o Ensino Fundamental e o número de alunos matriculados; relação entre matrícula e população (taxa de cobertura); taxa de distorção série/idade no ensino fundamental regular; relação entre o número de estabelecimentos e o número de alunos matriculados; relação entre o número de alunos e o número de turmas; percentagem de salas de aula utilizadas; ocorrência de movimentos migratórios intensos.

As Normas para Assistência Financeira de 1999, ressalta que a análise dos projetos deveria considerar, além das informações constantes nos projetos, dados estatísticos oficiais recentes (Censo do IBGE, Censo Escolar, Sistema de Avaliação da Educação Básica –SAEB) e dados dos projetos executados com a assistência financeira do FNDE em anos anteriores.

No ano de 2000, a Secretaria de Ensino Fundamental, responsável pela análise da maioria dos PTAs, contava com 38 técnicos. Os técnicos que realizavam a análise do PTA eram treinados para conhecer todos os detalhes das Sistemáticas/Normas, bem como da

legislação educacional básica, do financiamento da educação, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Constituição Brasileira.

Caso os projetos fossem aprovados, os próprios técnicos faziam a solicitação do empenho via SAPE.

2.5.6. Fase de Elaboração do Convênio

Os projetos aprovados pelas Secretarias-Fim ou pela GESTE eram encaminhados à Gerência de Programas para o Desenvolvimento de Ensino (GEDEN). A GEDEN é composta das seguintes subgerências: Subgerência de Convênios (SUCOV) e Subgerência de Monitoramento de Convênios (SUMOC). A primeira era responsável pela elaboração dos convênios propriamente dita e toda a sua tramitação; a segunda era responsável por revisões, reformulações e prorrogações dos convênios. As duas subgerências contavam com cerca de quinze funcionários.

Apesar dos projetos estarem aprovados e, portanto, prontos para serem conveniados, ao chegarem na SUCOV, novamente eram realizadas consultas para verificação de débitos no INSS e de denúncias sobre o FUNDEF.

Após a verificação destes itens, fazia-se o cadastramento no SAPE e o convênio recebia um número. Uma cópia do convênio era emitida para conferência e confirmação dos dados e valores. Com os dados corretos, mais duas vias eram emitidas. As vias eram enviadas às entidades, inclusive prefeituras municipais, através do correio, com aviso de recebimento (AR).

As vias dos convênios assinadas deveriam ser devolvidas à SUCOV, que as encaminhava ao Diretor da DIRPE para assinatura. Novamente os convênios retornavam à SUCOV para o lançamento de dados, via sistema informatizado, ao Diário Oficial da União. O convênio seria publicado no dia posterior ao envio dos dados.

Após a publicação do convênio, lançavam-se os dados do mesmo no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para liberação dos recursos federais à entidade a ser beneficiada. Em seguida, o Setor Financeiro fazia a autorização de pagamento, através da emissão de ordem bancária.

Com a liberação dos recursos efetuada, o SUCOV elaborava uma carta notificando o ocorrido ao órgão, bem como à Câmara Municipal ou Assembléia Legislativa.

Na época das DEMECs, a única diferença existente nessa fase de elaboração do convênio, referia-se ao processo de encaminhamento dos convênios e das notificações das entidades, intermediado pelas DEMECs. Ao invés de serem enviados pelo correio pelo FNDE, os documentos eram encaminhados primeiramente para as DEMECs, via malote, e estas se responsabilizavam pelo encaminhamento às entidades.

De acordo com os técnicos do FNDE, até 1993, os convênios eram assinados pelo próprio ministro, o que causava demora no processo. A partir de 1994, primeiramente, delegou-se a assinatura dos convênios à Secretaria-Executiva e, a partir de 2000, à Diretoria de Programas e Projetos Educacionais.

2.5.7. Fase de Execução do Convênio

Durante a fase de execução do convênio, o FNDE contava com dois tipos de acompanhamento: técnico e pedagógico.

No período em que os órgãos executavam os recursos conveniados, eram oferecidos esclarecimentos técnicos acerca do convênio, dos valores, dos prazos, das prorrogações e dos procedimentos dos gastos. Esse acompanhamento era realizado pela SUMOV.

Além disso, poderiam ocorrer dúvidas acerca do aspecto pedagógico do convênio e, por isso, as mesmas deveriam ser encaminhadas às Secretarias-Fim do MEC.

2.5.8. Fase de Prestação de Contas

Passado o prazo para a execução do convênio, os órgãos beneficiados com recursos do FNDE, teriam um prazo para prestar contas e comprovar a devida aplicação dos recursos.

Na própria Sistemática de Financiamento ou nas Normas para Assistência Financeira encontravam-se os formulários que deveriam ser preenchidos, bem como as orientações para elaboração da Prestação de Contas. (Quadro 5)

Até 1998, as DEMECs recebiam as prestações de contas dos órgãos e as encaminhavam ao FNDE. As Delegacias encarregavam-se de uma conferência superficial da documentação entregue, ao passo que o FNDE responsabilizava-se pela adequação técnico-financeira da prestação de contas.

A análise da Prestação de Contas deveria ser realizada pela Diretoria Financeira (DIROF), não mais pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE), responsável pelas fases anteriores.

Quadro 5: Documentos para Prestação de Contas

Ofício de encaminhamento ao(à) Secretário(a) Executivo(a) do FNDE.
Relatório de execução física.
Demonstrativo da execução financeira - receita e despesa.
Relação de pagamentos efetuados.
Relação de bens adquiridos ou produzidos com recursos da União.
Extrato bancário conciliado, evidenciando a movimentação dos recursos.
Comprovante de recolhimento do saldo, se houver, à conta bancária do concedente, indicada no respectivo convênio.
Cópia de despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública. ²⁷
Termo de aceitação da obra (em caso de construção, ampliação ou reforma de escolas). ²⁸

Fonte: FNDE/MEC, 1997/1999.

A partir de 1999, as Prestações de Contas passaram a ser encaminhadas diretamente ao FNDE pelo Correio ou pessoalmente. Assim que a PC chegava ao FNDE, era protocolada e recebia uma numeração. Fazia-se a inserção de dados no SIAFI, constatando-se a entrega da mesma. Em seguida, era encaminhada à Divisão de Prestação de Contas (DIPRE) para realização do *check list*, conferindo-se a documentação entregue.

Caso houvesse ausência de alguma documentação ou algum formulário estivesse incorreto, fazia-se diligência à entidade, solicitando resposta em prazo determinado. Assim que a diligência fosse devidamente respondida ou a documentação estivesse correta, o

²⁷ Este item está presente apenas nas Normas para Assistência Financeira de 1999.

²⁸ Este item está presente apenas na Sistemática de Financiamento de 1997.

processo seria encaminhado para a análise propriamente financeira, juntamente com o processo de concessão de recursos (PTA aprovado).

A análise da PC tinha como objetivo verificar a devida utilização dos recursos, através da conferência dos extratos bancários e dos formulários preenchidos. Se a análise da PC evidenciasse utilização devida, elaborava-se um parecer final aprovando-a, com ou sem ressalvas, e o mesmo era encaminhado para assinatura na Secretaria-Executiva. Fazia-se, então, o registro final do processo no SIAFI, evidenciando que a entidade prestou contas corretamente, tornando-a adimplente e apta a receber outros recursos federais. Um parecer também era elaborado e encaminhado à entidade e o processo era enviado ao arquivo morto do FNDE.

Caso houvesse problemas na PC e se comprovasse utilização indevida, o órgão deveria fazer a devolução do montante conveniado ao FNDE. A não apresentação da PC ou o não encaminhamento das providências solicitadas pelo FNDE acarretariam no encaminhamento do processo à Divisão de Tomadas de Contas Especial (DITCE). Se tais procedimentos internos do FNDE não significassem a resolução das pendências e dos problemas, o processo deveria ser encaminhado ao Tribunal de Contas. Muitas vezes, a demora no trâmite e na resolução do processo impedia que muitos órgãos recebessem futuros recursos devido à inadimplência causada por gestões anteriores. Tais órgãos entravam com recursos e, por isso, o FNDE acabava liberando a participação de órgãos inadimplentes em seus programas.

2.5.9. Fase de Fiscalização Financeiro-Pedagógica

Em termos de fiscalização e avaliação dos projetos que recebem assistência do FNDE através do PTA, é possível definir duas

iam, na visão da Autarquia, em instrumentos que dispensariam a contratação de terceiros.

Em meio à oferta da garantia de aprovação dos seus projetos, o município acaba repassando recursos a terceiros – que poderiam ser revertidos para a educação municipal –, terminando por investir recursos num processo incerto. Nesses casos, o FNDE acaba perdendo a relação direta com o município, na medida em que “terceiros” participam das reuniões técnicas; as dúvidas são solucionadas por “terceiros”; e, muitas vezes, a própria documentação fica arquivada nos escritórios de “terceiros”.

CASTRO J. (1999) ressalta o papel desses “escritórios” no direcionamento da demanda municipal:

“Estes escritórios muitas vezes geravam a demanda indo atrás de determinada prefeitura, oferecendo seus serviços de intermediação para conseguir as verbas, utilizando-se para isso de canais de acesso privilegiados no FNDE e de seus conhecimentos dos procedimentos burocráticos, que muitas vezes eram fatores de inibição de dirigentes locais.” (p. 57)

Em relação às reuniões técnicas, de acordo com os dirigentes do FNDE, elas são extremamente importantes para evitar a ocorrência desses problemas na relação com o Município. Acredita-se também que a utilização de um modelo desintegrado de gestão no Município acarreta no desconhecimento de uma visão mais ampla de todo o processo. Ou seja, as funções de elaboração, execução e prestação de contas geralmente são muito setorizadas e divididas entre diversos setores da Prefeitura. Isto é demonstrado quando, nas reuniões técnicas, funcionários da Secretaria da Educação participam das orientações acerca da elaboração dos projetos e os funcionários da Secretaria da Fazenda participam das orientações sobre a Prestação de Contas. Na opinião dos dirigentes do FNDE, seria essencial o conhecimento de todo o processo por parte dos municípios.

Ainda em relação ao cumprimento das regras contidas nos manuais, apesar da complexidade dos mesmos, a falta de leitura e a desatenção são os grandes responsáveis pelo preenchimento inadequado dos formulários que compõem o PTA. Atrás de cada formulário há a explicação de cada item a ser preenchido, cuja leitura atenta impediria a ocorrência de muitos erros.

Também a respeito dos formulários, destaca-se o esquecimento da assinatura nos mesmos, impedindo a continuidade da tramitação do mesmo.

Um grande número de problemas concentra-se na seleção e entrega da documentação comprobatória. O FNDE exige a entrega de certidões negativas do FGTS (facultativa) e do INSS. Para não serem impedidos de participar dos recursos federais, alguns municípios acabam enviando a Certidão Negativa do INSS vencida e, algumas vezes, até falsificada. Por isso, o FNDE, além de exigir o documento, também realiza a consulta através da Internet.

O município também deve comprovar a aplicação do mínimo em educação²⁹, além de enviar parte do orçamento e do balancete referente à educação. Por despreparo, desconhecimento ou mesmo para burlar o processo, entregam o orçamento e o balancete inteiros ou partes indevidas, dificultando o trabalho dos técnicos.

Erros também são encontrados no preenchimento da Declaração de Adimplência e Regularidade que, por desatenção, o município acaba assinalando incorretamente as suas respostas.

Durante a Fase de Elaboração do Convênio, envia-se cópia do mesmo para a assinatura do Prefeito. Há casos em que o município esquece de devolver a cópia assinada, impedindo o andamento do processo e a liberação dos recursos.

²⁹ Vinte e cinco por cento da receita resultante da arrecadação de impostos.

Em relação à Fase de Execução do Convênio, os erros também se referem à displicência na leitura dos termos do convênio, ocasionando gastos indevidos em objetos não previstos.

A Fase de Prestação de Contas reflete os mesmos erros no preenchimento dos formulários e na seleção da documentação. O município deve arquivar os documentos relativos ao convênio por um prazo de cinco anos. O que se vê, muitas vezes, é o descuido com a documentação e a desinformação sobre tais procedimentos.

Os municípios, durante esta fase, podem ainda enviar extratos bancários incompletos ou mesmo deixar de encaminhar os processos licitatórios, impedindo que a prestação de contas seja aprovada o mais breve possível, possibilitando a participação do município em outros recursos e programas federais.

Assim, preenchimento indevido de formulários, documentações incompletas, contratação de serviço de terceiros, despreparo técnico e desinteresse, além de prejudiciais à relação FNDE-município, acabam por emperrar o processo de implementação do PTA, tornando-o lento e ineficiente. A inobservância dos prazos ou a entrega dos PTAs e das Prestações de Contas na “última hora”, dificultam o fluxo do processo de implementação.

No entanto, de acordo com o FNDE, dado o expressivo número de erros que ainda ocorre na implementação do PTA, as Normas para Assistência Financeira também devem ser citadas como causas de tais erros. Sendo assim, as Normas ainda devem ser revistas e analisadas continuamente, de modo que os objetivos e procedimentos se tornem cada vez mais claros e acessíveis, diminuindo a incidência de erros nas solicitações e em todo o processo de implementação do PTA.

Para os dirigentes do FNDE, num momento em que os recursos da Autarquia estão passando por reduções, é imprescindível uma gestão eficiente dos recursos federais por parte dos Municípios. Além disso, criticam a posição de alguns Municípios que não

compreendem as restrições orçamentárias pelas quais passa o FNDE, bem como a ocorrência de cortes nos valores dos projetos elaborados. Independente dos montantes conveniados, o Município deve utilizá-los com eficiência.

2.7. Extinção das Delegacias do MEC

A partir da Instrução Normativa nº 01, de 08/03/1991 do FNDE, as Delegacias do Ministério da Educação iniciaram a sua participação no processo de avaliação e encaminhamento de projetos municipais ao FNDE. Dessa forma, de acordo com MELLO e SILVA (1992) passou a haver uma relação direta do MEC com as prefeituras via DEMECs, sem a interferência das Secretarias.

No entanto, acrescentam as autoras que

“sequer as DEMECs detêm com exclusividades a competência de avaliação dos pedidos, uma vez que a referida Instrução afirma que estes deverão ser entregues ‘preferencialmente’ na Delegacia regional do MEC. Ou seja, diante de alternativas diversificadas de negociação, nada impede que deputados e prefeitos entreguem diretamente ao Ministro ou ao Presidente da República, seus pleitos de recursos, o que evidencia o padrão máximo de centralização e atrelamento político das decisões educacionais, talvez nunca antes existente no país”. (p. 58)

As DEMECs forneciam todo o apoio logístico ao FNDE, principalmente, em relação ao acompanhamento dos projetos (PTAs). A maior proximidade das entidades facilitava o processo de acompanhamento, bem como a viabilidade e execução dos treinamentos. Nesse aspecto, a DEMEC exercia uma função de multiplicadora, na medida em que realizava, com regularidade, treinamentos e reuniões técnicas em micro-regiões.

Infelizmente, nem todas as Delegacias cumpriam devidamente esse papel, embora muitas tivessem à sua disposição uma equipe com um elevado número de membros, em muitos casos, sem necessidade.

As DEMECs sempre tiveram um papel importante, porém não oficializado. As competências das Delegacias em relação aos programas do FNDE nunca foram claras e devidamente acordadas. Nunca houve uma estrutura financeira e de recursos humanos que comportasse as funções que eram repassadas às DEMECs. Isto porque, as Delegacias do MEC, na verdade, eram parte da estrutura do Ministério da Educação e não do FNDE. Por isso, o seu posicionamento, o seu papel e o seu orçamento nunca foram bem definidos.

De acordo com dirigentes do FNDE, a extinção das Delegacias do MEC foi parte de uma série de medidas de enxugamento da máquina administrativa que estavam ocorrendo em vários Ministérios, e atingiu, principalmente, os órgãos descentralizados, como é o caso das DEMECs.

Para os dirigentes do FNDE, é difícil mensurar se eliminação das Delegacias do MEC facilitou ou dificultou a implementação do programa. Isto porque o período corresponde também às mudanças na gestão do FNDE e da própria Sistemática. No entanto, arrisca-se dizer que a sua eliminação ocasionou muitos problemas ao processo de implementação do PTA. Entretanto, a análise da eliminação da intermediação das DEMECs leva a conclusões paralelas ao processo de descentralização que o governo federal tem efetuado nos últimos anos, bem como ao contexto de redução dos recursos públicos. A partir disso, não se justificaria mais a manutenção das Delegacias.

Em 1999, sem as Delegacias do MEC, o FNDE tentou buscar parcerias e fazer convênios com bancos para execução dos projetos, porém, sem resultados. Assim, o FNDE se viu na obrigação de reestruturar-se, de modo a comportar as novas funções provenientes da

extinção das DEMECs. E apesar dessas novas funções, as informações são de que não houve aumento de funcionários e sim, uma redistribuição dos mesmos pelos diversos setores, bem como uma readaptação ao novo processo.

2.8. Distribuição dos Recursos da Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho Anual: 1997-1999

Conforme já explicitado anteriormente, a Assistência Financeira do FNDE via Plano de Trabalho não se constitui num programa propriamente dito e sim, num formato adotado pela Autarquia para prestar Assistência Financeira aos órgãos requerentes. Por isso, nas Normas para Assistência Financeira 1997-1999 estão descritas as ações e os programas passíveis de assistência financeira.

Ressalta-se ainda que outros projetos e programas do FNDE³⁰, não contemplados nas Normas para Assistência Financeira, utilizam-se do formato de plano de trabalho para prestar assistência financeira. No entanto, a análise dos dados restringe-se aos programas e ações presentes nos Manuais de Assistência Financeira do FNDE analisados anteriormente.

Justamente por não se constituir num programa, a quantificação dos dados a respeito desse tipo de Assistência Financeira é prejudicada, já que os Relatórios de Atividades do FNDE não trazem dados concretos sobre a aplicação total dos recursos do FNDE via Plano de Trabalho Anual e, em conseqüência, qual o montante de recursos repassados pelo FNDE a partir das Normas para Assistência Financeira. Na maioria das vezes, os dados se apresentam por Programa de Trabalho, separadamente.

³⁰ FUNDESCOLA, por exemplo.

No período 1997-1999, a quantificação dos dados realizada pelo FNDE, apresentou-se de forma bastante diferenciada, o que traz limitações à comparação dos três anos em questão. De acordo com os técnicos do FNDE, essas diferenças são advindas das opções dos dirigentes que coordenavam o processo em cada momento específico.

Como se verá, os dados a respeito da participação dos municípios também são limitados, seja porque os relatórios privilegiaram os dados por região e Estados, seja porque nem sempre é possível dissociar órgãos governamentais e não governamentais beneficiados no âmbito municipal.

A inexatidão dos recursos aplicados pelo FNDE através das Normas para Assistência Financeira também pode ser verificada quando os próprios dados diferenciam a destinação de recursos ao PTA e aos Programas de Transporte e Saúde do Escolar (conforme Gráficos 3 e 4, apresentados anteriormente), sendo que os manuais abrangem os referidos programas³¹.

Além de alguns dados que dissociam as ações passíveis de assistência financeira do FNDE, há também aqueles que incluem ações não descritas nos Manuais. É o caso, por exemplo, de dados que incluem o Projeto Nordeste no montante de recursos do PTA ou mesmo o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Apesar desses inconvenientes, com os dados disponibilizados pelo FNDE através dos Relatórios de Atividades publicados anualmente, buscar-se-á analisá-los a partir dos seguintes parâmetros: nível e modalidade de ensino, ações financiáveis, esfera administrativa e beneficiários. Esses parâmetros serão verificados seguindo-se os níveis e modalidades de ensino presentes dos manuais editados pelo FNDE no período de 1997-1999.

³¹ Com exceção do Programa Nacional de Saúde do Escolar que, em 1999, não foi contemplado nas Normas para Assistência Financeira.

Dadas as peculiaridades da quantificação das informações, buscar-se-á, apesar das limitações, analisar os dados comparando-se a aplicação dos recursos nos três anos abrangidos por esta pesquisa (1997-1999).

2.8.1. Assistência Financeira à Educação Pré-Escolar

A Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental de 1997 ofereceu a possibilidade de assistência financeira a quatro ações no nível da Educação Pré-Escolar, exclusivas aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária. São elas: ampliação e equipamento de escola, construção e equipamento de escola, aquisição de material-didático pedagógico, capacitação de recursos humanos.

Em 1998, as Normas para Assistência Financeira permaneceram as mesmas do ano de 1997. Sendo assim, a distribuição de recursos para a Educação Pré-Escolar, no período analisado, também foi semelhante, apesar de algumas perdas.

Os dados do FNDE revelam que, no total, foram repassados R\$ 22.829.549,00 e R\$ 18.509.350,00 para a Educação Pré-Escolar nos anos de 1997 e 1998, respectivamente, significando uma redução de quase 19%. Tanto em 1997 como em 1998, a maior parte dos recursos da Educação Pré-Escolar foi destinada à construção de escolas (65% e 68%, respectivamente). (Tabelas 1 a 4)

Os dados de 1997 informam que a quase totalidade dos recursos (99%) foi destinada à esfera municipal. Já os dados disponíveis de 1998, trazem apenas informações de que trezentos e setenta e sete municípios foram beneficiados a partir de trezentos e noventa e quatro convênios firmados com o FNDE. Nos respectivos anos, os maiores beneficiados foram os municípios das regiões Nordeste (43% e 44%) e Sudeste (27% e 23%).

Diferentemente de 1997, os dados de 1998 trazem uma preocupação maior com os beneficiários das ações financiadas. Sendo assim ressaltam que, com o montante dos recursos, mais de oito mil professores foram capacitados, duzentas e noventa e quatro escolas foram construídas e cerca de setecentas e trinta mil crianças foram beneficiadas. (Tabela 4)

Em 1999, foram publicadas novas Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais, sendo que, na Educação Pré-Escolar, seriam financiadas ações de formação continuada de professores e aquisição de material didático pedagógico. No entanto, conforme o Relatório de Atividades de 1999, por frustração da receita, não foram repassados recursos para a Educação Pré-Escolar no ano de 1999. Dessa forma, ainda que as Normas para Assistência não trouxessem restrições a respeito dos municípios solicitantes, que em 1997 e 1998 limitavam-se aos municípios pertencentes ao Programa Comunidade Solidária, não houve aplicação de recursos nesse nível de ensino.

Tabela 1: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho por Ações Financeáveis – 1997 (R\$)

Região	AÇÃO						%
	Equipamento	Ampliação Escola	Construção Escola	Material Didático	Capacitação RH		
Norte	143.698	23.940	1.446.604	469.174	147.112	10	
Nordeste	641.298	507.194	6.101.296	1.619.075	882.490	43	
Centro-Oeste	37.753	39.290	264.883	125.881	15.616	2	
Sudeste	639.910	100.430	4.142.533	988.912	237.785	27	
Sul	337.513	280.951	2.597.617	464.034	95.534	16	
Restos a pagar	38.654	21.723	334.571	63.735	20.343	2	
BRASIL (%)	8	4	65	17	6	22.829.549	

Fonte: DPAD/FNDE/Relatório de Atividade, 1998. Reelaborada pela autora.

Tabela 2: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997 (R\$)

Região	ESFERA ADMINISTRATIVA		%
	MUNICIPAL	PRIVADA	
Norte	2.230.528	0	10
Nordeste	9.751.353	0	43
Centro-Oeste	483.423	0	2
Sudeste	6.109.570	132.650	27
Sul	3.642.999	0	16
Restos a pagar	479.026	0	2
BRASIL (%)	99,5%	0,5%	22.829.549

Fonte: SIAFI, 1997. Reelaborada pela autora.

Tabela 3: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho por Ações Financeáveis – 1998 (R\$)

Região	AÇÃO					%
	Equipamento	Capacitação RH	Material Didático Pedagógico	Ampliação Escola	Construção Escola	
Norte	168.139	53.855	138.344	52.320	1.603.670	11
Nordeste	621.532	383.895	1.070.068	611.922	5.478.972	44
Centro-Oeste	158.608	20.629	153.135	274.563	1.155.962	10
Sudeste	405.059	698.231	264.161	195.195	2.737.637	23
Sul	174.129	32.422	224.919	179.084	1.652.899	12
BRASIL (%)	8	7	10	7	68	18.509.350

Fonte: FNDE, 1999. Reelaborada pela autora.

Tabela 4: Educação Pré-Escolar – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financeáveis – 1998

AÇÕES	QUANTIDADE	R\$
Professor Capacitado (pessoa)	8.162	1.189.032
Sala de Aula Ampliada (unidade)	133	1.313.084
Escola Construída (unidade)	294	12.629.140
Escola Equipada (unidade)	3.710	1.527.467
Material Didático Distribuído (unidade)	184.128	1.850.627
Escola Beneficiada (unidade)	8.383	-
Criança de 4 a 6 Anos Atendida (criança)	739.461	-
Municípios Atendidos	377	-
Convênios Firmados	394	18.509.350

Fonte: FNDE, 1999.

2.8.2. Assistência Financeira ao Ensino Fundamental

A Sistemática de 1997 prestou assistência financeira no Ensino Fundamental a partir de nove ações. São elas: conclusão e equipamento de escola, ampliação e equipamento de sala de aula, construção e equipamento de escola, equipamento para escola, aquisição de material-didático pedagógico, reforma de escola, construção de escola agrícola, transporte escolar e saúde do escolar.

Em 1997, os dados mostram que o total de recursos aplicados no Ensino Fundamental através do PTA foi de R\$ 126.084.567,00. Ressalta-se, no entanto, que a apresentação dos dados pelo FNDE não atendeu rigorosamente as ações descritas na Sistemática e, portanto, algumas vezes outras ações não pertencentes à Sistemática foram abrangidas e, em outras, algumas ações descritas na Sistemática não foram computadas. Assim, no montante citado foram inclusos também recursos aplicados no Programa Direto na Escola, não constante na Sistemática (R\$ 7.880.080,00), recursos da Modalidade de Educação Indígena (R\$ 418.438,00) e parte de recursos com Transporte Escolar (R\$ 3.995.753,00). (Tabelas 5 e 6)

Por outro lado, o montante de recursos não contempla o total de recursos aplicados no Programa Nacional de Transporte do Escolar, (R\$ 15.849.881,00), em sua maior parte, beneficiando municípios pertencentes à Comunidade Solidária. O montante também não contempla a ação de Saúde do Escolar, na qual foram investidos R\$ 14.634.786,89, beneficiando seiscentos e quarenta municípios e um milhão e duzentos mil alunos.

Do montante descrito na Tabela 5, a maior parte foi destinada a várias outras ações de interesse do MEC³² não descritas na

³² As Normas de 1997 e 1999 dão a possibilidade de apresentação de outros projetos que sejam de interesse do MEC.

Sistemática (45%), para construção de escolas (21%) e material didático (10%).

No que se refere à esfera administrativa, em 1997, a maior parte dos recursos aplicada no Ensino Fundamental via PTA foi para a esfera municipal (60%) e esfera federal (24%). (Tabela 7)

Em 1998, os dados do FNDE informaram uma aplicação de R\$ 197.567.800,00 no Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Os dados mostraram a efetivação de cerca de dois mil convênios, beneficiando mil seiscientos e quarenta municípios. Porém os dados não revelaram a esfera administrativa responsável pelo convênio, nem se os beneficiários foram órgãos governamentais ou não governamentais. O maior volume de recursos foi aplicado na construção de escolas (38%), na aquisição de equipamentos (14%) e capacitação de professores (14%). Com isso, foram beneficiados mais de 18 milhões de alunos. (Tabela 8)

No entanto, estes valores são ampliados quando se consideram as ações de saúde e transporte escolar. Para a ação de transporte escolar, foram repassados R\$ 73.937.564,00 a mil quinhentos e cinquenta e oito municípios, com maior participação das regiões Sudeste (36%), Sul (31%) e Nordeste (22%). Na ação de saúde do escolar foram repassados R\$ 24.214.160,00 a seiscientos e setenta e dois municípios, com maior participação da região Nordeste (43%). (Tabela 9)

As Normas de 1999 contemplaram o financiamento das seguintes ações no Ensino Fundamental: formação de professores e manutenção física de escola. Além disso, as Normas contemplaram o financiamento de PTAs inseridos em Programas de Aceleração de Aprendizagem de alunos matriculados no primeiro segmento do Ensino Fundamental (1^a a 4^a série) e que estivessem voltados para a capacitação de professores e impressão material didático-pedagógico próprios para o desenvolvimento do referido programa. Possibilitaram ainda o encaminhamento de projetos para o Programa de Apoio

Tecnológico (escolas ainda não contempladas com o programa em anos anteriores) e para o Programa de Transporte do Escolar (PNTE).

Assim, em 1999, o Ensino Fundamental foi contemplado com R\$ 7.858.323,00 destinados à capacitação de cerca de setenta e nove mil professores, sendo que as regiões Centro-Oeste e Nordeste tiveram maior participação nesses recursos (26% e 24%, respectivamente). Através do Programa de Aceleração de Aprendizagem, o Ensino Fundamental contou com mais R\$ 5.095.443,00 destinados à capacitação de cerca de vinte e um mil professores. A maior beneficiária desses recursos foi a região Nordeste (61%). Para o desenvolvimento do Programa de Aceleração de Aprendizagem também foram distribuídos R\$ 11.331.015,53 para impressão de material-didático específico às classes de aceleração, beneficiando quinhentos e vinte mil alunos em todo o Brasil. Vale lembrar que esses dados incluíram montantes referentes à Educação Indígena (Tabelas 10 e 11)

Devido à frustração de receita, não foram distribuídos recursos para o Programa de Transporte Escolar, previsto nas Normas de 1999. No entanto, foram repassados R\$ 3.854.640 para o Programa Nacional de Saúde do Escolar, não previsto nas Normas. (Tabela 12)

Na análise dos dados relativos aos três anos, tanto em 1997 como em 1998, todas as ações contempladas na Sistemática de Financiamento foram beneficiadas, o que já não ocorreu em 1999.

Ainda que os dados não precisassem o total de recursos aplicados no Ensino Fundamental através dos PTAs, nota-se que em 1998 houve um aumento considerável no montante de recursos aplicados neste nível de ensino. A ação de construção de escolas, por exemplo, em 1997 foi responsável por R\$ 26 milhões. Já em 1998 recebeu R\$ 76 milhões.

O aumento de recursos também beneficiou a ação de aquisição de equipamentos. Em 1997, foi contemplada com R\$ 7 milhões e recebeu R\$ 29 milhões em 1998.

Os recursos destinados ao Programa de Transporte Escolar e ao Programa Saúde do Escolar foram bastante incrementados em 1998. Em 1997, quatrocentos e catorze municípios foram beneficiados com o PNTE, ao passo que em 1998 o atendimento foi triplicado para mil quinhentos e cinquenta e oito municípios. Já em 1999, não houve repasse de recursos para o Programa. O PNSE esteve contemplado em 1997, mas não permaneceu em 1999, embora tenha havido repasse de recursos para o Programa. Os números indicaram, por um lado, um crescimento de 40% no volume de recursos aplicados em 98 e, por outro, uma redução de 84% no montante de recursos aplicados em 1999.

Em 1999, as Normas trouxeram maiores restrições às ações financiáveis em quase todos os níveis, principalmente no Ensino Fundamental, que passou de nove para cinco ações financiáveis³³. Com isso, deixou-se de prestar assistência financeira à construção de escolas e também à compra de equipamento e a priorizar ações de formação continuada. No entanto, embora esta ação somente tenha se tornado prioridade com as Normas de 1999, foram aplicados R\$ 28 milhões em 1998 nesta ação.

As restrições observadas em 1999 também se refletiram nos montantes aplicados, já que em 1999, houve uma redução em todos os montantes de recursos aplicados em todas as ações financiáveis.

³³ Além da formação de professores e manutenção física de escolas, estão sendo incluídos o Programa de Aceleração de Aprendizagem, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa Nacional de Transporte do Escolar, previstos nas Normas de 1999 e que se restringem a escolas que atendam a esse nível de ensino, embora o PNTE também tenha a intenção de atender a Modalidade de Educação Especial.

Tabela 5: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1997 (R\$)

Região	AÇÃO										%
	Conclusão Escola	Construção Escola	Reforma Escola	Ampliação Escola	Equipamento	Capacitação RH	Material Didático	Outros			
Norte	139.609	4.989.729	0	499.062	1.565.916	73.530	103.043	2.628.987	8		
Nordeste	666.873	9.505.995	1.692.114	4.397.820	1.824.427	1.561.579	4.715.507	15.352.458	32		
Centro-Oeste	261.612	3.653.765	0	1.737.554	2.344.635	353.685	805.039	25.876.162	28		
Sudeste	6.238.357	4.606.063	0	1.428.426	759.503	357.805	5.698.342	9.701.523	23		
Sul	88.379	3.625.045	0	2.629.021	457.397	745.238	1.442.397	3.557.970	10		
BRASIL (%)	6	21	1	9	6	2	10	45	126.984	567	

Fonte: DPAD/FNDE/Relatório de Atividades, 1998. Reelaborada pela autora.

Nota: Inclusive o total de R\$ 27.245.429,00, executado conforme apresentado abaixo:

R\$ 7.880.080,00 - no Programa "Dinheiro na Escola".

R\$ 3.995.753,00 - no Programa Transporte Escolar.

R\$ 6.223.500,00 - no Programa de Apoio Tecnológico.

R\$ 9.146.096,00 - em Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, Educação Indígena e Aceleração da Aprendizagem.

Tabela 6: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho por Modalidade/Finalidade – 1997 (R\$)

Região	Erradicação do Trabalho Infantil						Educação Indígena		Aceleração da Aprendizagem		%
	Mat. Didático	Equipamento	Construção	Ampliação	Total	Cap. RH e Did.	Mat. Did.	Cap. RH e Mat. Did.			
Norte	0	0	0	0	0	216.900	196.005	4			
Nordeste	51.904	45.220	102.407	0	199.531	115.601	5.232.902	56			
Centro-Oeste	0	0	0	0	0	0	358.287	4			
Sudeste (*)	0	24.684	0	143.919	168.603	0	1.811.458	20			
Sul	0	0	0	0	0	85.937	1.547.444	16			
BRASIL	51.904	69.904	102.407	143.919	368.134	418.438	9.146.096	9.932.668			

Fonte: SIAFI, 1997. Reelaborada pela autora.

(*) Inclusive R\$ 520.997,00 de Emendas Parlamentares, convênio com a SEC/RJ.

Tabela 7: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997 (R\$)

Região	ESFERA ADMINISTRATIVA			%
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	
Norte	0	1.014.008	8.985.868	0
Nordeste	1.427.341	11.549.362	26.740.071	0
Centro-Oeste	26.172.910	1.829.478	7.030.064	0
Sudeste	2.113.600	142.100	24.844.319	1.690.000
Sul	111.211	4.405.093	8.029.142	0
BRASIL (%)	24	15	60	1
				126.084.567

Fonte: SIAFI, 1997. Reelaborada pela autora.

Tabela 8: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financeáveis – 1998

AÇÕES	QUANTIDADE	VALOR
Escola Concluída (unidade)	35	2.066.680
Professor Capacitado	185.146	28.222.159
Escola Reformada (unidade)	34	384.747
Escola Construída (unidade)	1.624	76.372.083
Escola Ampliada (unidade)	1.314	20.272.269
Escola Equipada (unidade)	84.420	29.147.110
Outros Projetos de Interesse do MEC (convênio)	4	16.614.886
Material Didático-Pedagógico (escola)	31.981	23.927.866
Análise e Avaliação do Livro Didático (escola)	15.463	560.000
Municípios Atendidos	1.640	-
Aluno Atendido (pessoa)	18.484.144	-
Convênios Firmados	2.152	197.567.800

Fonte: FNDE, 1999.

Tabela 9: Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e Programa Nacional Transporte do Escolar (PNTE) – Planos de Trabalho – 1998 (R\$)

Região	PNSE			PNTE				
	Municípios	Convênios Firmados	Valor	%	Municípios	Convênios Firmados	Valor	%
Norte	61	61	2.935.830	12	77	77	3.548.754	5
Nordeste	235	235	10.416.870	43	337	337	16.403.871	22
Centro-Oeste	78	78	2.175.320	9	100	100	4.868.619	7
Sudeste	134	134	5.491.760	23	568	568	26.506.426	36
Sul	164	164	3.194.380	13	476	476	22.609.894	31
BRASIL	672	672	24.214.160	100	1.558	1.558	73.937.564	100

Fonte: FNDE, 1999. Reelaborada pela autora.

Tabela 10: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho para Formação de Professores – 1999

Região	ACELERAÇÃO		EDUCAÇÃO INDÍGENA		ENSINO FUNDAMENTAL		%
	Professores	Execução Financeira	Professores	Execução Financeira	Professores	Execução Financeira	
Norte	2.635	576.017	420	242.708	3.390	300.435	8
Nordeste	12.872	3.125.271	547	181.978	21.753	3.330.431	49
Centro-Oeste	1.390	363.742	631	189.519	14.527	3.602.277	30
Sudeste	2.484	531.032	106	53.350	38.619	482.340	8
Sul	2.109	499.381	197	94.800	700	142.840	5
BRASIL	21.490	5.095.443	1.901	762.355	78.989	7.858.323	13.716.121

Fonte: FNDE/DIRPE/GEAME - SIAFI e SAFE, 1999. Reelaborada pela autora.

Tabela 11: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho para Material Didático-Pedagógico – 1999

Região	ACELERAÇÃO		EDUCAÇÃO INDÍGENA			EXECUÇÃO FINANCEIRA
	Escola	Aluno	Escola	Aluno	Professor	
Norte	1.241	67.175	186	3.433	0	1.655.207
Nordeste	5.947	267.092	286	12.630	950	7.580.717
Centro-Oeste (*)	459	104.202	16	1.127	90	11.272.210
Sudeste	1.075	33.291	6	500	40	956.041
Sul	1.137	47.612	39	4.188	0	568.213
BRASIL	9.859	519.372	533	21.878	1.080	22.032.388

Fonte: FNDE/DIRPE/GEAME - SIAFI e SAFE, 1999.

(*) Para o Distrito Federal foi repassado ainda o valor de R\$ 10.447.000,00 para atendimento ao Ensino Fundamental, beneficiando 3.200 escolas, 840.000 alunos e 40.000 professores.

Tabela 12: Ensino Fundamental – Planos de Trabalho para o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) – 1999

Região	CONVÊNIOS FIRMADOS		ATENDIMENTO		AQUISIÇÃO		EXECUÇÃO FINANCEIRA
	Escola	Aluno	Escola	Aluno	Ocúlos		
Norte	34	5.458	321.439	32.145	32.145	482.175	
Nordeste	117	13.002	873.237	87.330	87.330	1.309.950	
Centro-Oeste	25	1.992	195.749	19.575	19.575	293.625	
Sudeste	155	8.603	881.468	88.161	88.161	1.322.415	
Sul	80	4.816	295.991	29.604	29.604	446.475	
BRASIL	411	33.871	2.567.884	256.815	256.815	3.854.640	

Fonte: FNDE/DIRPE/GEAME - SIAFI e SAFE, 1999.

2.8.3. Assistência Financeira à Educação de Jovens e Adultos

Em 1997, a Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental prestou assistência financeira à Educação de Jovens e Adultos em duas ações: capacitação de recursos humanos e aquisição de material-didático pedagógico.

Foram aplicados R\$ 33.999.348,00 na Educação de Jovens e Adultos via PTA, sendo 56% na aquisição, produção ou impressão de material didático-pedagógico e 36% em capacitação de professores. Ressalta-se que a aquisição de equipamentos, ação também contemplada, não estava presente na Sistemática de Financiamento, embora houvesse possibilidade de prestar assistência financeira a outros projetos de interesse do MEC. (Tabela 13)

Em 1997, as esferas estadual, municipal e os órgãos não governamentais tiveram a seguinte participação: 49%, 36% e 15%, respectivamente, sendo que as regiões Nordeste e Sudeste as mais beneficiadas (43% e 20%, respectivamente). (Tabela 14)

Em 1998, a Educação de Jovens e Adultos foi contemplada com R\$ 31.840.061,00, sendo 51% destinados à aquisição, impressão ou produção de material didático-pedagógico e 30% à capacitação de professores específicos da área. Neste ano, a maior parte dos recursos foi repassada às regiões Nordeste (42%) e Centro-Oeste (24%), capacitando mais de quarenta e um mil professores. (Tabelas 15 e 16)

Em 1999, as Normas para Assistência Financeira contemplaram o financiamento das seguintes ações na Educação de Jovens e Adultos: formação de professores, impressão de textos e exercícios para o primeiro segmento (1ª a 4ª série) e aquisição e/ou impressão de livros, textos e exercícios para o segundo segmento (5ª a 8ª série).

No total, R\$ 29.979.702,00 foram repassados para a Educação de Jovens e Adultos em todo o país. Desse montante, 53%

destinaram-se à ação de formação de professores, capacitando mais de cinquenta mil professores; e 47% à ação de aquisição e impressão de material didático-pedagógico, beneficiando mais de cinquenta e cinco mil escolas. A região Nordeste teve a maior participação nesses recursos (57%). (Tabela 17)

Na análise do período, verificou-se que, tanto na Sistemática de 1997 como nas Normas de 1999, as ações financiáveis para a Educação de Jovens e Adultos permaneceram as mesmas. Em termos de ações financiáveis, em 1997 e 1998, a ação de aquisição de materiais didáticos ficou com a maior parte dos recursos. Já em 1999, a formação de professores superou a aquisição de material didático.

Os montantes aplicados na Educação de Jovens e Adultos nos três anos analisados não sofreram grandes alterações, embora tenha havido pequenas reduções nos valores. Nos três anos, a região Nordeste foi a mais beneficiada.

Tabela 13: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Ações Financeáveis – 1997 (R\$)

Região	AÇÃO				Outros	%
	Equipamento	Capacitação RH	Material Didático Pedagógico			
Norte	0	691.616	2.351.072	0		9
Nordeste	21.123	5.528.033	9.090.896	12.500		43
Centro-Oeste	0	2.463.672	1.044.192	176.480		11
Sudeste (*)	7.421	1.477.759	3.558.396	1.627.504		20
Sul	4.087	1.929.781	3.148.372	691.200		17
Restos a pagar	0	0	0	175.244		1
BRASIL (%)	0	36	56	8		33.999.348

Fonte: DPAD/PTA, 1998. Reelaborada pela autora.

(*) Inclusive R\$ 520.997,00 de Emendas Parlamentares - Convênio com a SEC/RJ.

Tabela 14: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997 (R\$)

Região	ESFERA ADMINISTRATIVA			%
	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	
Norte	1.676.660	1.366.028	0	9
Nordeste	9.017.346	5.635.206	0	43
Centro-Oeste	1.220.530	402.254	2.061.560	11
Sudeste (*)	2.031.105	3.233.525	1.406.450	20
Sul	2.828.308	1.302.902	1.642.230	17
Restos a pagar	0	175.244	0	1
BRASIL (%)	49	36	15	33.999.348

Fonte: SIAFI, 1997. Reelaborada pela autora.

(*) Inclusive R\$ 520.997,00 de Emendas Parlamentares convênio com a SEC/RJ.

Tabela 15: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1998 (R\$)

Região	AÇÃO				%
	Equipamento	Capacitação RH	Material Didático Pedagógico	Ajuda de Custo	
Norte	31.764	381.736	822.068	0	4
Nordeste	112.998	4.403.018	8.413.346	580.050	42
Centro-Oeste	3.410	1.096.248	3.438.423	3.012.000	24
Sudeste	0	1.705.296	1.635.439	595.000	12
Sul	54.000	2.204.582	1.910.683	1.440.000	18
BRASIL (%)	1	30	51	18	31.840,061

Fonte: FNDE, 1999. Reelaborada pela autora.

Tabela 16: Educação de Jovens e Adultos – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financiáveis – 1998

AÇÕES	QUANTIDADE	VALOR
Ajuda de Custo (escolas)	2.703	5.627.050
Professor Capacitado (pessoa)	41.796	9.790.880
Sala de Aula Equipada (escola)	731	202.172
Material Didático Distribuído (unidade)	1.202.716	16.219.959
Entidade Beneficiada (unidade)	1.171	0
Pessoa Alfabetizada (pessoa)	2.675.964	0
Municípios Atendidos	628	0
Convênios Firmados	684	31.840,061

Fonte: FNDE, 1999.

Tabela 17: Educação de Jovens e Adultos - Planos de Trabalho por Ações Financiáveis - 1999

Região	Material Didático Pedagógico		Formação Continuada		VALOR
	Escola	Aluno	Professor	Professor	
Norte	934	68.825	0	3.186	1.567.550
Nordeste	16.185	521.357	150	26.004	17.165.503
Centro-Oeste	32.512	931.659	40.000	8.582	3.278.479
Sudeste	2.578	159.266	88	7.228	4.972.211
Sul	3.335	192.495	9	5.364	2.995.959
BRASIL	55.544	1.873.602	40.247	50.364	29.979.702

Fonte: FNDE/DIRPE/GEAME - SIAFI e SAFE, 1999.

2.8.4. Assistência Financeira à Educação Escolar Indígena

A Sistemática de Financiamento de 1997 prestou assistência financeira à Educação Escolar Indígena a partir da capacitação de recursos humanos e produção e impressão de material didático.

Em 1997, foram aplicados R\$ 418.438,00 nas duas ações financiáveis. Como os dados apresentaram-se agrupados ao Ensino Fundamental, esses valores podem ser visualizados na Tabela 5.

Neste ano, as regiões Norte e Nordeste foram as mais beneficiadas (52% e 28%, respectivamente).

Para o ano de 1998, os dados do FNDE não informavam repasses de recursos à Educação Indígena.

Já em 1999, as Normas indicavam as mesmas possibilidades de assistência financeira: formação de professores e produção e/ou impressão de material-didático. Neste ano, foram distribuídos R\$ 1.016.728,04 para a Educação Indígena em todo o país, sendo 25% destinado à aquisição de material didático e 75% à formação de professores. A distribuição de material didático beneficiou mais de vinte e um mil alunos. Com a formação continuada foram beneficiados mil novecentos e um professores de novecentas e três escolas. Os dados apresentaram-se agrupados ao Ensino Fundamental, conforme Tabelas 10 e 11.

Os dados do período analisado constataram, quanto à aplicação, que houve um aumento considerável (143%) na aplicação de recursos para esta modalidade de ensino, em relação aos anos de 1997 e 1999.

2.8.5. Assistência Financeira à Educação Especial

A Sistemática de Financiamento de 1997 possibilitou a assistência financeira à Educação Especial a partir de cinco ações financiáveis: ampliação e equipamento de sala de aula, equipamento para escola, aquisição de material-didático pedagógico, capacitação de recursos humanos, reforma de escola.

Foram aplicados R\$ 22.427.177,00 na Educação Especial através do PTA, sendo a maior parte em vários outros projetos de interesse do MEC (34%), aquisição de equipamentos (21%) e aquisição de material didático-pedagógico (13%). As regiões que mais se beneficiaram com esses recursos foram: Sul (41%) e Sudeste (29%). (Tabela 18)

As organizações não governamentais foram responsáveis por quase a totalidade de recursos repassados para a Educação Especial (96%). (Tabela 19)

Em 1998, a Educação Especial foi contemplada com R\$ 16.679.183,00, sendo que a maior parte desses recursos foi aplicada na aquisição de equipamentos (36%), na aquisição de material didático-pedagógico (17%) e capacitação de recursos humanos (17%). As regiões Sul e Sudeste tiveram uma participação de 33% e 29%, respectivamente. Com os recursos destinados à Educação Especial foram capacitados trinta e dois mil profissionais da área e mais de treze mil unidades escolares foram equipadas. (Tabela 20 e 21)

As Normas de 1999 possibilitaram assistência financeira às seguintes ações: capacitação de professores e técnicos, aquisição de material didático, aquisição de equipamentos para escola, manutenção física de escolas, adaptação de escolas. Os dados referentes à distribuição dos recursos do FNDE dividiram a assistência financeira nesta modalidade de ensino em dois níveis: compensatória e precoce.

A Educação Especial Compensatória foi responsável por R\$ 14.929.608,00, enquanto a Educação Especial Precoce recebeu o montante de R\$ 792.764,00.

Com os recursos destinados à Educação Especial Compensatória foram realizadas vinte manutenções de escolas e setenta e seis adaptações; mais de mil escolas foram equipadas e quatro mil beneficiadas com material didático. Do total de recursos, 15% foram destinados à capacitação de professores e técnicos que atuam na Educação Especial. As regiões mais beneficiadas com esses recursos foram: Sudeste (42%) e Sul (22%). A Educação Especial possibilitou a aquisição de equipamentos para vinte e duas escolas e adaptação de sete, beneficiando mais de sete mil alunos com material didático. (Tabela 22)

No período analisado, as únicas alterações relativas às ações passíveis de financiamento referiram-se à reforma e ampliação de escolas possibilitadas em 1997, substituídas por ações de manutenção e de adaptação de escolas, em 1999.

De 1997 a 1998, houve uma redução (17%) no montante de recursos aplicados nesta modalidade de ensino. Em 1999, considerando os recursos destinados à Educação Especial compensatória e precoce, a redução foi de 16%.

Em 1997 e 1998 a região Sul foi a mais beneficiada com os recursos e, em 1999, foi a região Sudeste.

Tabela 18: Educação Especial – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1997 (R\$)

Região	AÇÃO										%
	Conclusão Escola	Construção Escola	Reforma Escola	Ampliação Escola	Equipamento	Capacitação RH	Material Did. Pedagógico	Outros			
Norte	462.623	374.558	86.203	281.562	302.722	21.417	99.724	438.986	9		
Nordeste	34.076	0	187.347	432.729	208.336	63.413	247.692	705.597	8		
Centro-Oeste	362.531	0	131.127	163.545	984.455	152.717	35.046	1.130.952	13		
Sudeste	476.745	53.508	438.121	187.802	1.264.890	49.356	1.279.434	2.683.668	29		
Sul	806.137	149.196	611.420	1.581.904	1.977.970	82.178	1.284.763	2.637.727	41		
BRASIL (%)	9	3	6	12	21	2	13	34	22.472,177		

Fonte: DPAD/FNDE, 1997. Reelaborada pela autora.

Nota: não incluso R\$ 1.535.950,00, executado no Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE.

Tabela 19: Educação Especial – Planos de Trabalho por Esfera Administrativa – 1997 (R\$)

Região	ESFERA ADMINISTRATIVA				%
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	
Norte	0	317.202	0	1.750.593	9
Nordeste	0	130.845	0	1.748.345	8
Centro-Oeste	42.970	40.000	0	2.877.403	13
Sudeste	120.184	0	73.336	6.240.004	29
Sul	65.090	262.720	0	8.803.485	41
BRASIL (%)	1	3	1	95	22.472,177

Fonte: SIAFI, 1997. Reelaborada pela autora.

Tabela 20: Educação Especial – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1998 (R\$)

Região	AÇÕES										%
	Equipamento	Capacitação RH	Material Didático	Conclusão Escola	Reforma Escola	Ampliação Escola	Outros	Transporte			
Norte	597.807	493.133	129.490	0	0	150.700	0	50.000			8
Nordeste	935.032	690.031	634.274	0	0	125.231	266.419	365.150			16
Centro-Oeste	247.802	775.261	212.469	0	0	102.405	1.138.322	190.000			14
Sudeste	2.328.597	417.192	952.474	0	24.800	185.534	812.198	742.971			29
Sul	2.600.410	758.279	1.327.848	66.232	9.826	751.550	473.430	124.316			33
BRASIL (%)	36	17	17	1	0	7	14	8			18.679.183

Fonte: FNDE, 1999. Reelaborada pela autora.

Tabela 21: Educação Especial – Planos de Trabalho – Quantificação das Ações Financiáveis – 1998

AÇÕES	QUANTIDADE	VALOR
Profissional Qualificado	32.020	3.133.896
Escola Equipada (unidade)	13.627	6.709.649
Escola Reformada (unidade)	6	34.626
Escola Ampliada (unidade)	97	1.315.420
Material Didático-Pedagógico (unidade)	121.933	3.256.555
Escola Concluída (unidade)	1	66.232
Outros Projetos de Interesse do MEC (convênio)	30	2.690.369
Aquisição de Transporte Escolar (escola)	402	1.472.437
Aluno Atendido (pessoa)	1.557.507	0
Municípios Atendidos	538	0
Convênios Firmados	682	18.679.184

Fonte: FNDE, 1999.

Tabela 22: Educação Especial – Planos de Trabalho por Ações Financiáveis – 1999

Região	MANT. FÍSICA		ADAPTAÇÃO		MATERIAL DID. PEDAGÓGICO		CAPACITAÇÃO		EQUIPAMENTO		EXECUÇÃO FINANCEIRA
	Escola	Escola	Aluno	Aluno	Escola	Aluno	Professor	Técnico	Escola	Técnico	
Norte	1	0	0	4.924	137	4.924	319	1.922	71	59	661.106
Nordeste	0	4	451	22.764	711	22.764	780	2.175	85	363	1.880.840
Centro-Oeste	2	12	4.894	14.799	449	14.799	1.085	4.051	146	67	2.815.515
Sudeste	6	33	5.553	46.362	2.092	46.362	2.433	1.028	145	457	6.268.632
Sul	11	27	2.906	23.738	643	23.738	2.188	2.495	88	245	3.303.515
BRASIL	20	76	13.804	112.587	4.032	112.587	6.805	11.671	535	1.191	14.929.608

Fonte: FNDE/DIRPE/GEAME - SIAFI e SAFE, 1999.

A partir da análise quantitativa dos dados da Assistência Financeira do FNDE no período de 1997 a 1999, foi possível constatar: a sua abrangência em termos de ações financiáveis; a flexibilidade da Assistência Financeira no que se referia à possibilidade de solicitação de ações que não constavam nas Normas, o que, em parte, dava margem às negociações políticas relatadas anteriormente; o reflexo das instabilidades orçamentárias, acarretando, em alguns momentos, na elevação ou diminuição dos montantes aplicados, e em outros na efetivação de cortes em algumas ações.

Essas constatações indicam a necessidade de melhor delimitação por parte da Autarquia de suas ações financiáveis. Ao oferecer um rol extenso de opções aos órgãos solicitantes, a Autarquia acabava tendo dois tipos de problemas: o primeiro, dar conta de analisar um número excessivo de projetos; o segundo, face à arrecadação do Salário-Educação, à previsão orçamentária e mesmo frente às prioridades e às políticas educacionais vigentes, tinha que efetivar cortes constantes de projetos e de recursos.

Acredita-se, portanto, que a Autarquia deveria limitar as suas ações financiáveis não após a definição orçamentária e através de cortes de recursos, mas antes, adequá-las ao conjunto de prioridades do Ministério da Educação, estabelecendo critérios não somente mais claros, mas também mais rigorosos. Isto porque a existência de muitas possibilidades de ações, bem como de beneficiários, envolve a aplicação de recursos em todo o processo de divulgação, análise e seleção que, poderiam ser reduzidos, caso houvesse uma delimitação maior de ações e beneficiários.

Embora, em princípio, o próprio modelo de Assistência Financeira deva ser revisto e modificado, conforme as considerações apresentadas sobre o formato de Plano de Trabalho Anual, até que isso se concretize, essa delimitação talvez já pudesse trazer sinais de

melhoria no processo de seleção dos projetos e, conseqüentemente, na implementação da Assistência Financeira como um todo.

Em relação à possibilidade de solicitação de ações que não integram as Normas, compreende-se que isso é justamente reflexo do formato da Assistência Financeira. Ou seja, enquanto se apresentar com esse formato, estará aberta a negociações tanto a respeito das ações como dos montantes a serem aplicados.

Assim, entende-se que devem ser efetuados esforços no sentido de ampliar a eficiência da Assistência Financeira do FNDE, tanto em termos de delimitação de ações e beneficiários, como de um processo mais efetivo de acompanhamento dos resultados produzidos com os recursos federais.

A análise da implementação da Assistência Financeira no Município de Vinhedo, conforme será apresentada no próximo capítulo, abarca justamente esta perspectiva, na medida em que traz reflexões à forma como a municipalidade articulou-se para implementá-la.

Capítulo 3

Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Plano de Trabalho Anual (PTA), no Município de Vinhedo: análise do estudo de caso

“Nas minhas relações com os outros, que não fizeram necessariamente as mesmas opções que fiz, no nível da política, da ética, da estética, da pedagogia, nem posso partir de que devo ‘conquistá-los’, não importa a que custo, nem tampouco temo que pretendam ‘conquistar-me’. É no respeito às diferenças entre mim e eles ou elas, na coerência entre o que faço e o que digo, que me encontro com eles ou com elas.”
(Paulo Freire)

3.1. Cenário da Implementação: estrutura político-administrativa da Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo

Localizado na região de Campinas, o Município de Vinhedo tem uma população de aproximadamente quarenta mil habitantes.

Na gestão 1997-2000, o Município de Vinhedo foi governado por uma coligação do PSDB e PT, sendo o Prefeito Municipal representante do primeiro e o Vice-Prefeito e também Secretário de Educação e Cultura representante do segundo³⁴.

A Secretaria Municipal de Educação, entre 1997 e 1999, apesar de ter passado por algumas alterações em sua estrutura político-administrativa, manteve uma estrutura básica, conforme apresentada no Organograma 4.

³⁴ Em 2000 essa mesma coligação foi reeleita.

A Secretaria contava com uma Diretoria de Educação, responsável pelas funções administrativas de uma forma geral e que, por sua vez, tinha o auxílio de três Coordenações: Pedagógica, de Educação Infantil e de Suplência I e Capacitação.

A Coordenação Pedagógica tinha como objetivo prestar suporte a todo o Ensino Fundamental, embora, no período analisado, o suporte pedagógico tenha se concentrado no primeiro segmento (1^a a 4^a).

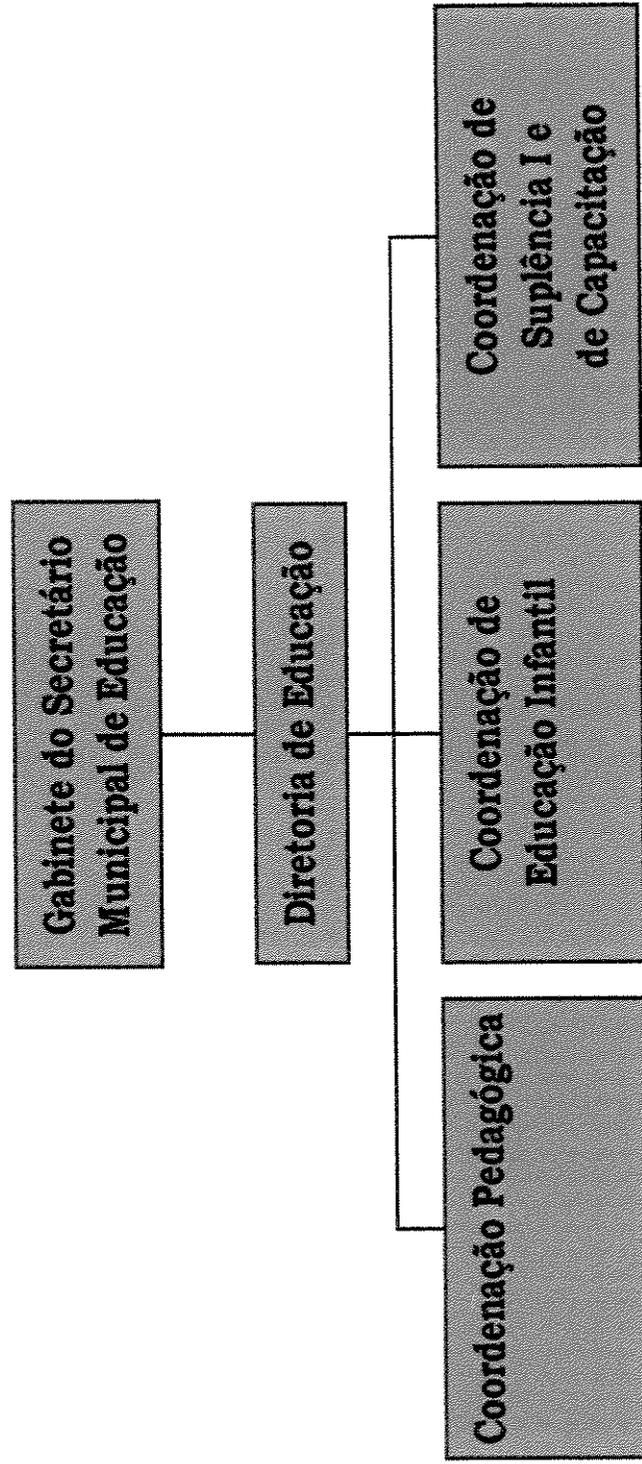
As direções das escolas de Ensino Fundamental ficavam atreladas tanto à Diretoria de Educação como à Coordenação Pedagógica.

As creches e pré-escolas ficavam sob a responsabilidade da Coordenação de Educação Infantil. De 1997 a 1999, essa Coordenação passou por algumas dificuldades de gestão, já que em alguns períodos o cargo esteve vago.

A Coordenação de Suplência I e Capacitação era responsável pelas unidades de Educação de Jovens e Adultos. Pelas atividades desenvolvidas no interior dessa Coordenação, como se verá, acabou-se por atrelar a ela a responsabilidade pelos cursos de capacitação de professores da rede municipal de ensino.

A rede municipal de ensino de Vinhedo atende os níveis de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (EJA) e as modalidades de Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. Até o ano de 1997 atendia apenas a Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e uma escola municipal de Ensino Fundamental (1^a a 8^a série).

Organograma 4: Estrutura da Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo



Fonte: Secretaria de Educação de Vinhedo, 2001. Elaborado pela autora.

Em 1998, foram municipalizadas nove escolas estaduais. De acordo com os gestores, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo propôs ao Município que implantasse a municipalização de forma gradativa. Porém, o Prefeito optou por municipalizar todas as escolas de 1ª a 4ª séries e todas as escolas de 5ª a 8ª séries que não tivessem o Ensino Médio. Acreditava-se que a municipalização de apenas parte das escolas acarretaria em maiores problemas e dificuldades, principalmente em relação ao quadro docente, já que poderia ocasionar desníveis em termos de benefícios.

Assim, a municipalização do ensino em Vinhedo ocorreu através de convênio firmado com a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. O Processo nº 2930/97-SE estabeleceu o termo de convênio para a implantação e desenvolvimento do Programa de Ação de Parceira Educacional Estado-Município para o atendimento ao Ensino Fundamental.

Em 1999, com a inauguração de mais uma escola municipal, a rede de ensino municipal estava assim estruturada: dez escolas de atendimento ao Ensino Fundamental; um Centro de Ensino Supletivo Fundamental e Médio e quatro unidades para atendimento à Educação de Jovens e Adultos; dez Centros de Educação Infantil e três turmas que funcionavam em unidades escolares na zona rural.

Em relação ao Ensino Fundamental, das dez escolas municipais, sete atendiam o primeiro segmento, duas destinavam-se ao ensino de 5ª a 8ª séries e uma atendia as oito séries do Ensino Fundamental.

No que se refere à Educação de Jovens e Adultos, desde 1991 a rede oferecia essa modalidade de ensino. De acordo com os gestores, no referido ano foi realizada uma pesquisa num bairro de Vinhedo para verificar a necessidade de oferta do Ensino Supletivo no município. Após comprovar a existência de demanda, em agosto de 1991, foram abertas as primeiras classes de alfabetização na rede

municipal. Como o ensino supletivo ainda não estava regulamentado, os alunos estudavam nas classes ofertadas pela rede municipal, mas prestavam testes de escolaridade na rede estadual de ensino. Somente em 1994 o Ensino Supletivo foi regulamentado.

No ano de 1999, o Centro de Ensino Supletivo destinava-se à Suplência II (5^a a 8^a) e Ensino Médio; três unidades destinavam-se à Suplência I (1^a a 4^a) e uma unidade destinava-se à Suplência I e II.

A Tabela 23 mostra alguns números que caracterizam a rede municipal de ensino de Vinhedo³⁵.

³⁵ Dados obtidos a partir da realização da Pesquisa "Sistematização de experiência, diagnóstico local e formulação de modelo de gestão para viabilização das novas competências do Sistema Público de Ensino Municipal no Estado de São Paulo". Pesquisa realizada pelo Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE), FE/UNICAMP, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Tabela 23: Matrícula Inicial por Nível de Ensino - Rede Municipal de Ensino de Vinhedo (1997-1999)

Nível/ Modalidade	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Educação de Jovens e Adultos					Educação Especial	TOTAL GERAL
	Creche	Pré- Escola	Total	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Total	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Ensinio Médio	Total	Total		
1997	535	1644	2179	537	536	1073	419	698	248	1365	0	4617	
1998	657	2033	2690	3035	1327	4362	647	823	232	1702	49	8803	
1999	686	2022	2708	2742	1497	4239	419	830	363	1612	75	8634	

Fonte: LaPPlanE/FE/UNICAMP, 2000.

Em relação ao financiamento da educação municipal, sendo o objetivo deste trabalho a análise da Assistência Financeira do FNDE ao município, não se tem a intenção de aprofundar o financiamento da educação municipal, mas simplesmente apresentar dados gerais sobre aplicações mínimas e distribuição dos recursos financeiros no período de 1997 a 1999.

Embora também não se tenha a intenção de fazer nenhuma análise sobre o impacto dos recursos federais na receita municipal, os recursos federais, como se mostrou no Capítulo 2, têm papel meramente suplementar e referem-se a valores reduzidos frente ao montante aplicado pelo município em Educação.

Para análise dos dados foram utilizados os quadros demonstrativos dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino referente aos anos de 1997, 1998 e 1999. Vale ressaltar que o modelo de apresentação dos dados em 1997 difere dos anos subseqüentes, além de não trazer informações detalhadas sobre as despesas efetuadas por programa/nível de ensino. A partir de 1998, passou-se a detalhar as receitas e as despesas em educação, o que propicia a visualização inclusive dos recursos do FUNDEF, implantado no referido ano.

A Tabela 24 apresenta um resumo das aplicações dos recursos em Educação, constatando a aplicação da porcentagem mínima obrigatória na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%).

A Tabela 25 mostra as Despesas efetuadas nos níveis e modalidades de ensino. Não foi possível obter as aplicações efetuadas em 1997, devido ao formato do quadro demonstrativo. Cabe ressaltar que, a partir dos dados disponíveis, a aplicação no Ensino Supletivo apresenta-se reduzida no período analisado. No entanto, deve-se levar em consideração que, muitas vezes, as aplicações na EJA são contabilizadas no Ensino Fundamental. (WAGNER, 2001)

Tabela 24: Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (1997-1999)

Ano	Total de Receita	Total de Despesa	%
1997	29.423.474,10	7.550.300,75	25,66
1998	31.271.486,56	8.998.686,04	28,78
1999	37.746.866,21	9.711.037,85	25,73

Fonte: Secretaria da Fazenda de Vinhedo, 2001. Elaborada pela autora.

Tabela 25: Despesas com Educação por Nível/Modalidade de Ensino (1997-1999)

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental Regular	Ensino Supletivo
1997	(*)	(*)	(*)
1998	4.247.555,02	7.336.225,13	0
1999	3.687.755,87	9.005.501,41	67.762,13

Fonte: Secretaria da Fazenda de Vinhedo, 2001. Elaborada pela autora.

(*): Em 1997 o quadro demonstrativo apresenta-se por função de Governo/Departamento.

3.2. Processo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo

O análise do processo decisório de implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo, partindo de referenciais teóricos de autores como DRAIBE (1991) e CASTRO J. (1999), considerou os seguintes elementos: os atores que participaram do processo, as várias fases do processo de implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município, as ações e estratégias utilizadas pelos atores.

3.2.1. Atores³⁶

Os atores que participaram do processo de implementação da Assistência Financeira no Município de Vinhedo foram classificados em atores *internos* e *externos*, de acordo com o vínculo que possuíam com a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo.

Os atores internos eram aqueles que pertenciam à municipalidade e caracterizaram-se pelos papéis que desempenharam na implementação da Assistência no Município, apresentando diversos níveis de participação. Integraram esse grupo: a Secretaria da Educação a partir da Diretoria de Educação, da Coordenação de Suplência I e da Coordenação de Educação Infantil; o Prefeito; o Vice-Prefeito e também Secretário de Educação; a Secretaria de Administração através do Departamento de Compras; a Secretaria da Fazenda através da Tesouraria.

³⁶ Para a seleção dos atores CASTRO J. (1999) define três aspectos: institucional, na medida em que se verifica o local onde ocorrem efetivamente as atuações e decisões dos atores; temporal, na medida em que se verificam os atores mais atuantes nos momentos que compõem o processo decisório; e capacidade de ação de cada ator a partir dos recursos que detém.

No que se refere aos atores externos, foram selecionados aqueles que, embora não pertencessem à municipalidade, de alguma forma, interferiram e/ou contribuíram para a efetivação da implementação da Assistência. Participaram desse grupo: o próprio FNDE/MEC, os técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Campinas e um Deputado Federal.

Além disso, em relação ao nível de participação na implementação da Assistência Financeira no Município e aos papéis que desempenharam no processo, os atores foram classificados em: *centrais* e *secundários*.

Os atores centrais eram aqueles responsáveis pela condução do processo de implementação, cujas decisões delimitavam os caminhos a serem percorridos. Optou-se por chamar de atores centrais somente aqueles que pertenciam à municipalidade, ou seja, os atores internos, já que se está partindo da perspectiva do Município³⁷. Nesse sentido, a Secretaria Municipal através da Diretoria de Educação, Coordenação de Suplência I e Coordenação de Educação Infantil, caracterizou-se como *ator central*. Deve-se frisar também que, dentre esses três integrantes da Secretaria Municipal, como se verá, a Coordenação de Suplência I foi a responsável maior por essa centralidade.

Os atores secundários eram os demais atores envolvidos no processo, tanto internos como externos.

³⁷ Do contrário, é evidente a centralidade do FNDE/MEC na implementação da Assistência no Município de Vinhedo.

3.2.2. Fases de Implementação da Assistência Financeira³⁸

Com base nas fases de implementação apresentadas no Capítulo 2, foram selecionados os seguintes momentos para visualização da articulação dos atores: divulgação das normas, elaboração dos PTAs, assinatura dos convênios, execução técnico-financeira e pedagógica e prestação de contas.

Compreende-se que o início da implementação da Assistência Financeira no Município ocorreu quando do conhecimento dos convênios que eram realizados entre o FNDE e o Município de Campinas, fazendo com que os gestores ficassem atentos às possibilidades de inserção no processo.

O término da implementação compreendeu a entrega da prestação de contas dos convênios ao FNDE.

Embora cada fase de implementação tenha a sua importância e relevância, pretende-se destacar dois elementos principais: a elaboração dos Planos de Trabalho, já que é nesse momento que os atores definem as ações financiáveis; e a execução dos PTAs, já que possibilita a visualização do modelo de gestão dos recursos federais. A respeito desses dois elementos optou-se por delinear, primeiramente, o fluxo decisório de implementação da Assistência Financeira no Município, de uma forma geral, para compreensão das principais relações estabelecidas desde a divulgação até a prestação de contas. Após isso, optou-se por, a partir da análise dos Planos de Trabalho de Educação de Jovens e Adultos, detalhar todo o processo de implementação e gestão dos recursos federais.

³⁸ DRAIBE (1991) aponta que os atores e suas estratégias atuam como condicionantes dos programas ou políticas, e que a análise dessas dimensões e atores terá mais sucesso quando associada às etapas da política.

3.2.3. Ações e Estratégias³⁹

As ações e estratégias dos atores foram pensadas tendo-se como referência os elementos *formais* e *informais*⁴⁰ do processo. Como elementos formais destacam-se as Normas para Assistência Financeira, os Planos de Trabalho, bem como as fases e os procedimentos que o Município seguiu para participar dos recursos federais. Já os elementos informais referem-se às opções, articulações e decisões realizadas pelos atores durante o processo de implementação.

É justamente a relação dos elementos formais e informais que vai demonstrar as interferências no processo decisório e, portanto, o modelo de gestão adotado pelo Município na implementação da Assistência Financeira do FNDE.

Com base nesses elementos, procede-se, a seguir, à configuração do fluxo decisório de implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo.

³⁹ DRAIBE (1991) aponta que a estratégia deve ser entendida como “*um modelo possível de ser apreendido no fluxo de decisões de atores e/ou de organizações*”. (p. 9) Caso as estratégias sejam elaboradas com vistas à maior eficácia e eficiência da ação, devem ser analisados os dilemas e as alternativas postos a esses atores, bem como a correlação existente entre a estratégia utilizada, a estrutura organizacional existente e a eficácia alcançada.

⁴⁰ De acordo com CASTRO J. (1999), os elementos formais correspondem às regras e procedimentos jurídico-institucionais preestabelecidos. Os elementos informais constituem-se nos canais não convencionais de atuação dos atores nas políticas e programas em prol de seus interesses.

3.3. Fluxo Decisório de Implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo

O Município de Vinhedo iniciou a sua participação na Assistência Financeira do FNDE em 1997. Até então, não há registro de solicitações de recursos financeiros à Autarquia a partir de Planos de Trabalho Anuais (PTAs).

O conhecimento desse tipo de Assistência Financeira partiu da Coordenação de Suplência I e Capacitação da Secretaria de Educação de Vinhedo, a partir dos convênios realizados entre o FNDE e o Município de Campinas. Dessa forma, desde 1997, início de gestão municipal, os gestores procuraram ficar atentos e informados sobre as possibilidades de acesso aos recursos federais. Ressalta-se, portanto, que os contatos existentes entre a referida Coordenação e os funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Campinas foram essenciais para a divulgação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo. É nesse momento que a implementação do programa tem início, já que é a partir daí que a Assistência Financeira passa a ser conhecida.

Em julho de 1997, a Delegacia do MEC de São Paulo, através de ofício-circular, enviou a Sistemática de Financiamento ao Município de Vinhedo, ressaltando o papel da Delegacia para solucionar eventuais dúvidas, sendo desnecessária a utilização de serviços de terceiros na elaboração dos Planos de Trabalho.

Além do recebimento da Sistemática via DEMEC-SP, uma cópia da mesma foi enviada por um Deputado Federal. Conforme informações, tanto dos técnicos do FNDE como dos gestores de Vinhedo, essa prática política é bastante comum em vários municípios. Ao Município de Vinhedo essa prática política foi extremamente importante, principalmente, no ano de 1999, já que foi o único meio através do qual recebeu informações sobre a Assistência Financeira do FNDE. Ou seja,

no referido ano, não recebeu o manual original do FNDE, apenas uma fotocópia através de um Deputado Federal.

Assim, na fase de divulgação da Assistência Financeira, destacam-se os papéis desenvolvidos pelos atores externos - Secretaria Municipal de Educação de Campinas, Deputado Federal e FNDE/MEC – definindo a participação do Município no processo de solicitação de recursos federais.

De posse dos manuais de Assistência Financeira do FNDE, nos quais constavam o rol de ações financiáveis destinadas a cada esfera governamental ou ONGs⁴¹, os gestores definiram as suas opções. O Quadro 6 mostra as ações financiáveis entre 1997 e 1999, as solicitações realizadas pela Secretaria de Educação e efetivamente aprovadas pelo FNDE.

Assim, de acordo com as Normas para Assistência Financeira, no Ensino Fundamental, a Secretaria poderia optar por uma única ação financiável e sua opção, tanto em 1997 como em 1998, foi realizar projetos para solicitação de equipamentos para escolas. Em 1999, com um rol diferenciado de ações, optou-se pela manutenção física de escolas e formação de professores. Somente o Plano de Trabalho de 1998 foi aprovado e com corte de recursos.

Em relação à Educação de Jovens e Adultos, a Secretaria poderia optar pelas duas ações propostas, e assim procedeu em 1997, 1998 e 1999. Conforme será detalhado, os Planos de Trabalho de 1997 e 1998 foram aprovados na sua totalidade.

⁴¹ Conforme apresentado no Capítulo 2.

Quadro 6: Assistência Financeira do FNDE ao Município de Vinhedo (1997-1999)

Nível/ Modalidade	Ações Financiáveis (1997)	Solicitadas	Aprovadas	Ações Financiáveis (1998)	Solicitadas	Aprovadas	Ações Financiáveis (1999)	Solicitadas	Aprovadas
Educação Pré-Escolar							Formação continuada de professores		
							Material Didático/Pedagógico		
	Conclusão e equipamentos para escolas			Conclusão e equipamentos para escolas			Manutenção física de escolas		
Ensino Fundamental	Ampliação e equipamentos para sala de aula			Ampliação e equipamentos para sala de aula			Formação continuada de professores		
	Construção e equipamentos para escolas			Construção e equipamentos para escolas			Programa Accieração da Aprendizagem		
	Equipamentos para escolas			Equipamentos para escolas			Programa Apoio Tecnológico		
	Material Didático/Pedagógico			Material Didático/Pedagógico			Programa Transporte do Escolar		
	Reforma de Escolas			Reforma de Escolas					
	Construção de escola agrícola			Construção de escola agrícola					
	Transporte do Escolar			Transporte do Escolar					
	Capacitação de Humanos			Capacitação de Humanos			Formação continuada de professores		
	Material Didático/Pedagógico			Material Didático/Pedagógico			Material Didático/Pedagógico		
	Ampliação e equipamentos para sala de aula			Ampliação e equipamentos para sala de aula			Adaptação de escola		
Educação de Jovens e Adultos	Equipamentos para escolas			Equipamentos para escolas			Equipamentos para escolas		
	Material Didático/Pedagógico			Material Didático/Pedagógico			Material Didático/Pedagógico		
	Capacitação de Humanos			Capacitação de Humanos			Capacitação de professores e técnicos		
	Reforma de Escolas			Reforma de Escolas			Manutenção física de escolas		
Educação Especial							Programa de Transporte do Escolar		

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo, 1997-2000. Elaborado pela autora.

Na modalidade de Educação Especial, poder-se-ia optar por duas das ações financiáveis, porém a Secretaria de Educação não apresentou nenhum projeto nesta área. De acordo com as informações coletadas com os próprios gestores, a existência de classes especiais com portadores de necessidades especiais na rede municipal de ensino, justificaria a apresentação de projetos nesta modalidade de ensino.

Da mesma forma, a necessidade de ações relativas ao problema da defasagem idade-série no município também justificaria solicitações referentes ao Programa de Aceleração de Aprendizagem.

No que se refere à Educação Pré-Escolar, somente foi permitido ao Município solicitar recursos no ano de 1999, optando pela formação de professores e aquisição de material didático-pedagógico. Nenhum PTA de Educação Pré-Escolar foi aprovado.

A partir da apresentação das opções é possível perceber que as decisões acerca das ações financiáveis centraram-se nas Coordenações e Diretoria correspondentes aos respectivos níveis e modalidades de ensino. Ou seja, as decisões acerca do Ensino Fundamental foram realizadas pela Diretoria de Educação; da Educação de Jovens e Adultos pela Coordenação de Suplência I e de Capacitação; e da Educação Infantil pela Coordenação de Educação Infantil.

Os próprios gestores afirmam que, a forma como se deu a escolha das ações financiáveis, ou seja, de maneira individualizada e centralizada nas respectivas coordenações/diretoria, foi a responsável pelas opções realizadas ou não, como é o caso da Educação Especial e do Programa de Aceleração de Aprendizagem.

Tem-se, portanto, uma importante caracterização do processo decisório: de uma forma geral, as decisões realizaram-se individualmente pelas Coordenações/Diretoria, sem um processo conjunto de discussões sobre as necessidades gerais da rede municipal de ensino, bem como da inserção da Assistência Financeira do FNDE na política de financiamento do município.

A partir das opções realizadas pelos atores decisores, pode-se tecer algumas considerações. No Ensino Fundamental, por exemplo, embora as escolas estivessem atreladas tanto à Diretoria de Educação como à Coordenação Pedagógica e, em princípio, a Assistência Financeira englobasse ações relativas ao aspecto pedagógico, não houve um processo de discussão entre os respectivos gestores. Por outro lado, abriu-se espaço, após a definição das ações financiáveis (equipamentos de escolas), para que as escolas apresentassem suas necessidades.

No que se refere à Educação de Jovens e Adultos, as opções também se deram isoladamente, embora embasadas em diagnósticos acerca das necessidades existentes.

De acordo com os gestores, essa prática deveu-se, em grande medida, ao número reduzido de funcionários na Secretaria de Educação, o que tornava bastante complexo o rol de funções das Coordenações/Diretoria. Dessa forma, processos de discussões acerca de outros níveis/modalidades de ensino constituir-se-iam em mais uma função dos gestores, prejudicando ainda mais o andamento das atividades na Secretaria de Educação. É visível, portanto, a articulação entre a opção pela não discussão das ações financiáveis mais necessárias à educação municipal realizada pelos atores decisores e a estrutura político-administrativa da Secretaria de Educação.

Após a fase de divulgação, adentra-se na fase de elaboração dos Planos de Trabalho, o que envolve o conhecimento das regras e procedimentos para participação nos recursos federais. Como foi exposto no capítulo anterior, para o processo de entendimento das Normas para Assistência Financeira e elaboração dos Planos de Trabalho, eram desenvolvidas reuniões técnicas de treinamento pelas DEMECs e FNDE. No entanto, no período de 1997 a 1999, não houve nenhuma informação sobre reuniões técnicas de treinamento e capacitação para elaboração dos PTAs em Vinhedo. A única forma utilizada por Vinhedo para solucionar dúvidas foi através dos contatos

telefônicos com os técnicos da DEMEC-SP e do FNDE, os quais, de acordo com os gestores da Secretaria, sempre foram muito atenciosos e prestativos.

Além disso, em 1997, dada a proximidade do Município de Campinas e a facilidade de contato com funcionários da Secretaria Municipal de Educação do mesmo, muitas dúvidas e dificuldades foram solucionadas através de informações coletadas com os próprios técnicos que elaboravam os PTAs de Campinas, cuja prática era desenvolvida há mais tempo. Em 1998 e 1999, ampliada a capacidade técnica dos gestores que elaboravam os PTAs de Vinhedo, somente os contatos telefônicos com a DEMEC-SP e/ou FNDE, bem como as trocas de informações entre os gestores da Secretaria, bastaram para resolver as dúvidas existentes.

Deve-se enfatizar mais uma vez a influência dos atores externos na implementação da Assistência Financeira. A ausência de uma capacitação técnica mais sistematizada por parte do FNDE ao Município, bem como a proximidade de Vinhedo e articulação com funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Campinas, criou um cenário propício para o fortalecimento da capacitação técnica dos gestores, ou seja, dos atores internos. Estes viram-se obrigados a dominar o processo com os elementos que lhes foram oferecidos. E de fato, foi perceptível a capacidade técnica dos atores.

Após a seleção das ações financiáveis, partia-se para a solicitação da Assistência Financeira propriamente dita. A solicitação era realizada através do cumprimento de duas etapas⁴²: seleção da documentação comprobatória e elaboração dos projetos técnico-financeiros, ou seja, dos Planos de Trabalho Anuais (PTAs). Tanto a Sistemática de Financiamento de 1997 como as Normas para Assistência Financeira de 1999 traziam, em anexo, os formulários que o

⁴² Conforme descrito no capítulo 2.

Município deveria preencher para encaminhamento da documentação e do PTA. Ressalta-se que, embora devesse ser feito um Plano de Trabalho para cada nível ou modalidade de ensino, a partir do preenchimento dos respectivos formulários, a Secretaria deveria encaminhar ao FNDE toda a documentação conjuntamente, formando um único processo.

Para o encaminhamento da documentação comprobatória era necessário o preenchimento dos seguintes formulários: Cadastro do Órgão/Proponente/Município; Declaração de Adimplência e Regularidade. Já o Plano de Trabalho era composto dos seguintes formulários: Descrição do Projeto (dados gerais do proponente-Município, ação a ser financiada, abrangência do projeto/nível ou modalidade de ensino, descrição sintética do objeto financiável, justificativa da proposição); Dimensionamento Físico-Financeiro (descrição da ação, beneficiários, valores); Detalhamento da Ação; Cronograma de Execução/Plano de Aplicação (ação financiável, valores devidos ao proponente-Município e concedente-FNDE e previsão de execução); Cronograma de Desembolso (períodos e valores)⁴³.

Enquanto as Coordenações/Diretoria elaboravam os Planos de Trabalho relativos às suas áreas, a Secretaria da Fazenda realizava a coleta da documentação comprobatória necessária à habilitação do Município para concorrer aos recursos federais. Assim, a seleção documental deixava de ser função da Secretaria de Educação, implicando na articulação da mesma com a Secretaria da Fazenda, cabendo à primeira a cobrança dos documentos no prazo devido. Nesse etapa, inicia-se a articulação dos atores centrais com os atores secundários-internos.

No período de 1997 a 1999, na articulação da Secretaria de Educação com a Secretaria da Fazenda, houve problemas relacionados à

⁴³ Nas Normas para Assistência Financeira de 1999, o formulário "Dimensionamento Físico-Financeiro" englobava as informações referentes ao Cronograma de Execução e de Desembolso, não havendo mais formulários específicos para esses itens.

demora no cumprimento dos prazos de abertura de conta corrente e de seleção documental, ocasionando entrega do processo nos últimos prazos.

Após elaboração dos PTAs e coleta da documentação, o processo era encaminhado ao Prefeito Municipal para ciência e assinatura, e devolvido à Secretaria de Educação. Em 1997 e 1998, os PTAs foram entregues pessoalmente pela Coordenação de Suplência I e Capacitação na DEMEC, em São Paulo. Em 1999, com a extinção das DEMECs, os PTAs foram enviados pelo correio ao FNDE. Cabe frisar que o papel do Prefeito era apenas formal, já que não se envolveu com o processo de decisão das ações decisórias propriamente ditas. No entanto, sem esse aspecto formal, a solicitação não se efetivaria.

Após a entrega dos projetos, a Coordenação de Suplência I, através de telefonemas periódicos, encarregava-se de acompanhar o processo de análise dos projetos de todas as áreas, realizado pelo FNDE/MEC. Além disso, os gestores contavam também com o apoio de um Deputado Federal que se encarregava de verificar o andamento dos projetos encaminhados. Vê-se, portanto, o compartilhar de funções entre atores interno e externo.

No entanto, apesar dessas duas formas de acompanhamento, a informação sobre a aprovação dos PTAs sempre foi recebida através do Gabinete da Prefeitura, o qual comunicava os gestores da Secretaria de Educação.

No período de 1997 a 1999, foram assinados três convênios entre o FNDE e a Prefeitura de Vinhedo, todos assinados pelo Prefeito e Secretário de Educação. Apesar da pouca articulação desses atores internos no processo, acabavam por participar de algumas ações (ou mediá-las) que eram imprescindíveis ao processo.

Após a assinatura e liberação dos recursos partia-se para a execução dos convênios, ou seja, para a implementação dos Planos de Trabalho. A execução dos convênios era dividida em: execução

financeira e a execução técnico-pedagógica. A primeira era de responsabilidade da Secretaria da Fazenda e da Administração; a segunda era da Secretaria de Educação. Isto significava uma divisão de responsabilidades entre os atores secundários-internos (execução técnico-financeira) e atores centrais (execução técnico-pedagógica).

No caso dos projetos que envolviam aquisição de materiais, assim que os recursos chegavam ao município, a Secretaria de Educação encaminhava uma listagem de materiais que poderiam ser adquiridos ao Departamento de Compras, pertencente à Secretaria de Administração, para a realização do Processo Licitatório. Os funcionários do Departamento de Compras, após o Processo Licitatório, faziam a compra dos materiais e os mesmos eram encaminhados à Secretaria de Educação. A responsabilidade de distribuição dos materiais às escolas era dos gestores da Secretaria de Educação.

Em relação aos cursos de capacitação, os gestores encaminhavam os nomes das instituições à Secretaria de Administração para efetivação da contratação dos serviços. A Coordenação/Direção responsável efetivava todo o processo de capacitação de professores.

Após o encaminhamento dos processos licitatórios, de compras e contratação de serviços, a Secretaria da Fazenda efetivava o pagamento dos serviços e/ou materiais.

Na fase de prestação de contas também participavam atores centrais e secundários-internos. Para prestação de contas, a Secretaria de Administração encarregava-se de selecionar a documentação referente ao processo licitatório, contratação de serviços e compras; a Secretaria da Fazenda selecionava documentação referente aos pagamentos efetuados e à conciliação bancária; e a Secretaria de Educação, através da Coordenação de Suplência I e/ou Diretoria de Educação, preenchia os respectivos formulários de Prestação de Contas e encaminhava todo o processo ao FNDE.

Desde a divulgação da Assistência Financeira do FNDE no Município até o momento de prestação de contas dos recursos conveniados houve um longo percurso que, de 1997 a 1998, período em que foram aprovados recursos, variou de doze a dezessete meses. Desde o recebimento de informações da Assistência Financeira até a assinatura do convênio transcorreram seis e cinco meses nos anos de 1997 e 1998, respectivamente. No entanto, da assinatura do convênio à liberação de recursos transcorreram um e cinco meses, nos anos de 1997 e 1998, respectivamente. (Quadro 7)

Após a apresentação das características gerais do fluxo decisório, pode-se sintetizar algumas considerações. As informações descritas indicaram a Secretaria de Educação como a responsável maior pela implementação da Assistência no Município, na medida em que, através de suas Coordenações/Diretoria, executava suas ações e incitava a participação dos outros atores internos.

Na própria Secretaria de Educação, destacou-se o papel da Coordenação de Suplência I pelo alto nível de participação e condução do processo. Isto porque, como se viu, foi a responsável por trazer informações ao Município desse tipo de Assistência Financeira. Além disso, foi a responsável pelas ações mais gerais de efetivação da Assistência Financeira, tais como formalização do encaminhamento dos Planos de Trabalho e acompanhamento do processo de análise e seleção dos projetos realizado pelo FNDE/MEC. É nesse sentido que, além de classificar a Secretaria de Educação como *ator central*, deve-se frisar a centralidade da atuação da Coordenação de Suplência I no processo.

A Diretoria de Educação e a Coordenação de Educação Infantil tiveram papéis semelhantes na medida em que ficaram responsáveis exclusivamente pela elaboração dos projetos de suas respectivas áreas. Na prática, a Diretoria de Educação acabou desempenhando um grupo de ações maiores já que, diferente da Coordenação de Educação Infantil, executou um convênio em 1998.

A participação dos funcionários tanto da Secretaria da Fazenda como da Secretaria de Administração, embora os mesmos integrassem o grupo de atores internos, esteve condicionada às ações, solicitações e interesses da Secretaria de Educação. Poder-se-ia dizer, portanto, que tiveram uma função complementar e secundária, ainda que suas ações fossem extremamente importantes.

O papel do Prefeito resumiu-se em assinar os projetos elaborados pelos gestores da Secretaria de Educação, os convênios aprovados e as prestações de contas realizadas. Da mesma forma, ao Secretário de Educação e também Vice-Prefeito, coube, juntamente com o Prefeito, formalizar e assinar os convênios aprovados pelo FNDE. Sendo assim, como atores secundários-internos, tiveram papéis apenas de formalização das relações de Vinhedo com o FNDE para participação na Assistência Financeira da Autarquia. Ressalta-se, portanto, que não houve interferências do Prefeito e do Secretário de Educação no processo de decisão das ações a serem financiadas, deixando essa tarefa a cargo dos responsáveis pelas respectivas áreas.

Quadro 7: Cronograma de Implementação da Assistência Financeira do FND E no Município de Vinhedo (1997-1998)

Ano	Recebimento de Informação sobre AF	Elaboração do PTA	Entrega do PTA	Análise do PTA	Assinatura do Convênio	Recebimento dos Recursos	Execução do Convênio	Elaboração Prest. Contas	Entrega Prest. Contas
1997	jul/97	jul/97 a ago/97	ago/97	set/97 a nov/97	dez/97	jan/98	jan/98 a abr/98	mai/98	jun/98(*)
1998	fev/98	fev/98 a mar/98	mar/98	abr/98 a mai/98	jun/98	out/98	nov/98 a abr/99	mai/99 a jun/99	jun/99

Ponte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

Nota: (*)Sem considerar o pedido de solicitação de prorrogação do Plano de Trabalho de Educação de Jovens e Adultos, o que alongaria esse período para setembro de 1998.

Os técnicos e dirigentes do FNDE/MEC e da DEMEC tinham papéis fundamentais no processo de implementação da Assistência Financeira no Município⁴⁴, já que foram responsáveis pela divulgação da assistência, análise dos projetos e encaminhamento das informações sobre os mesmos ao Município. Pretende-se, no entanto, ressaltar algumas lacunas na execução de seus papéis, principalmente nas fases de divulgação - já que em 1999 Vinhedo não recebeu o Manual via FNDE - e de capacitação técnica, a qual se limitou à retirada de dúvidas. Ambas ações poderiam ter interferido na participação do Município nos recursos federais. Assim, o FNDE/MEC, de certa forma, reduziu o seu papel, na medida em que se limitou a fornecer suporte, a partir das ações efetivadas por Vinhedo, ao contrário do que estava previsto, por exemplo, através das reuniões técnicas.

O Deputado Federal teve uma participação bastante independente no processo, já que suas ações não foram resultado de interesses ou solicitações do Município, e sim, constituíram-se como parte de sua representação política. Seu papel foi fundamental na fase de divulgação no ano de 1999, ao enviar cópia das Normas para Assistência Financeira ao Município, o que possibilitou a sua participação no processo. Por outro lado, apoiava na fase de acompanhamento da análise dos PTAs, solicitando informações ao Município sobre os projetos, ao FNDE sobre aprovações e retornando-as a Vinhedo.

Os funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Campinas tiveram participação fundamental nas fases de divulgação e elaboração, exclusivamente no ano de 1997. Como já foi exposto, o conhecimento da Assistência Financeira do FNDE partiu da relação da

⁴⁴ Enquanto política formulada e implementada pelo MEC/FNDE, certamente Ministério e Autarquia teriam papel fundamental nesse processo. Pretendeu-se, no entanto, selecionar e enfatizar as ações realizadas que interferiram significativamente na participação do Município na Assistência, bem como as ações efetivadas pelo MEC/FNDE ou não que pudessem direcionar as ações do Município.

Coordenação de Suplência I com os funcionários de Campinas. Além disso, não tendo o Município uma capacitação técnica maior, o apoio dos funcionários de Campinas, na fase de elaboração, foi de extrema importância para a concretização das ações de Vinhedo, constituindo-se num suporte técnico indispensável à elaboração dos projetos.

Assim, de acordo com o exposto, a forma como os atores se organizaram trouxe uma configuração do processo decisório no Município que pode ser visualizada a partir do Fluxograma 1.

A partir dessas considerações gerais sobre o acesso do Município de Vinhedo à Assistência Financeira do FNDE e a forma de articulação dos atores internos e externos, centrais e secundários, durante as fase de implementação, pretende-se mostrar a relação da configuração do processo decisório com a forma de execução dos projetos elaborados e desenvolvidos e, conseqüentemente, com a forma de aplicação dos recursos federais.

Para isso, optou-se por, ao invés de analisar todos os projetos elaborados e convênios executados, analisar somente os projetos de Educação de Jovens e Adultos por alguns motivos principais: primeiro porque dos três projetos elaborados pelo Município de Vinhedo nesta modalidade, dois foram aprovados; segundo, porque as ações solicitadas e contempladas abrangeram não somente a aquisição de materiais, mas a capacitação de professores, o que permite uma análise mais qualitativa dos dados; terceiro, porque a Coordenação de Suplência I teve papel fundamental na implementação da Assistência do FNDE no Município; quarto, porque, como se verá, as ações na modalidade de Educação de Jovens e Adultos estiveram entre as ações prioritárias do MEC e, portanto, da Assistência Financeira do FNDE; quinto, pelo MEC/FNDE ter desenvolvido um instrumento de acompanhamento dos projetos desenvolvidos na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, permitindo uma análise mais completa da implementação dos recursos federais repassados ao Município de Vinhedo; sexto, e fundamental, porque, com a implantação do FUNDEF e conseqüente ênfase no Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos passou a sofrer incertezas no âmbito municipal, e daí a relevância de analisar a Assistência Financeira do FNDE à EJA.

Antes de iniciar a análise da execução dos convênios de EJA, cabe ressaltar que além das entrevistas realizadas, foi possível contar com informações disponibilizadas a partir de questionário encaminhado pelo FNDE/MEC ao Município de Vinhedo para

Acompanhamento de Projetos de Educação de Jovens e Adultos. Este instrumento, relativo aos recursos conveniados em 1997, tinha como objetivo “*apresentar à sociedade, evidências da correta utilização dos recursos públicos e a urgência em combater a cultura do desperdício promovendo a otimização dos recursos financeiros*”, além de, com isso “*possibilitar a emissão de relatórios que subsidiarão a tomada de decisões gerenciais sobre diretrizes e políticas de EJA*” (BRASIL/MEC, 1999, p. 2).

Para esta pesquisa, importa considerar sua contribuição enquanto instrumento que apresentava um detalhamento maior das ações realizadas pelo Município de Vinhedo, oportunizando uma qualificação dos resultados efetivados que, muitas vezes, através da pesquisa de campo não foi possível apreender.

A partir desse questionário foi elaborado o Relatório do MEC⁴⁵ denominado “*Apoio Financeiro à Educação de Jovens e Adultos*”, referente ao período de 1995 a 1998. Deve-se ressaltar que os dados informaram a significativa evolução ocorrida no volume de recursos conveniados para a Educação de Jovens e Adultos no Brasil. Nos quatro anos descritos no Relatório, houve um aumento de 183% no volume de recursos conveniados. O ano de 1997, ano em que o Município de Vinhedo apresentou seu primeiro projeto e efetivou seu primeiro

⁴⁵ Dentre as informações contidas no Relatório destacam-se: volume de recursos solicitados no ano de 1997 abaixo do volume de recursos orçados, ou seja, poder-se-ia contemplar muito mais projetos do que aqueles que foram encaminhados pelos órgãos solicitantes; para incentivar a participação dos órgãos requerentes, o MEC propôs “*a) necessidade de melhor divulgar essa ação, estimulando um aumento na demanda; b) a necessidade de melhor capacitar e assessorar as equipes de formulação de projetos dos executores, especialmente das prefeituras de pequeno porte*”; aumento da participação das prefeituras municipais na execução de projetos que, de 1995 a 1998, em termos de aplicação de recursos, passaram do último para o primeiro lugar, constituindo-se em principais canais de apoio financeiro às ações de EJA; o aumento do volume de recursos aplicados nas ações da EJA levou ao conseqüente crescimento dos beneficiários e dos convênios assinados que, de quinze convênios assinados em 1995, passou a um montante de oitocentos e quarenta e cinco convênios assinados com os Municípios, em 1997; desde a segunda metade dos anos 90, a formação de professores tem sido priorizada pelo MEC, e reforçada com a Lei nº 9394/96 (LDB).

convênio, foi o mais bem sucedido na análise do MEC em termos de aplicação de recursos na Educação de Jovens e Adultos.

O Relatório destaca ainda o aumento da participação das Prefeituras enquanto beneficiárias dos recursos do FNDE para a EJA.

Na análise dos Planos de Trabalho Anuais de Vinhedo, tendo sido a Educação de Jovens e Adultos a área mais beneficiada no Município de Vinhedo com os recursos federais, há uma confirmação dos dados nacionais apresentados no referido Relatório e, portanto, a inserção das ações planejadas pelo Município de Vinhedo relativas à EJA nas ações prioritárias do Ministério da Educação.

Constituindo-se, portanto, parte das ações prioritárias do MEC, importa verificar como foram implementadas, em Vinhedo, as ações beneficiadas com a Assistência Financeira do FNDE para a Educação de Jovens e Adultos.

3.4. Análise da Elaboração e Execução dos Planos de Trabalho de Educação de Jovens e Adultos

No período de 1997 a 1999, foram solicitados recursos federais através de Planos de Trabalho para a Educação de Jovens e Adultos em duas ações: capacitação de professores e aquisição de material didático-pedagógico. Conforme Tabela 26, dos R\$ 120.195,00 solicitados, o Município de Vinhedo recebeu R\$ 62.910,00 do FNDE, ou seja, 52% do montante solicitado. Somando-se esse valor aos rendimentos das aplicações financeiras e às contrapartidas do Município tem-se uma aplicação de R\$ 70.297,15 na Educação de Jovens e Adultos, sendo 49% na capacitação de professores e 51% na aquisição de material didático-pedagógico.

Para os vinte professores da Suplência II em efetivo exercício planejou-se um total de cento e quarenta horas, distribuídas em dez meses. A capacitação seria dirigida nas disciplinas de Português, Matemática, História, Geografia, Ciências, Educação Artística e Inglês.

Definiu-se como local de realização dos cursos o Centro Municipal de Ensino Supletivo de Vinhedo.

Em relação ao detalhamento dos beneficiários, descreveu-se nome, endereço, período de funcionamento e quantidade de professores atuantes no Ensino Supletivo, de todas as escolas a serem beneficiadas com os recursos federais.

Quanto à ação de aquisição de material didático-pedagógico, o Plano de Trabalho de Vinhedo tratou de apresentar: primeiro, os beneficiários; segundo, os parâmetros para solicitação dos materiais; e por último, a listagem dos materiais solicitados.

Os beneficiários seriam os mesmos da capacitação: vinte e nove professores que atendiam a vinte e quatro turmas de Educação de Jovens e Adultos.

A aquisição do material seria norteadada *“pelas necessidades materiais e cognitivas mais prementes nas turmas e pelo número de turmas existente”*.

No detalhamento da ação solicitada foram apresentados dois tipos de solicitação: material de consumo, tais como papéis, cadernos, canetas etc, e livros para uso do professor e do aluno.

No total, solicitou-se um montante de R\$ 28.800,00 para assistência financeira à Educação de Jovens e Adultos, sendo R\$ 14.400,00 destinados à capacitação de professores e R\$ 14.400,00 para a compra de materiais didático-pedagógicos aos alunos dessa modalidade de ensino.

O Quadro 8 descreve os valores solicitados e os possíveis beneficiários dos recursos solicitados.

Quadro 8: Plano de Trabalho da Educação de Jovens e Adultos - 1997

Ação	Escolas Beneficiárias	Professores Beneficiários	Alunos Beneficiários	Total
Capacitação de Recursos Humanos	7	29	650	14.400,00
Aquisição de Material Didático-Pedagógico	7	29	650	14.400,00
Total	-	-	-	28.800,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

A proposta de execução das ações solicitadas concentrou-se nos meses de fevereiro a dezembro de 1997. Ressalta-se que, embora o PTA tenha sido entregue em agosto de 1997, a previsão da execução deveria referir-se ao mesmo exercício do projeto, de acordo com orientações do FNDE.

Da mesma forma, o desembolso dos recursos foi previsto para o mês de janeiro/1997. A idéia principal do plano de desembolso era informar a quantidade de parcelas em que os recursos deveriam ser repassados. Previu-se, portanto, o desembolso em uma única parcela, sendo R\$ 2.880,00 desembolsados pelo Município, a título de contrapartida, e R\$ 25.920,00 desembolsados pelo FNDE.

Quanto ao Plano de Trabalho cabe ressaltar que detalhava basicamente todos os elementos necessários para análise do FNDE/MEC, tanto técnico-financeiros como pedagógicos. Porém deixava a desejar nestes últimos, ao simplesmente citar as disciplinas nas quais os cursos seriam pautados, sem detalhar ou mesmo planejar os cursos que seriam efetivados, bem como os capacitadores responsáveis.

Não se pode desconsiderar, no entanto, as variáveis relacionadas às características e especificidades do próprio Município: início de gestão municipal, primeiro ano de participação na Assistência do FNDE e ausência de um programa de capacitação no Município.

No final do ano de 1997, através do Gabinete da Prefeitura, o Município recebeu a informação de que o PTA havia sido aprovado. No dia 10 de dezembro de 1997 foi firmado o Convênio nº 8974/97 entre o Município de Vinhedo e o FNDE, para *“capacitação de 30 docentes e aquisição de módulos didáticos, beneficiando 650 alunos da educação de jovens e adultos”*. A vigência do Convênio seria de duzentos e três dias, sendo cento e quarenta e três dias destinados à execução do Convênio e sessenta dias para a prestação de contas. Sendo assim, a Coordenação de Suplência I teria até o dia 02 de maio de 1998 para a execução do convênio e até 02 de julho de 1998 para prestar contas.

Embora no Plano de Trabalho constasse uma solicitação de R\$ 28.800,00, no teor do Convênio estavam as seguintes informações: *“o valor do presente convênio é de R\$ 56.700,00, sendo R\$ 27.900,00 no exercício de 1997, arcando o concedente com R\$ 25.110,00, e o(a) convenente com R\$ 2.790,00, a título de contrapartida, e R\$ 28.800,00 no exercício de 1998, correndo R\$ 25.920,00 a conta do(a) concedente e R\$ 2.880,00 a conta do convenente, a título de contrapartida”*.

De acordo com o descrito acima, o referido convênio caracterizava-se como plurianual. Embora, em princípio, para o Município isso fosse uma boa surpresa, já que significava praticamente o dobro dos recursos conveniados, ao final da prestação de contas dos valores referentes ao ano de 1997, descobriu-se que os valores da parcela de 1998 não seriam repassados.

As informações repassadas à Coordenação de Suplência I pelo FNDE, após longa espera pelos recursos, foram de que o convênio tinha sido efetivado de forma irregular, ou seja, de que, por equívoco da Autarquia, não deveria ter sido publicado como plurianual⁴⁶. No entanto, até a ciência desse fato, a Coordenação esteve apreensiva em

⁴⁶ As informações coletadas com os dirigentes do FNDE ratificam essa informação, acrescentando que não são feitos convênios plurianuais no FNDE, ao menos para as referidas ações.

busca da efetivação do convênio. A seguir serão apresentados os fatos que desencadearam todo esse processo.

Em 29 de maio de 1998, o FNDE enviou um ofício ao Município de Vinhedo comunicando que o convênio plurianual firmado com o FNDE teria seu respectivo Termo Aditivo emitido para a liberação da parcela de 1998, condicionada, no entanto, à prestação de contas da parcela do exercício de 1997. Ou seja, além do FNDE publicar o convênio indevidamente, reincidiu no erro ao publicar Termo Aditivo ratificando a plurianualidade do convênio.

Em 03 de junho de 1998, antes do recebimento do ofício do FNDE acima referido, o Município protocolou na Delegacia do MEC de São Paulo, a prestação de contas da primeira parcela do convênio. Após o recebimento do ofício do FNDE, enviou resposta comunicando que a prestação de contas já havia sido efetivada e, portanto, aguardava a liberação da parcela de 1998.

Um novo fato torna esse processo ainda mais complexo. Ocorre que juntamente com a prestação de contas, o Município solicitou a prorrogação do prazo de vigência do convênio justificando-a *“pelo fato do repasse da verba referente à 1ª parcela do Convênio ter sido depositada com cinqüenta dias de atraso, e também, pelo fato da capacitação de professores demandar certo período de tempo, para que os conhecimentos ali veiculados possam ser bem assimilados e, assim, proporcionar cada vez mais, um melhor nível de ensino”*.

Assim, a prorrogação do convênio justificava-se pelo fato do Município, apesar de já ter prestado contas, não ter finalizado toda a capacitação de professores, já que os cursos demandavam um prazo maior.

O Termo Aditivo do Convênio nº 8974/97 foi assinado em 29 de junho de 1998, tendo sido publicado no Diário Oficial de 7 de julho do mesmo ano. O referido termo prorrogava o convênio para mais noventa dias, tendo seu vencimento em 28 de setembro de 1998.

Por final, portanto, não foram liberados os recursos constantes no Convênio de 1997 referentes ao exercício de 1998 (segunda parcela).

Vale também ressaltar que, concomitante a esse processo de execução do convênio de 1997, envio de prestação de contas, solicitação de prorrogação e pedido de liberação de recursos, em março de 1998, tendo o Município de Vinhedo recebido informações sobre possibilidades de novas solicitações de recursos ao FNDE, foram elaborados novos PTAs e encaminhados no mesmo mês para o FNDE. Ou seja, juntamente com o processo de solicitação de liberação da segunda parcela do convênio de 1997, eram solicitados novos recursos para o ano de 1998. Como se verá, antes mesmo da confirmação de que os recursos do convênio de 1997 não seriam liberados, foi assinado um novo convênio com o FNDE em 1998.

Comparando-se o Plano de Trabalho elaborado em 1997 com a execução dos recursos conveniados, cabe novamente ressaltar que, no primeiro, não havia especificação de como se realizaria a capacitação dos professores e quais os responsáveis pela mesma. Assim, o modelo de capacitação adotado caracterizou-se como desarticulado, na medida em que adotou o fornecimento de cursos específicos e não se constituiu parte de um projeto de capacitação municipal mais amplo e abrangente.

O Quadro 9 descreve os cursos de capacitação efetivados com os recursos federais conveniados em 1997. No total, portanto, foram aplicados R\$13.460,00 na capacitação de professores.

Quadro 9: Cursos de Capacitação de Professores da EJA - 1997

Curso	Instituição/ Responsável	Carga Horária	Valor
Literatura Infanto-Juvenil	Professor Autônomo	60 horas	1.800,00
Construindo a Prática de Ensino de Língua Portuguesa	Professor Autônomo	45 horas	1.800,00
Capacitação dos Professores de Suptência I	Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação	116 horas	9.860,00
Total		221	13.460,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

Embora tenha sido prevista capacitação em diversas disciplinas (sete, no total), os três cursos realizados, aparentemente, não ofereceram tal abrangência. Sobre isso cabe destacar a importância de instrumentos de acompanhamento das ações efetivadas com os recursos federais, que não estejam restritas à simples prestação de contas.

Tomando-se como referência a prestação de contas, não é possível visualizar a abrangência dos cursos que foram realizados. De acordo com as informações repassadas pelo Município ao FNDE através do Questionário de Acompanhamento de Projetos, citado anteriormente, os recursos recebidos em 1997 e aplicados em 1998, beneficiaram vinte e um professores de 1ª a 4ª e vinte e cinco professores de 5ª a 8ª.

A partir da análise do Questionário, a respeito dos temas abordados nos cursos de capacitação para professores da EJA, para as seguintes áreas foram assinalados os respectivos itens: Língua Portuguesa (fundamentos e objetivos; linguagem oral; métodos e metodologias para início do processo de alfabetização; aprendizagem inicial da leitura); Matemática (fundamentos e objetivos; procedimentos informais e a sistematização; números e operações numéricas; introdução à geometria; como trabalhar o erro do aluno; conteúdos essenciais); Estudos da Sociedade e da Natureza - História, Geografia e

Ciências (fundamentos e objetivos; métodos e metodologias do ensino da área; história de vida do aluno, tradições culturais e saber popular; estratégias de abordagem de conteúdo); Planejamento (necessidade de planejar; etapas do processo de planejamento; papel do plano didático/plano de aula; conteúdos essenciais); Avaliação (avaliação diagnóstica; critérios de avaliação final e certificação); Materiais Didáticos (materiais didáticos como facilitadores do processo ensino-aprendizagem; jornais e revistas como materiais didáticos); Temas Transversais (ética).

Assim, tais informações retiradas do questionário enviado ao MEC por Vinhedo, possibilitam visualizar melhor a abrangência dos cursos de capacitação realizados, o que a análise da documentação referente à prestação de contas, e até mesmo as entrevistas realizadas não possibilitaram.

Quanto às temáticas cabe fazer considerações a respeito de um dos cursos oferecidos. Certamente um curso sobre Literatura teria grande relevância na capacitação de professores de Educação de Jovens e Adultos. Chama a atenção, no entanto, a presença de um curso de Literatura Infanto-Juvenil dentre os ofertados. A respeito desse curso cabe ressaltar que, em consulta às listas de certificação, o mesmo recebeu o nome de "A Arte de Contar Histórias". Porém, na documentação de Prestação de Contas referente à contratação do profissional responsável pelo curso, constava a denominação "Literatura Infanto-Juvenil". Embora não se pretenda realizar aprofundamentos acerca das questões pedagógicas, já que não é o objetivo deste trabalho e nem há tempo suficiente para a consideração de tais aspectos, ressalta-se, a partir de uma análise superficial, a inadequação da temática.

A escolha das pessoas ou instituições responsáveis pela capacitação foi realizada da seguinte forma: pelo conhecimento do trabalho a partir de cursos promovidos anteriormente e por indicação de

pessoas que já tinham feito os cursos. Assim, os profissionais que ministraram os cursos de capacitação, eram provenientes da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (professores autônomos) e de uma ONG de São Paulo, Ação Educativa, especializada na Educação de Jovens e Adultos. Este foi um dos argumentos utilizados pela referida instituição para a não realização do processo licitatório. De acordo com o serviço contratado (116 horas de capacitação), os valores ultrapassariam os limites de liberação do processo licitatório. No entanto, a comprovação da exclusividade do trabalho que desenvolve liberou a instituição da realização do processo licitatório.

A quantidade de vagas dos cursos foi definida com base no tipo de curso a ser realizado e nas orientações do capacitador. As inscrições para os cursos eram feitas por telefone ou pessoalmente na Secretaria. A Coordenação dispunha de uma pasta para cada curso, a partir da qual eram efetivadas as inscrições, arquivadas as listas de presença e as fichas de avaliação. Além disso, todos os cursos forneciam certificação.

Os cursos foram realizados fora do horário de serviço, com exceção de um curso que fora realizado em Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), curso este direcionado exclusivamente aos professores de Suplência I. Sobre esse Curso ressalta-se o trabalho realizado com base na Proposta Curricular do primeiro segmento do Ensino Fundamental - modalidade EJA, proposta esta elaborada a partir de uma parceria da Ação Educativa (ONG) com o MEC.

De acordo com as informações coletadas, mesmo sendo voluntária a participação nos cursos, houve bastante interesse por parte dos professores. A maior cobrança por parte da Secretaria foi quanto ao curso específico para a Educação de Jovens e Adultos, já que fora realizado dentro do horário de trabalho.

A respeito da carga horária, previu-se, no PTA, um montante de duzentas e quarenta horas para a capacitação dos

professores. No entanto, houve uma pequena redução nesse montante, tendo sido efetivadas duzentas e vinte e uma horas.

Em relação às normas de aplicação dos recursos federais, destacam-se alguns equívocos presentes na ação de capacitação. Embora os recursos federais fossem destinados, exclusivamente, à capacitação dos professores que atuavam na Educação de Jovens e Adultos, optou-se pela não exclusividade, ou seja, pela abertura de vagas a professores que atuavam em outros níveis de ensino. Isto porque os gestores acreditavam que, sendo reduzido o número de professores da EJA, seria um desperdício deixar vagas ociosas em lugar de se optar pela abertura de vagas a outros professores⁴⁷. Por outro lado, não havia um controle de inscrições que garantisse a efetiva participação dos professores da EJA. Assim, apesar dos argumentos apresentados, há que considerar a existência de desvios, ainda que dentro da área educacional, de recursos da EJA para outros níveis de ensino.

É importante ressaltar também que, embora tenha sido prevista capacitação para todos os professores que atuavam na Educação de Jovens e Adultos (Suplência I e II), a documentação de contratação dos cursos e de prestação de contas informava a sua destinação para a “Suplência I” apenas. Aparentemente, um problema de denominação, já que o convênio se referia à Suplência I e II, mas que não deixa de ser um equívoco.

A comparação dos dados coletados através da análise da prestação de contas e das entrevistas com o Questionário de Acompanhamento traz algumas informações controversas no que se refere à ação de capacitação de professores. Dentre alguns itens

⁴⁷ A partir do material consultado e das informações adquiridas não foi possível detectar a frequência dos professores de EJA e demais níveis de ensino, impedindo uma análise mais precisa da efetividade da aplicação dos recursos nesta modalidade de ensino.

presentes no Questionário, a Coordenação assinalou que *“a oferta de cursos de capacitação segue um plano sistemático, ou seja, aconteceu de forma continuada”*. As informações coletadas permitiram verificar que, ao contrário, não houve um plano sistemático para a capacitação de professores. Os cursos foram oferecidos com base apenas no Plano de Trabalho desenvolvido, sem uma articulação com uma política municipal de capacitação, já que, como se verá, ela era inexistente em Vinhedo.

No que se refere à aquisição de material didático-pedagógico, vale lembrar o enunciado da Sistemática de Financiamento de 1997: *“financiamento destinado à aquisição, produção e/ou impressão de material didático-pedagógico apropriada a essa modalidade de ensino, observado o limite de até R\$ 20,00 por módulo de material por aluno, ou de até R\$ 600,00 por módulo de material por turma”*.

Ressalta-se que no Plano de Trabalho apresentado existem alguns equívocos. Constava como solicitação materiais de consumo e livros para professores e alunos, estes últimos considerados como materiais permanentes.

A Coordenação de Suplência I não recebeu nenhuma diligência do FNDE ou da própria DEMEC no período de 1997-1999 para efetuação de mudanças em seus projetos. Apesar disso, os técnicos do FNDE, a partir de contato telefônico, informaram que, embora o projeto tivesse sido aprovado, os gestores deveriam se comprometer a não efetuar a compra de livros⁴⁸. Nota-se aqui, uma prática informal do FNDE para efetivação de acordo com os gestores de Vinhedo, ao invés de efetivar diligência na qual constassem as alterações que deveriam ser feitas no Plano de Trabalho. No entanto, a Autarquia optou por firmar o convênio com o Município, ainda que o mesmo não estivesse

⁴⁸ Os dirigentes do FNDE informaram que a compra de livros não era permitida na Assistência Financeira via PTA. Um dos motivos era a existência do Programa Nacional Biblioteca na Escola e do Programa Nacional do Livro Didático.

devidamente enquadrado em suas regras. Acredita-se, portanto, que isto pudesse estar associado à ânsia do FNDE em agilizar o processo, já que a diligência o emperraria como ocorria em muitos casos.

Assim, de acordo com as orientações do FNDE, os recursos não foram aplicados na aquisição de livros, optando-se por aplicá-los na aquisição de material de consumo na sua totalidade. A respeito da opção da Coordenação em adquirir materiais de consumo, algumas considerações podem ser feitas. Embora a aquisição de materiais de consumo fizesse parte das regras da Sistemática e a mesma fosse muito importante para a manutenção da Educação de Jovens e Adultos, acredita-se que os gestores perderam a oportunidade de elaborar, produzir ou imprimir material didático-pedagógico para os alunos da EJA, já que não havia material específico para a referida modalidade na rede municipal de ensino de Vinhedo.

Mais uma vez destacam-se as informações presentes no questionário de Acompanhamento do MEC. Ele apresentava uma lista de materiais específicos e/ou de auxílio à Educação de Jovens e Adultos, solicitando informações sobre o conhecimento dos mesmos e sua possível utilização⁴⁹. A Coordenação informou o seu desconhecimento a respeito de todos os materiais citados. Esse desconhecimento, confirmado durante a pesquisa de campo, foi um dos principais responsáveis pelas opções realizadas.

Tendo sido a opção do Município de adquirir material de consumo, cabe destacar alguns dados a respeito de sua distribuição. De acordo com a Coordenação, uma listagem de materiais foi elaborada tendo como parâmetro as necessidades apresentadas pelas escolas. A partir desta lista foram adquiridos os materiais. Em termos de

⁴⁹ Material Didático elaborado pela Secretaria Municipal de Curitiba; "Avaliação diagnóstica de níveis e conteúdos de alfabetismo adulto" elaborada pela PUC-RJ; "Diagnosticando necessidades de aprendizagem" elaborado pela Ação Educativa"; "Manual de Orientação para Implantação do Programa de Educação Para Jovens e Adultos - Ensino Fundamental em Prefeituras Municipais" elaborado pela SEF/MEC.

distribuição, os materiais eram encaminhados às escolas a partir de requisições enviadas à Secretaria.

Ressalta-se que, embora no convênio estivesse prevista a utilização dos materiais exclusivamente na Educação de Jovens e Adultos, não houve essa exclusividade. Ou seja, os materiais foram distribuídos às escolas municipais conforme apresentação de necessidades. Levando-se em conta que algumas das turmas da EJA estão vinculadas a unidades escolares que atendem, por exemplo, o Ensino Fundamental, a utilização de alguns materiais de consumo inevitavelmente seria feita de forma conjunta entre variados níveis/modalidade de ensino. Para a Coordenação, um dos motivos para essa prática era justamente a dificuldade de separar materiais de consumo a determinados níveis/modalidade de ensino em escolas que atendiam vários deles⁵⁰.

Na comparação das informações coletadas nas entrevistas com o questionário de Acompanhamento do MEC, existem algumas controvérsias quanto à distribuição dos materiais de consumo. No questionário, ao contrário das entrevistas, informou-se que *“os materiais didáticos para uso dos professores do Ensino Supletivo não são os mesmos utilizados pelos professores do Ensino Regular”*. Portanto, mesmo que os dados não tenham informado precisamente o grau de equívoco existente no momento de distribuição, assim como na ação de capacitação, verificaram-se desvios na aplicação de recursos para outros níveis de ensino.

No total, foram aplicados R\$ 14.946,60 em material de consumo, adquiridos em um único estabelecimento, tendo o mesmo sido selecionado através de processo licitatório.

⁵⁰ Com as informações coletadas não foi possível apreender como isso, de fato, ocorreu na prática, ou seja, se a distribuição dos materiais era feita a todas as escolas indistintamente, ou se era feita somente para as escolas que atendiam a EJA e, a partir daí a distribuição se ampliava para os outros níveis de ensino.

O Quadro 10 mostra os materiais adquiridos com os recursos federais.

Quadro 10: Material Didático-Pedagógico para a EJA - 1997

MATERIAL	UNIDADE	QUANTIDADE	TOTAL
Apagador	un	100	37,00
Barbante	rl	50	87,50
Borracha branca	cx	250	695,00
Caderno	un	4.000	6.280,00
Caneta	cx	168	663,60
Fita para máquina	un	400	2.632,00
Grampeador	Un	20	100,20
Grampo	Cx	100	108,00
Lápis colorido	Cx	1.000	585,00
Lápis preto	Gr	70	931,70
Papel cartolina	Pt	100	1.005,00
Papel jornal	Pt	100	270,00
Pincel para quadro	un	450	630,00
Papel sulfite	Pt	200	880,00
Plástico latex	pt	20	18,60
Régua	un	100	23,00
TOTAL	-	-	14.946,60

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

3.4.2. Plano de Trabalho de 1998

No ano de 1998, a Coordenação de Suplência I também apresentou Plano de Trabalho para solicitação de recursos federais nas duas ações financiáveis: capacitação de professores e aquisição de material didático-pedagógico.

Como no ano anterior, a justificativa foi antecedida por um resumo do histórico da Educação de Jovens e Adultos em Vinhedo, bem como da descrição da situação da modalidade de ensino no referido ano, oferecendo-se destaque à elevação do atendimento. Em relação à

Suplência I, informou-se: *“neste ano (1998) cresceu 44,8% em relação ao número de alunos matriculados no primeiro semestre de 1997”*. Quanto à Suplência II, *“houve um crescimento de 17,2% no atendimento”*.

Constava no Plano as ações desenvolvidas pelo Município em relação à modalidade de ensino e sugeria ações complementares do Município e da União no que se referia à assistência financeira do FNDE.

A solicitação para as ações de capacitação e aquisição de materiais também foi justificada a partir do quesito continuidade, já que o Município havia sido contemplado em 1997 com recursos federais para aplicação nas referidas ações: *“auxílio financeiro para a continuidade da capacitação dos docentes em efetivo exercício nas Suplências I e II e para a aquisição de materiais didático-pedagógicos que dêem suporte ao trabalho docente e com esta parceria contribuir com a elevação dos níveis quantitativos e qualitativos da educação no país”*.

A proposta abrangia capacitação de cento e vinte horas para quinze professores da Suplência I cujos conteúdos versariam sobre as disciplinas de Português, Matemática, Geografia, História, Ciências e Educação Artística. Abrangia também capacitação de cento e vinte horas para vinte e cinco professores da Suplência II, com conteúdos nas disciplinas de Português, Matemática, História, Geografia, Ciência, Educação Artística e Inglês. Ambas capacitações seriam oferecidas em cinco meses com seis horas semanais.

A proposta apresentava uma listagem das unidades escolares que ofereciam a Suplência I e II e a quantidade de professores em efetivo exercício, bem como o local onde seriam realizados os cursos.

Ainda em relação à capacitação dos professores foram descritos os conteúdos programáticos que seriam trabalhados na capacitação de professores; os professores e instituições responsáveis pela capacitação; e os recursos financeiros necessários para a realização da capacitação (custo hora/aula, custo de locomoção, custo de material

de consumo, custo de material de apoio). A apresentação desses itens oferecia um maior delineamento do formato de capacitação que seria desenvolvida, o que não ocorreu no Plano de Trabalho de 1997.

No que se referia à ação de aquisição de materiais didático-pedagógicos, a compra dos materiais deveria ser *“orientada pelas necessidades apresentadas pelos docentes ao ministrar as aulas e pelo número de turmas”*.

Os materiais solicitados seriam destinados a quinze professores da Suplência I e vinte e cinco professores da Suplência II, responsáveis por vinte e treze turmas, respectivamente, e referiam-se, na sua maioria, a material de consumo, embora também tenha havido solicitação de materiais pedagógicos, tais como Material Dourado, Escalas de Cuizinare, Ábacos etc.

Conforme o Quadro 11, foram solicitados R\$18.000,00 para capacitação de professores e R\$ 19.800,00 para aquisição de material didático-pedagógico, totalizando o montante de R\$ 37.800,00.

Quadro 11: Plano de Trabalho Anual da Educação de Jovens e Adultos – 1998

Ação	Escolas Beneficiárias	Professores Beneficiários	Alunos Beneficiários	Total
Capacitação de Recursos Humanos	10	40	842	18.000,00
Aquisição de Material Didático-Pedagógico	10	40	842	19.800,00
Total	-	-	-	37.800,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

Os recursos seriam repassados ao Município em cinco parcelas de R\$ 3.600,00 referentes à capacitação de professores e cinco parcelas de R\$ 3.960,00 referentes à aquisição de material didático-pedagógico, todas concentradas nos meses de agosto a dezembro de

1998. A execução dos recursos também seria concentrada nos referidos meses.

Em junho de 1998, mais uma vez, através do Gabinete da Prefeitura, obteve-se a informação de que seria firmado convênio entre o FNDE e Vinhedo. Assim, em 23 de junho de 1998, o Prefeito Municipal assinou o Convênio nº 94315/98, cujo objeto era a *“capacitação de professores da educação de jovens e adultos em efetivo exercício de suas atividades e a aquisição (produção e/ou impressão) de material didático-pedagógico para alunos do referido segmento educacional”*.

O convênio foi firmado com o montante total de recursos solicitado no Plano de Trabalho e sem exigência de contrapartida. Sendo o ano de 1998, período de eleições presidenciais, a liberação de recursos somente foi realizada em outubro de 1998.

De acordo com o convênio, Vinhedo teria que prestar contas até 28 de fevereiro de 1999. No entanto, devido aos atrasos na liberação dos recursos houve prorrogação do convênio por parte do FNDE, tendo o Município entregue a prestação de contas em 07 de junho de 1999.

Pode-se dizer que a utilização dos recursos recebidos em 1998 para capacitação de professores e aquisição de materiais, seguiu basicamente o mesmo modelo de implementação do PTA de 1997. As diferenças referem-se basicamente ao volume de recursos e de cursos ofertados, ambos com razoável aumento.

Ao comparar o Plano de Trabalho de 1998 com a execução do convênio, alguns elementos podem ser destacados.

O PTA de 1998 mostrou uma preocupação mais descritiva dos cursos, não se limitando à simples referência das disciplinas a serem contempladas como ocorreu no Plano de Trabalho de 1997.

O Plano de Trabalho previa a realização de duzentas e quarenta horas de capacitação. Implementaram-se, no entanto, quinhentas e cinquenta e uma horas de cursos, ou seja, mais do que o dobro planejado. Isto também mostra um diferencial com a

implementação de 1997, já que o montante de horas de capacitação efetivadas foi menor do que o planejado.

Em relação às temáticas dos cursos, quando comparados à simples apresentação do rol de cursos de 1997, acredita-se haver uma abrangência maior em 1998. No entanto, quando comparados à descrição das áreas contempladas pelos cursos de 1997 – conforme questionário de Acompanhamento dos Projetos de EJA - há uma certa proximidade, já que, abrangeram as seguintes áreas: Língua Portuguesa (alfabetização, metodologia, planejamento, avaliação); Matemática; Estudos da Sociedade e da Natureza; Temas Transversais (Ética). O Quadro 12 apresenta a relação dos cursos realizados com recursos federais em 1998.

De acordo com a Coordenação, alguns critérios definiram a escolha dos cursos de capacitação: a partir de sugestões dos professores, de avaliação do desempenho dos alunos realizada pelo Município, de projetos realizados pela Secretaria.

Da mesma forma que o PTA de 1997, as vagas dos cursos foram abertas conforme o tipo de curso e a critério do capacitador; as inscrições foram voluntárias e centralizadas na Secretaria de Educação; para todos os cursos houve certificação e foram realizados fora do horário de trabalho.

As inscrições nos cursos foram abertas a todos os professores da rede municipal, sem a exigência, portanto, de pertencer à Educação de Jovens e Adultos. De acordo com a Coordenação e com a documentação referente à prestação de contas, os quarenta professores da EJA constantes no Plano de Trabalho foram beneficiados⁵¹.

⁵¹ Da mesma forma que em 1997, não foi possível computar a efetiva participação dos professores de EJA e dos outros níveis de ensino.

Quadro 12: Cursos de Capacitação de Professores da EJA - 1998

Curso	Instituição/ Responsável	Carga Horária	Valor
A Construção do Conhecimento na Área de Estudos da Sociedade e da Natureza	Associação Cultural e Educacional de Valinhos	30	1.200,00
A Importância da Relação Professor-Aluno no Processo Ensino-Aprendizagem	Associação Cultural e Educacional de Valinhos	30	1.200,00
Educação Matemática	Associação Cultural e Educacional de Valinhos	60	2.400,00
Planejamento e Avaliação em Língua Portuguesa	Professor Autônomo	70	2.800,00
Grupo de Estudos sobre Alfabetização	Professor Autônomo	60	2.400,00
Estudos sobre Alfabetização	Professor Autônomo	90	3.600,00
Leitura e Produção de Texto	Professor Autônomo	15	600,00
Vivenciando a Arte Educação no Trabalho Escolar	Professor Autônomo	40	2.000,00
Ética e Educação	Professor Autônomo	60	2.400,00
A Arte de Contar Histórias Módulo I	Professor Autônomo	18	540,00
A Arte de Contar Histórias Módulo II	Professor Autônomo	78	2.340,00
Total		551	21.480,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

Durante a coleta documental e a pesquisa de campo foi possível a consulta às listas de presença e de certificação dos participantes nos cursos. Entretanto, a inexatidão de algumas informações não possibilitou uma confirmação dos efetivos beneficiários, bem como a porcentagem de professores da Educação de Jovens e Adultos que participaram da capacitação. Isto porque, as informações referiam-se a todos os cursos de capacitação realizados por Vinhedo, viabilizados ou não com recursos federais. Por outro lado, também não há especificação dos níveis e modalidade de atuação dos beneficiários.

Mais uma vez, portanto, os recursos que deveriam ser exclusivos aos professores que atuavam na Educação de Jovens e Adultos, beneficiaram os profissionais de todos os níveis e modalidades de ensino.

Em relação à ação de aquisição de materiais didático-Pedagógicos, assim como em 1997, foram adquiridos materiais de consumo na sua totalidade. Cabe destacar que mais uma vez perdeu-se a oportunidade de investir na aquisição de materiais específicos aos alunos da EJA. Em 1997 as informações demonstraram o desconhecimento da Coordenação a respeito dos diversos materiais existentes. Em 1998, no entanto, tendo a Ação Educativa se constituído num dos agentes capacitadores, é de se estranhar o desconhecimento da Coordenação a respeito dos materiais produzidos pela instituição ou mesmo referendados por ela.

Assim, foram adquiridos materiais de consumo no valor de R\$ 20.410,55, sendo R\$ 19.800,00 com recursos federais e R\$ 610,55 com recursos municipais. Os materiais foram adquiridos em dois estabelecimentos comerciais, os quais foram selecionados através de processo licitatório. (Quadro 13)

Em relação aos montantes aplicados nas duas ações da EJA, cabe ressaltar que, embora na prestação de contas seja apresentada a aplicação de R\$ 38.368,47, ou seja, o valor conveniado mais o montante referente à aplicação financeira, a análise da prestação de contas mostra que, apesar de não haver exigência de contrapartida, o Município aplicou mais R\$ 2.911,53 para complementar o investimento na Educação de Jovens e Adultos.

Quadro 13: Material Didático-Pedagógico para a EJA - 1998

MATERIAL	UNIDADE	QUANTIDADE	TOTAL
Almofada	Pç	33	58,08
Apagador	Pç	330	89,10
Apontador	Pç	990	485,10
Barbante	Rl	66	160,38
Borracha	Pç	1980	77,22
Caderno	Pç	2970	5.791,50
Caneta futura	Pç	4950	6.435,00
Cartolina	Fl	900	108,00
Clips	Cx	33	11,22
Cola	vdr	792	182,16
Colchete	Cx	33	22,11
Corretivo líquido	Pç	60	33,60
Fita corretiva	Pç	36	206,82
Fita crepe	Rl	216	73,44
Giz	Cx	1000	540,00
Grampeador	Pç	9	798,66
Grampo	Cx	65	64,35
Lapis preto	Pç	4.752	332,64
Livro ata	Pç	33	55,11
Papel almaço	Fl	3676	80,87
Papel camurça	Fl	1575	472,50
Papel colorido	Fl	1620	372,60
Papel jornal	fl	165.000	983,40
Papel sulfite	pct	330	2.138,40
Pasta catálogo	Pç	33	74,91
Pasta polionda	Pç	100	85,00
Percevejo	cx	33	22,44
Perfurador	Pç	33	141,90
Pincel atômico	Pç	264	131,72
Régua	Pç	990	297,00
Tinta carimbo	Pç	108	85,32
TOTAL			20.410,55

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

3.4.3. Plano de Trabalho de 1999

Em 1999, pelo terceiro ano consecutivo, a Coordenação de Suplência I solicitou ações de *“formação continuada de professores”* e *“aquisição de material didático-pedagógico”*.

A proposta apresentava, primeiramente, um breve histórico da Educação de Jovens e Adultos no Município; dados referentes ao atendimento no referido ano; ações realizadas pelo Município em prol da melhoria das condições concretas de trabalho na área educacional; e informações sobre os convênios firmados com o FNDE em 1997 e 1998, os quais *“possibilitaram o aquecimento de ações dirigidas tanto para a organização de cursos de capacitação visando (a) uma atuação mais consciente, coerente competente dos professores quanto à possibilidade de muni-los de elementos materiais para o bom desenvolvimento de seu fazer”*.

A partir da exposição desses elementos, a justificativa fundamentou-se na argumentação da necessidade de dar prosseguimento à formação continuada de docentes e possibilitar a impressão/aquisição de materiais didáticos-pedagógicos *“que dêem suporte ao trabalho do educador e, com esta parceria, contribuir para a elevação dos níveis quantitativos e qualitativos de ensino no país”*.

A proposta seria, portanto, dar continuidade à formação continuada de professores em efetivo exercício nas Suplências I e II, sendo que a mesma seria realizada da seguinte forma: Suplência I – dirigida a treze professores e um diretor, nas áreas/disciplinas de Português, Matemática, Estudos da Sociedade e Estudos da Natureza, totalizando uma carga horária de oitenta horas; Suplência II – dirigida a vinte professores e dois diretores nas áreas/disciplinas de Português, Matemática, História, Geografia e Ciências, totalizando cem horas.

A proposta englobava ainda cursos de Artes e Generalidades Educacionais aos dois segmentos da Educação de Jovens e Adultos, com carga horária de sessenta horas.

O Plano de Trabalho trazia também a descrição de todas as unidades escolares que ofereciam EJA, o montante de alunos atendidos e seus respectivos professores, o local da realização dos cursos; um breve currículo dos vinte e dois profissionais responsáveis pelos cursos e os conteúdos programáticos relativos a cada área/disciplina a ser contemplada nos cursos.

Percebe-se, portanto, que houve uma preocupação maior com a especificação dos cursos que seriam realizados se comparados com os PTAs de 1997 e 1998.

O memorial de cálculo descrevia todas as despesas necessárias à realização dos cursos, contabilizando R\$ 31.060,00 para um total de duzentas e quarenta horas, distribuídas em onze cursos de capacitação.

Em relação à ação de aquisição de material didático-pedagógico, a proposta englobava a impressão de: quatrocentos e dez exemplares do “Livro Viver e Aprender” e treze exemplares do Guia do Educador, material produzido pela Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação em parceria com o MEC, a um custo de R\$ 13.735,00; quatrocentos e quarenta exemplares do Livro Suplegraf para o segundo segmento do ensino supletivo, a um custo de R\$ 8.800,00.

O Plano de Trabalho informava que, para as duas ações solicitadas, seria necessário o montante de R\$ 53.595,00. Esse montante seria repassado ao Município em três parcelas de R\$ 17.865,00.

O Quadro 14 apresenta os beneficiários das ações pretendidas e seus respectivos valores.

Quadro 14: Plano de Trabalho Anual de Educação de Jovens e Adultos - 1999

Ação	Escolas Beneficiárias	Professores Beneficiários	Alunos Beneficiários	Total
Formação Continuada de Professores	08	40	850	31.060,00
Impressão de Material Didático Pedagógico	08	40	850	22.535,00
Total	-	-	-	53.595,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vinhedo. Elaborado pela autora.

Apesar do processo ascendente de melhor delimitação das intenções e objetivos das ações a serem realizadas com o possível repasse de recursos federais nos anos de 1997 a 1999, não houve liberação de recursos para Vinhedo em 1999. Ressalta-se também que, justamente no ano em que o Plano de Trabalho previa, diferentemente de 1997 e 1998, a aquisição de materiais didático-pedagógicos específicos aos alunos desta modalidade de ensino, o Município não foi contemplado.

3.5. Assistência Financeira do FNDE à Educação de Jovens e Adultos: contribuições às Ações de Capacitação de Professores do Município de Vinhedo

A análise dos projetos aprovados possibilitou a verificação de que os recursos federais repassados para a Capacitação de Professores da Educação de Jovens e Adultos, além de se constituírem numa opção a mais de financiamento da educação municipal, foram de extrema importância para as atividades e ações de capacitação de professores no Município de Vinhedo.

Em primeiro lugar é necessário enfatizar a importância que os gestores de Vinhedo deram à Assistência Financeira do FNDE, principalmente, no que se referia à Educação de Jovens e Adultos. Isto porque o Ensino Fundamental Regular tem-se constituído no centro das políticas educacionais, o que recai, como se mostrou no capítulo 1, justamente sobre as políticas de financiamento da educação. O FUNDEF, sendo exclusivo ao Ensino Fundamental Regular não contabiliza os alunos da Educação de Jovens e Adultos, fazendo com que os Municípios tenham que buscar outras formas para investir nessa modalidade de ensino, seja através de recursos próprios ou de outras fontes, como é o caso dos recursos do FNDE.

Para o Município de Vinhedo, portanto, a Assistência Financeira foi uma forma de complementar seus recursos educacionais. E mais, na visão dos gestores, inicialmente, esses recursos ao invés de serem complementares, tiveram um papel primordial, como se verá, na ação de capacitação de professores.

No intuito de demonstrar os reflexos da Assistência Financeira do FNDE na capacitação dos professores de Vinhedo é necessário ressaltar a inexistência de uma política de capacitação de professores no Município.

No Plano de Governo da Gestão 1997-2000, não existia nenhuma referência a programas de capacitação. De acordo com os gestores da Secretaria de Educação, apesar do Plano de Governo não fazer referência a programas de capacitação, no início da referida gestão, discutiu-se sobre a necessidade de formulá-los, já que acreditavam na sua importância e tinham muitas informações e referências a respeito do trabalho que já vinha sendo desenvolvido no Município de Campinas.

Assim, embora os gestores entendessem a necessidade de formular uma política de formação de professores, na prática, não houve nenhum planejamento mais sistematizado. Isso também é observado quando, na visualização da estrutura organizacional da Secretaria de

Educação, não eram identificados responsáveis e responsabilidades quanto à capacitação de professores. Isso somente se configurou, após as ações sistematizadas de capacitação principiadas com os recursos federais.

Durante os anos de 1997 a 1999, a capacitação de professores passou por um processo ascendente, na medida em que a oferta de cursos e de vagas, bem como o número de participantes foi crescente. Esse processo fez com que as responsabilidades pela organização dos cursos de capacitação estivessem condicionadas aos caminhos traçados pela oferta dos referidos cursos. Ou seja, na medida em que a oferta de cursos surgia, as responsabilidades pela organização dos mesmos eram repassadas aos intermediários da oferta.

Na Secretaria de Educação de Vinhedo, a configuração desse processo resultou em acúmulo de funções da Coordenação de Suplência I. Isto aconteceu por dois motivos principais: porque o primeiro curso realizado ocorreu na área de Educação de Jovens e Adultos; e, segundo, porque os recursos federais repassados via Plano de Trabalho para a área de Educação de Jovens e Adultos foram os principais responsáveis pela oferta crescente dos cursos de capacitação no Município.

Sendo assim, associou-se a implementação dos PTAs referentes à capacitação de professores da Educação de Jovens e Adultos às responsabilidades por todos os cursos de capacitação de professores do Município, inclusive aqueles relacionados a outros níveis e modalidades de ensino e custeados com outros recursos.

Embora, na prática, as responsabilidades pelos cursos de capacitação já estivessem atreladas à Coordenação de Suplência I, a oficialização desse acúmulo de funções ocorreu somente em 2000, quando a mesma passou a ser responsável por todas as atividades e ações no campo da formação docente. Assim, as ações de capacitação sempre estiveram centralizadas na Coordenação de Suplência I, desde o

planejamento e a divulgação dos eventos até a realização das inscrições e elaboração de listas de presença.

Dessa forma, é possível descrever dois problemas principais no campo da formação de professores do Município de Vinhedo: a ausência de uma política de formação de professores, levando à adesão de um formato de capacitação descontínuo e desintegrado; e a inexistência de um responsável pela capacitação de professores, culminando no acúmulo de funções de outra Coordenação.

A esses dois problemas é possível acrescentar ainda aqueles decorrentes da ausência de uma estrutura administrativo-financeira da própria Secretaria, o que condicionava a eficiência e eficácia da capacitação dos professores no Município. Esses condicionantes estavam relacionados, em grande parte, aos poucos recursos da Secretaria de Educação, no que se referia às ações de capacitação de professores.

Em termos de recursos humanos, além da Coordenação, a mesma, no período em questão, contou apenas com o auxílio de uma estagiária nas atividades de organização dos cursos; motoristas, quando era possível, para compra e entrega de materiais; pessoal de apoio para limpeza de salas, preparação de café e abertura das escolas quando da realização dos cursos.

Como recursos físicos, a Secretaria dispunha de um auditório com duzentos lugares localizado numa escola municipal e quadras escolares. Contava ainda com uma pequena sala, nas dependências da própria Secretaria, para realização de cursos menores.

Como recursos audiovisuais, a Secretaria dispunha de dois televisores, um vídeo cassete e um retroprojetor exclusivamente para a Educação de Jovens e Adultos.

Assim, as informações coletadas a respeito das ações de capacitação de professores em Vinhedo, incluídas aquelas decorrentes ou não da Assistência Financeira do FNDE, constataram que a

inexistência de uma política propriamente dita de capacitação de professores levou à implementação de ações isoladas de capacitação, através de cursos, em sua maioria, e condicionados a alguns fatores: necessidades pontuais e específicas da Secretaria, oferta de cursos realizada por terceiros e repasse de recursos pelo FNDE.

O primeiro fator pode ser visualizado a partir do oferecimento de cursos que davam suporte a outras ações municipais e a partir de palestras e/ou encontros oferecidos em função de eventos organizados pela Secretaria. Em relação ao primeiro aspecto, pode ser exemplificado a partir do primeiro curso realizado pela Gestão 1997-2000: Curso sobre o Material Dourado. Este curso, ocorrido em 1997, com carga horária de doze horas, foi destinado aos professores da Suplência I, do Ensino Fundamental e aos Coordenadores da Pré-Escola. O curso foi realizado por um professor pertencente a uma instituição particular de Vinhedo, e ocorreu porque a Prefeitura necessitava capacitar os professores para a utilização dos materiais pedagógicos adquiridos naquele ano. O segundo aspecto era caracterizado pelos Encontros organizados pela Secretaria, com o formato de aula-inaugural, e com a participação de todos os professores da rede municipal. Esses Encontros ocorreram ininterruptamente de 1997 a 1999.

O segundo fator condicionante das ações de capacitação referia-se à oferta de cursos específicos por instituições diversas, no intuito de estabelecer parcerias com a Secretaria de Educação, cabendo a esta, contrapartidas mínimas. Em 1997, por exemplo, uma instituição ofereceu Curso sobre Qualidade Total aos gestores da Secretaria de Educação. Em 1998, o mesmo curso foi estendido para diretores e coordenadores de unidades escolares.

No período de 1997 a 1999, a Prefeitura assinou convênio com o Jornal Correio Popular para promover o Curso "Correio-Escola", cujo objetivo era capacitar os professores para o uso do jornal na sala de

aula. A Prefeitura, como contrapartida, oferecia transporte aos professores participantes. O curso era gratuito aos professores.

Em 1998, a Ação Educativa, ofereceu, gratuitamente e com certificação, o Curso de Gestão Democrática para Diretoras e Coordenadoras. A contrapartida da Prefeitura foi referente à alimentação e ao transporte dos participantes.

No que se refere ao terceiro condicionante, relacionado ao repasse de recursos pelo FNDE, deve-se enfatizar que, no período de 1997 a 1999, foram oferecidos catorze cursos, englobando diversas disciplinas e temáticas, ou seja, constituíram-se numa oferta muito superior quando comparados aos outros condicionantes descritos anteriormente.

Um ponto muito importante a ser destacado é justamente a concepção que os gestores tiveram a respeito dos resultados da aplicação dos recursos federais no Município de Vinhedo. Isto porque, os recursos federais foram compreendidos como os instrumentos a partir dos quais, a capacitação de professores começou a ganhar espaço e a ser entendida como ação prioritária pelo governo municipal. Como se pretendeu mostrar anteriormente, ainda que houvesse algumas iniciativas e ações em termos de capacitação, eram diminutas, pontuais e de pouca abrangência.

Vale lembrar que os cursos possibilitados com os recursos do FNDE também tiveram suas limitações. Porém, por mais que estivessem desarticulados de um contexto político-educacional, seguiram uma organização, um cronograma e estavam inseridos, senão numa proposta, num conjunto de temáticas atreladas à Educação de Jovens e Adultos. É claro que, no final, os cursos acabaram atingindo professores de todas as áreas e isso poderia até estar articulado ao próprio histórico da capacitação de professores no Município. De acordo com as informações coletadas, excluídos os cursos possibilitados com os recursos do FNDE, somente o curso sobre o Material Dourado e o curso

Correio-Escola pretenderam atingir um grupo maior de professores. Nesse sentido, acredita-se que, para os gestores, foi uma possibilidade de fazer com que a capacitação de professores atingisse um grupo maior de professores ligados às diversas áreas.

Assim, o Plano de Trabalho foi compreendido como o precursor das atividades sistematizadas de capacitação no Município, e mais, como precursor da consciência da necessidade de desenvolver atividades de capacitação aos professores da rede municipal. Isso fica muito mais visível, a partir do depoimento da Coordenação, pois acredita que, se o Município não tivesse recebido recursos federais, embora pudesse haver ações de capacitação no Município, certamente não existiriam na mesma proporção possibilitada pela Assistência Financeira do FNDE.

Portanto, conclui-se que os projetos de capacitação de professores implementados com recursos federais foram os impulsionadores das ações de capacitação em Vinhedo, na medida em que se criou um “círculo virtuoso” de capacitação de professores da rede municipal. Ou seja, com base nas informações da Coordenação, os recursos repassados via PTA constituíram-se, no início, em uma simples oferta de cursos, como já eram as poucas atividades existentes. A partir de seus primeiros resultados passaram a mostrar sua importância e, por isso, transformaram-se em necessidade. Em 1999, por exemplo, mesmo o Município não sendo contemplado com recursos federais, deu-se continuidade aos cursos de capacitação iniciados, constituindo-se, portanto, em direito do professor. A Secretaria deu continuidade ao processo, ampliando a oferta de cursos de capacitação a todos os professores, inclusive da Educação de Jovens e Adultos.

Pode-se aferir, portanto, que o processo decisório do Município de Vinhedo, seu formato e as opções realizadas para seleção das ações, elaboração e execução dos projetos, foram determinantes na configuração dos resultados e produtos obtidos, na medida em que

direcionaram a implementação da Assistência, o próprio gasto dos recursos federais e seus efeitos na política municipal, em especial, nas ações de capacitação de professores.

Considerações Finais

A realização dessa pesquisa possibilitou a apreensão de dois aspectos principais: o primeiro, relativo à Assistência Financeira do FNDE, seu formato, suas implicações e possibilidades; o segundo, relativo ao processo decisório de implementação da Assistência Financeira do FNDE no Município de Vinhedo e, conseqüentemente, ao modelo de gestão dos recursos federais. Sobre esses dois aspectos é possível tecer algumas considerações.

A Assistência Financeira do FNDE, como se buscou demonstrar, possui limitações à aplicação dos recursos da quota federal do Salário-Educação, principalmente, devido ao seu formato, ou seja, via Plano de Trabalho Anual (PTA).

Retomando alguns dos problemas decorrentes da Assistência Financeira estar condicionada à apresentação de Planos de Trabalho, tem-se, a priori, a abrangência dos critérios de participação na Assistência Financeira, o que incide diretamente na inexatidão dos critérios de aprovação dos projetos.

Embora haja uma defesa para que os recursos da Assistência Financeira do FNDE passem por um processo de ampliação da participação e não de limitação, compreende-se que, com esse formato (via PTA), é inviável qualquer forma de universalização. Isto porque, muito à frente de qualquer intenção de ampliação da participação, estão os objetivos da própria Assistência Financeira do FNDE: a correção das disparidades regionais. Tais objetivos, portanto, não contemplam formas de universalização e são partes de uma política suplementar.

Mas, ainda que a Assistência Financeira do FNDE tenha objetivos suplementares, a delimitação de critérios melhor definidos, tanto para a participação dos órgãos solicitantes como para a aprovação dos projetos, auxiliaria numa execução mais eficiente dos objetivos da Autarquia. Isto porque ainda é visível o grande número de projetos elaborados com base em ações financiáveis não prioritárias. Na medida em que o FNDE abre espaço a que todos façam suas solicitações, ao mesmo tempo cria margem para frustrações e, acima de tudo, despende esforços e recursos dos órgãos solicitantes enquanto elaboram seus projetos e da Autarquia enquanto os analisa.

Compreende-se que delimitação de critérios claros, em vista dos próprios objetivos do FNDE, está diretamente relacionada à melhor apreensão dos resultados da Autarquia. Enquanto não há transparência no modelo de distribuição de recursos, não há evidências concretas sobre a efetivação dos objetivos da Autarquia.

Tais considerações acerca de possíveis mudanças na Assistência Financeira não devem ser entendidas nem como defesa da perda de uma alternativa de Assistência Financeira aos diversos órgãos solicitantes, dentre eles o Município, nem do formato da Assistência vigente. Ao contrário, devem ser entendidas como: sugestões à melhoria do processo que se encontra em andamento; visualização de um modelo repleto de problemas; justificativas à necessidade de alterações do mesmo.

Pretendeu-se, portanto, demonstrar a falibilidade do modelo atual que insiste em continuar promovendo seleções desses ou daqueles projetos, em vista das limitações financeiras. Acredita-se que a pulverização de recursos efetivada pelo modelo atual (PTA), poderia juntar-se aos novos modelos de distribuição de recursos já difundidos atualmente, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Sem querer pormenorizar o referido Programa, cabe destacar

alguns pontos principais que se contrapõem à Assistência Financeira via Plano de Trabalho Anual.

O PDDE constitui-se num programa de repasse de recursos diretamente às unidades escolares, tendo-se como base o número de alunos das referidas unidades. Esse repasse tem ocorrido anualmente e suas características descentralizadoras permitem a gestão de recursos financeiros pelas unidades executoras das escolas, ou seja, por conselhos que representam pais, alunos, professores e comunidade.

Assim, diferentemente do PTA, o PDDE, quanto à forma de repasse, segue critérios pré-definidos, enquanto aquele ainda está atrelado a algumas formas de negociações políticas. As informações coletadas no primeiro semestre de 2001, no FNDE, constataram que os convênios assinados em 2000, por exemplo, não seguiram os trâmites e os procedimentos normais correspondentes às fases de implementação da Assistência Financeira. Ou seja, apesar do aproveitamento de alguns projetos encaminhados em 1999, grande parte dos convênios firmados em 2000, constituiu-se em projetos pontuais encaminhados diretamente ao gabinete do Ministro, projetos esses relativos a programas que não estavam previstos no manual de assistência financeira. Isso mostra justamente as interfaces decorrentes do formato atual.

O aspecto técnico também tem um peso considerável no PTA, embora nem sempre a passagem do técnico ao real seja possível. Isto porque, muitas vezes, a apresentação de projetos tecnicamente corretos não significam projetos eminentemente necessários. Embora, nesta pesquisa, a apreensão e mensuração dessa relação tenham sido realizadas apenas superficialmente, as entrevistas com os próprios técnicos e dirigentes do FNDE confirmaram a existência desse impasse.

Por outro lado, o aspecto financeiro também acaba por ser significativo no PTA, pois é ele que vai delimitar os montantes disponíveis, as ações a serem contempladas ou não e os órgãos a serem beneficiados. Nesse sentido, cabe frisar um dos pontos que talvez seja

crucial na mudança do formato da Assistência Financeira via PTA. A incerteza decorrente da arrecadação do Salário-Educação poderia comprometer um formato que aderisse a uma descentralização dependente vinculada⁵², como é o caso do PDDE, na medida em que a instabilidade dos montantes arrecadados traria indefinições aos montantes a serem aplicados. Por outro lado, enquanto a reforma tributária estiver em discussão, os rumos do Salário-Educação permanecerão em aberto, dificultando qualquer processo de mudança. A apresentação da problemática da instabilidade e incerteza sobre os rumos do Salário-Educação oferece uma visibilidade da inter-relação existente entre as políticas educacionais e as políticas de financiamento.

A partir dessas proposições acerca do formato da Assistência Financeira, há que destacar as últimas informações a respeito da mesma, as quais indicaram, justamente, uma delimitação maior em termos de critérios e beneficiários. Para o ano 2001, por exemplo, as normas, além de delimitarem as ações financiáveis, trouxeram uma relação de possíveis beneficiários⁵³.

Afere-se, portanto, que o formato da Assistência Financeira do FNDE tem passado por um processo lento de mudanças que, a curto prazo, ainda não se traduziu na extinção do formato de PTA, mas, num futuro próximo, já indica, ao menos, alterações em seu interior, principalmente, em relação aos critérios de participação e seleção dos projetos.

Deve-se frisar, no entanto, que boa parte das entrevistas realizadas, tanto no âmbito federal como no âmbito municipal, indicaram perspectivas e expectativas quanto a esse processo de mudança, em grande medida, pelo contexto descentralizador vivenciado

⁵² Conforme conceituação de MEDICI e MACIEL (1996) explicitada no Capítulo 1.

⁵³ As Resoluções n° 11, 12 e 13, de 2001 definem as Normas para Assistência Financeira para a Educação Pré-Escolar, a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Fundamental, respectivamente.

pela área educacional e, portanto, pela difusão de novas formas de gestão financeira.

Em relação ao FNDE, se por um lado, as alterações no formato da Assistência Financeira poderiam trazer mudanças na estrutura administrativa que a Autarquia mantém – e nesse sentido, funcionários e/ou dirigentes poderiam atuar na manutenção do formato atual, já que a hierarquia vigente e, portanto, seus cargos estariam em jogo – por outro, um novo formato acarretaria em outras formas de gestão – e dessa forma, mais do que uma revisão da política, seria preciso uma forte articulação entre dirigentes e funcionários em direção não aos interesses individuais e políticos, mas à eficiência da Autarquia.

Assim, empreendidos esforços para que a própria Autarquia reveja seus objetivos e reformule o formato de sua Assistência Financeira, há que, conjuntamente, articular ações no sentido de garantir que seus objetivos, quando da implementação dos projetos educacionais, sejam de fato alcançados. Isto significa lançar mão de instrumentos que garantam que os recursos repassados aos órgãos beneficiários, sejam não somente aplicados nos devidos objetos conveniados e com eficiência, mas, acima de tudo, sejam aplicados em locais onde sejam visíveis as necessidades.

Ainda são poucos os instrumentos da Autarquia para a consecução desse acompanhamento e fiscalização. Apesar de algumas ações em termos de Auditoria e de acompanhamento de convênios, a verificação da aplicabilidade dos recursos federais é realizada, basicamente, através das informações contidas nas prestações de contas, limitando-se, portanto, ao aspecto técnico-financeiro.

Partindo dessa perspectiva, essa pesquisa constituiu-se num importante instrumento de acompanhamento da aplicação dos recursos federais, na medida em que detalhou, não somente os produtos e resultados adquiridos com a implementação da Assistência Financeira, mas mostrou que ela é, na verdade, fruto das articulações e decisões

dos atores presentes no processo decisório. Ou seja, a forma como o processo decisório se consolidou – atores, formas de articulação, níveis de participação, tomada de decisões, ações e estratégias – é que determinou tanto a implementação da Assistência Financeira como a gestão dos recursos federais.

A análise do processo decisório possibilitou a descrição da participação dos atores na implementação da Assistência, a partir da qual é possível concluir que: as opções, decisões e ações desenvolvidas caracterizaram-se por ser compartimentadas, ou seja, realizadas individualmente pelos respectivos responsáveis, sem um entrosamento maior entre os atores e da Assistência do FNDE com a política municipal; apesar do baixo nível de articulação dos atores foi visível a autonomia dos responsáveis pelas respectivas áreas nas decisões acerca, não somente das ações financiáveis, mas dos produtos adquiridos; a Coordenação de Suplência I teve papel fundamental na implementação da Assistência, desde o seu conhecimento até a gestão dos recursos; os atores externos tiveram peso significativo, no processo, principalmente, na divulgação das normas e no suporte técnico.

Afere-se, portanto, que a forma como os atores relacionaram-se e articularam-se, determinou as estratégias de gestão dos recursos federais, seja a partir das opções a respeito das ações financiáveis, seja a partir dos produtos e resultados adquiridos.

No que se refere à compartimentação das opções, decisões e ações realizadas e ao processo autônomo dos respectivos responsáveis, cabe ressaltar que isto estava associado à própria estrutura político-administrativa da Secretaria de Educação. Portanto, em decorrência desse modelo de gestão compartimentado, embora tenham sido demonstrados os efeitos positivos da Assistência Financeira do FNDE na capacitação de professores da rede municipal, houve uma desvinculação entre as ações possibilitadas com os recursos federais e a política municipal de educação.

Destaca-se, no entanto, que, se por um lado, os gestores perderam a oportunidade de articular devidamente os recursos conveniados à política educacional, por outro, possibilitaram a continuidade das ações iniciadas com os recursos federais. Daí o impacto positivo da Assistência Financeira do FNDE na capacitação de professores de Vinhedo.

É necessário ressaltar também algumas características importantes da implementação da Assistência Financeira em Vinhedo: o bom nível de capacidade técnica dos gestores de Vinhedo, ainda que o auxílio da Autarquia tenha sido reduzido e limitado aos contatos telefônicos; o número reduzido de problemas, ainda que os mesmos tenham sido encontrados, no que se refere à ampliação da aplicação dos recursos federais a outras áreas educacionais; a ausência de relações com os chamados “escritórios de projetos” para elaboração dos PTAs, um dos principais problemas na relação do FNDE com a municipalidade; o baixo grau de interferência política, levando-se em conta que os próprios Prefeito e Secretário Municipal tiveram reduzida participação no processo, e o papel do Deputado Federal limitou-se à divulgação das normas – e nesse sentido, teve papel fundamental na participação de Vinhedo em 1999 – e acompanhamento do processo de aprovação.

Feitas as devidas considerações sobre a participação do município de Vinhedo na Assistência Financeira do FNDE, por último, ressalta-se uma questão que se relaciona diretamente com a sua inserção nos objetivos da Autarquia e, portanto, na reafirmação da necessidade de mudanças no formato atual da Assistência. Ou seja, apesar do município ter sido contemplado com recursos federais e dos mesmos terem sido imprescindíveis para a Educação de Jovens e Adultos e para a capacitação de professores da rede municipal, dados os objetivos da Autarquia de correção de desigualdades regionais, pelas características apreendidas, Vinhedo não se enquadraria no rol de

municípios cujos recursos do FNDE seriam a única forma de execução das ações realizadas, tendo em vista a receita municipal.

Vale ressaltar, no entanto, que, a partir da realização do estudo de caso, não se teve a intenção de fazer generalizações. Ao contrário, através do estudo de caso foi possível apreender muitos dos problemas circunscritos no âmbito nacional. E por isso, ressalta-se, mais uma vez, a necessidade de melhor delimitação dos critérios para distribuição dos recursos federais.

A título de ilustração, as Normas para Assistência Financeira de 2001 para a Educação de Jovens e Adultos, por exemplo, não incorporaram o município de Vinhedo como possível beneficiário⁵⁴. Assim, embora para o município isso signifique a perda de uma alternativa de financiamento, ao mesmo tempo indica uma preocupação maior em redirecionar os recursos do FNDE, senão para os municípios mais necessitados – já que a própria Autarquia admite a insuficiência de instrumentos que o determinem – ao menos seguindo critérios mais definidos.

⁵⁴ O Município de Vinhedo não consta na listagem dos municípios que poderão solicitar recursos federais para a Educação de Jovens e Adultos, porém consta nas listagens referentes ao Ensino Fundamental e Educação Pré-Escolar. A título de ilustração, na Educação de Jovens e Adultos a listagem inclui 133 municípios das regiões metropolitanas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e mais 530 municípios brasileiros; para o Ensino Fundamental, 27 Secretarias Estaduais, 21 capitais e 968 podem solicitar recursos financeiros; para a Educação Pré-Escolar, 55 municípios da região Norte e 465 da região Nordeste detentores de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) menor ou igual a 0,5 e mais 1265 municípios podem solicitar recursos. No que se refere à Educação de Jovens e adultos, a seleção dos municípios das regiões metropolitanas deve-se a estudos que indicam a concentração de bolsões de pobreza, alta demanda de EJA, bem como a participação dos mesmos no Programa Nacional de Segurança Pública. Em relação aos outros municípios, foram selecionados por participarem do Programa Parâmetros em Ação do Ministério da Educação. Nesse sentido, a não inserção do município de Vinhedo justificar-se-ia por esse motivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Livros, Artigos, Teses e Dissertações

AFONSO, J. R. et al. **Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate**. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão n. 606).

BOTH, I. J. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas: Papirus, 1997.

CASASSUS, J. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999, p. 13-30.

CASTRO, J. A. de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o MEC nos anos 80**. Campinas, 1997. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

_____. **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Brasília: IPEA, 1999 (Textos para Discussão). (mimeo)

_____, et al. **A Reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Brasília: IPEA, 2000. (mimeo)

CASTRO, M. H. G. de. O impacto da implementação do FUNDEF nos estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999, p. 111-121.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999, p. 68-98.

_____. O sistema brasileiro de proteção social: características e desafios na democratização. **Políticas públicas e educação**. Brasília: INEP; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: UNICAMP, 1987, p. 13-26. (Série Encontros e Debates; 1)

_____. **Metodologia de análise comparativa de programas sociais**. 1997. (mimeo)

FAGNANI, E. Financiamento da política social. **Políticas públicas e educação**. Brasília: INEP; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: UNICAMP, 1987, p. 97-101. (Série Encontros e Debates; 1)

GOMES, C. A. Financiamento e Equidade. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J. A. (orgs.) **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992, p. 47-69. (Série IPEA: nº 136)

GRACINDO, R. V. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 13, nº 1, p. 5-18, jan./jun.1997.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL. **Relatório da Fase I do Projeto: Sistematização de experiência, diagnóstico local e formulação de modelo de gestão para viabilização das novas competências do sistema público de ensino municipal no Estado de São Paulo**. Campinas: LaPPlanE-UNICAMP/FAPESP, 2000.

LEVER, L. V. Descentralización y calidad de la educación en México. In: COSTA, V. L. C. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999, p. 53-67.

LINDBLON, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LO BELLO, M. F. de L. **Alguns aspectos da quota-federal do Salário-Educação**. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

MEDICI, A. C., MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: ALMEIDA, M. H. T. de, et al. **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996, p. 41-105.

MEDICI, A. C. Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, R. de B. Á. e SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 285-304.

MELCHIOR, J. C. de A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MELLO, G. N. de, SILVA, R. N. **Política Educacional no Governo Collor: Antecedentes e Contradições**. São Paulo: FUNDAP/IESP, jul. 1992 (Textos para Discussão, n. 3)

MELLO, M. A. B. C. de. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular. 1946-1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 6, nº 15, p. 64-75, 1991.

OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, F. A. de, BIASOTO Jr., G. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M., RODRIGUEZ, V. (orgs.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1999, p. 19-60.

PACHECO FILHO, A. Recursos Federais para a Educação: FNDE e FAE. In: ALMEIDA, M. H. T. de, et al. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996, p. 221-268. (Federalismo no Brasil)

ROSAR, M. de F. F.; SOUSA, M. S. de. A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, C. de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 91-121.

SILVA, T. T. da. O projeto educacional da “nova” direita e a retórica da qualidade total. **Universidade e Sociedade, Revista ANDES**. São Paulo, ano VI, nº 10, p. 82-89, jan. 1996.

VELLOSO, J. Financiamento das políticas públicas: a educação. **Políticas públicas e educação**. Brasília: INEP; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: UNICAMP, 1987, p. 103-122. (Série Encontros e Debates; 1)

WAGNER, C. L. F. A. **Financiamento da educação pública: análise da aplicação dos recursos na educação no município de Campinas – 1986 a 1999**. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

XAVIER, A. C. da R., et al. Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J. A. (orgs.) **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992, p. 71-97. (Série IPEA: nº 136)

2. Documentos Institucionais

BRASIL. Ministério da Educação. **Balanco do FUNDEF: 1998-2000**. Brasília: MEC, 2000.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1999**. Brasília: MEC/FNDE, 2000(a).

_____. **Relatório de Atividades 1998**. Brasília: MEC/FNDE, 1999(a).

_____. **Relatório de Atividades 1997**. Brasília: MEC/FNDE, 1998.

_____. **Normas para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais**. Brasília: MEC/FNDE, 1999(b).

- _____. **Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental**. Brasília: MEC/FNDE, 1997.
- _____. **FNDE: Aspectos Financeiros – Arrecadação do Salário-Educação** (Ciclo de Seminários - slides). Brasília: MEC/FNDE, 2000(b).
- _____. **FNDE: Aspectos Financeiros – Execução Financeira no FNDE** (Ciclo de Seminários - slides). Brasília: MEC/FNDE, 2000(c).
- _____. **FNDE: Aspectos Financeiros – Conheça o FNDE** (Ciclo de Seminários - slides). Brasília: MEC/FNDE, 2000(d).
- _____. **FNDE: Aspectos Financeiros – Prestação de Contas no FNDE** (Ciclo de Seminários - transparências). Brasília: MEC/FNDE, 2000(e).
- _____. **FNDE: Aspectos Financeiros – Conheça o FNDE** (Ciclo de Seminários). Brasília: MEC/FNDE, 2000(f).
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais. **EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000 - informe nacional, Brasil**. Brasília: INEP, 2000.
- _____. Secretaria de Ensino Fundamental. **Apoio Financeiro à Educação de Jovens e Adultos – 1995-1998**. Brasília: SEF/MEC, 1999.
- VINHEDO. Secretaria da Fazenda. **Quadro Demonstrativo de Gastos em Educação de 1997**. Vinhedo SF, 1997.
- _____. **Quadro Demonstrativo de Gastos em Educação de 1998**. Vinhedo SF, 1998.
- _____. **Quadro Demonstrativo de Gastos em Educação de 1999**. Vinhedo SF, 1999.
- _____. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Trabalho Anual de 1997**. Vinhedo: SEC, 1997.
- _____. **Plano de Trabalho Anual de 1998**. Vinhedo: SEC, 1998.
- _____. **Plano de Trabalho Anual de 1999**. Vinhedo: SEC, 1999.
- _____. **Convênio nº 8974**, assinado em 10 de dezembro de 1997 entre Vinhedo e o FNDE. Vinhedo: SEC, 1997.
- _____. **Convênio nº 94315/98**, assinado em 23 de junho de 1998, entre Vinhedo e FNDE. Vinhedo: SEC, 1998.
- _____. **Prestação de Contas do Convênio nº 8974**. Vinhedo: SEC, 1998.
- _____. **Prestação de Contas do Convênio nº 94315/98**. Vinhedo: SEC, 1999.

_____. **Questionário: Instrumento de Acompanhamento de Projetos de Educação de Jovens e Adultos – Supletivo.** Vinhedo: SEC, 1998.

3. Legislação

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 14 de abril de 1964. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Ato Institucional nº 12, de 01 de setembro de 1969. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 55551, de 12 de janeiro de 1965. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 76923, de 26 de dezembro de 1975. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 87043, de 22 de março de 1982. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 88374, de 7 de junho de 1983. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 2162, de 24 de fevereiro de 1997. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 2520, de 19 de março de 1998. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 2890, de 21 de dezembro de 1998. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 3034, de 27 de abril de 1999. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto nº 3142, de 16 de agosto de 1999. Disponível em: www.senado.gov.br.

_____. Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Disponível em: www.senado.gov.br.

- _____. Decreto-Lei nº 1422, de 23 de dezembro de 1975. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983. Disponível em: www.camara.gov.br.
- _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 4440, de 27 de outubro de 1964. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 5537, de 21 de novembro de 1968. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 7348, de 25 de julho de 1985. Disponível em: www.camara.gov.br.
- _____. Lei nº 8150, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Lei nº 9766, de 18 de dezembro de 1998. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Medida Provisória nº 1549, de 12 de fevereiro de 1997. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Medida Provisória nº 1979-15, de 10 de fevereiro de 2000. Disponível em: www.senado.gov.br.
- _____. Proposta de Emenda Constitucional nº 175, de 1995. Disponível em: www.camara.gov.br.
- _____. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 5, de 26 de maio de 1997.
- _____. Resolução nº 1, de 20 de janeiro de 1998.
- _____. Resolução nº 4, de 21 de janeiro de 1999.
- _____. Resolução nº 11, de 20 de abril de 2001 (Educação Pré-Escolar). Disponível em: www.fnde.gov.br.

_____. Resolução nº 12, de 26 de abril de 2001 (Educação de Jovens e Adultos). Disponível em: www.fnde.gov.br.

_____. Resolução nº 13, de 26 de abril de 2001 (Ensino Fundamental). Disponível em: www.fnde.gov.br.

4. Bibliografia Complementar

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FREIRE, P. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MEDINA, A. V. de A. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. **Análise & Conjuntura**, 2 (1), p. 40-55, jan./abr. 1987.

NÚCLEO de Pesquisas em Políticas Públicas. **Avaliação do processo de implementação do Projeto “Inovações no Ensino Básico” e de algumas medidas da Escola Padrão**. Relatório Final de Pesquisa. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1995. (mimeo)

OLIVEIRA, R. L. P. de; MANSANO FILHO, R.; CAMARGO, R. B. de. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 37-60.

OLIVEIRA, R. L. P. de (org.). **Política Educacional: Impasses e Alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, S. R. F. de. **Formulação de políticas educacionais: um estudo sobre a Secretaria de Educação do estado de São Paulo (1995-1998)**. Campinas, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

PARENTE, C. da M. D. Projetos de Capacitação de Professores de Educação de Jovens e Adultos: algumas questões acerca do formato de Assistência Financeira do FNDE/MEC ao município de Vinhedo-SP. In: II SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE) DA REGIÃO NORDESTE, Natal, 2001. (mimeo)

_____. A Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município: acesso aos recursos federais via Plano de Trabalho Anual (PTA). In: III SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE) DA REGIÃO SUDESTE E III

ENCONTRO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO, Vitória, 2000. **Anais...** Vitória: ANPAE, 2001.

_____. Algumas questões sobre financiamento educacional a partir da Avaliação da Implementação do Plano de Trabalho (PTA) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC. In: II SIMPÓSIO DO LABORATÓRIO DE GESTÃO EDUCACIONAL – LAGE, Americana, 1999. **Anais...** Campinas: LAGE/UNICAMP, 1999.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, 1998, p.65-73.

PEREZ, J. R. R. Ensino Fundamental. In: CASTRO, M. H. G. de; DAVANZO, A. M. Q. (Orgs.) **Situação da educação básica no Brasil**. Brasília : INEP, 1999, p.69-90.

PEREZ, J. R.; DRAIBE, S. M.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**. Brasília: INEP, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Biblioteca Universitária. **Normas para referências bibliográficas atualizadas**. Disponível em: www.bu.ufsc.br/framerefer.html. Acesso em: 30 de março de 2001.