

NOVOS PADRÕES DE FINANCIAMENTO E IMPACTOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO

SILKE WEBER

Professora da Universidade Federal de Pernambuco e Secretária de Educação do Estado

RESUMO

O artigo discute implicações dos novos padrões de financiamento do ensino, balizados por prescrições constitucionais e pela criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO — DESENVOLVIMENTO DO ENSINO — GESTÃO DA ESCOLA — ENSINO FUNDAMENTAL

ABSTRACT

NEW STANDARDS FOR FINANCE AND THEIR IMPACTO ON THE DEMOCRATIZATION OF TEACHING. The article discusses the implications of new financing standards for teaching signalled by constitutional prescription an by the creation of Fund for Development of Basic Teaching and Valorization of the Teaching Profession.

Artigo apresentado em mesa-redonda na 20ª Reunião da ANPED, em Caxambu, MG, em setembro de 1997.

A discussão sobre os novos padrões de financiamento da educação, nos seus diferentes níveis de ensino, remete, obrigatoriamente, ao debate que vem ocorrendo no país nos últimos quinze anos.

Com efeito, desde a luta pela alocação de 13% do orçamento nacional à educação, que atingiu o seu ápice em 1983, com a promulgação da Emenda Calmon, a questão do financiamento da educação continuou em pauta, ganhando especial relevo por ocasião do debate ocorrido durante a formulação da Constituição Federal, consolidada em 1988 e no longo processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, finalmente sancionada em 1996.

Sem tematizar a disputa havida, especialmente durante o debate constitucional, tanto em relação à pertinência da vinculação de recursos financeiros à educação, como no que concerne a sua alocação, e que pôs em confronto, mais uma vez, interesses públicos e interesses privados, gostaria de abordar alguns aspectos que continuam a preocupar educadores, pesquisadores, formuladores e executores de política educacional. Tais aspectos dizem respeito à própria vinculação de recursos financeiros à educação, aos desdobramentos que daí decorrem com a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, ao salário-educação, à definição do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, à criação de mecanismos que permitem às escolas receberem e gerirem recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE.

A exposição que aqui será feita abordará estes mesmos tópicos, iniciando-se pelo sentido a ser atribuído à manutenção e desenvolvimento do ensino, anotando-se impactos e indicando conseqüências para a gestão de política educacional e da escola.

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Para discutir a vinculação de recursos importa considerar a definição de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE, atendo-se à Constituição Federal de 1988, art. 212, que prescreve, pelo menos, 18% da receita de impostos arrecadada pela União, compreendida a proveniente de transferência, deve ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino, e mantém o percentual de 25% para estados e municípios. Nesse mesmo Artigo, § 5º, reafirma que o ensino fundamental terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

É importante lembrar que desse período, até meados dos anos 90, uma das questões centrais a preocupar os pesquisadores na área de educação era o não cumprimento, por parte da União e de municípios, desse preceito cons-

tucional. Estudos diversos foram realizados, inclusive por solicitação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação — CONSED —, no final dos anos 80, estimando Velloso (1996) em trabalho recente, “que sem exagero, a União teria deixado de aplicar bem mais do que meio bilhão de dólares na manutenção e desenvolvimento do ensino, num período de cinco anos, a partir da Emenda Calmon” (p.2). O mesmo, certamente, pode ser dito do salário-educação, tendo em vista a falta de regularidade então verificada no seu repasse aos estados. Importa ressaltar que em 1987, o convênio com o FNDE foi assinado em fevereiro, mas o dinheiro começou a chegar às secretarias estaduais de educação a partir de agosto em 1988; os recursos provenientes do convênio firmado em julho, começaram a ser repassados em outubro. E em 1989, o convênio foi assinado em setembro, mas o montante destinado aos estados só chegou às secretarias ao final de novembro do mesmo ano.

Tais estudos contribuíram para esclarecer o conteúdo a ser recoberto pela rubrica manutenção e desenvolvimento do ensino, embora tenha prevalecido no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação — LDB —, recém-sancionada, o sentido mais amplo e menos ortodoxo.

Apesar disso, resumo aqui a proposta feita pelo autor mencionado, por encomenda do CONSED, dado que ela vem orientando as ações de diversos estados e poderá suscitar a realização de pesquisas na área.

Nesta proposta, define-se a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE — como:

as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino público que abrangem as referentes à educação pré-escolar, ao ensino fundamental, médio e superior, regular e supletivo, inclusive nas modalidades de educação especial, à distância e de pós-graduação. (Velloso, 1996. p.4)

Vale dizer que para o autor, MDE refere-se a ensino — entendido desde a LDB de 1961, “no seu sentido estrito, isto é, de situações organizadas de ensino-aprendizagem, ofertadas por instituições para tal fim criadas, diferenciando-se, portanto, do termo educação mais amplo e abrangente”(p.4).

As despesas restringem-se assim às atividades levadas a cabo nos sistemas de ensino, mesmo as de gestão dos próprios sistemas, incluindo:

- I — remuneração de professores, especialistas e demais servidores em atividades nos sistemas de ensino;
- II — aperfeiçoamento de pessoal docente, especialistas e demais docentes em atividade na educação pré-escolar e fundamental, médio e superior, inclusive sob a forma de congressos e outros eventos destinados à divulgação de estudos, pesquisas e intercâmbio de informações relativas ao ensino;
- III — construção, aluguel, aquisição de edifícios, equipamentos e instalações diretas vinculados ao ensino, respeitada a prioridade de manutenção e desenvolvimento das unidades escolares existentes;

- IV — aquisição e distribuição de material didático para uso dos alunos, dos docentes e da escola;
- V — realização de atividades de pesquisa e extensão universitária, levadas a efeito em instituições integrantes dos sistemas de ensino;
- VI — conservação de edifícios, equipamentos e instalações diretamente vinculados ao ensino;
- VII — realização de atividades-meio dos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, indispensáveis ao funcionamento, expansão e melhoria destes;
- VIII — concessão de bolsas de estudo e de trabalho, estas quando vinculadas diretamente à formação escolar do aluno;
- IX — produção e difusão de programas de educação à distância, desenvolvidos pelos sistemas de ensino, com o objetivo de expansão e melhoria da educação pré-escolar, ensino fundamental, médio e superior;
- X — amortização e custeio de dívidas públicas provenientes de operações de crédito, realizadas com o objetivo de atender ao disposto nos incisos II a V deste artigo;
- XI — transporte escolar dos alunos nos estados, DF e municípios, cujas despesas não excedam em cada exercício fiscal, a cinco por cento do total dos recursos aplicados na MDE. (p.24 e 25)

Como pode ser observado, estão aqui praticamente arroladas todas as atividades inerentes ao ensino nos seus diferentes níveis e modalidades, constituindo balizamento importante para o desenvolvimento de políticas educacionais comprometidas com a construção da qualidade do ensino e com o exercício da cidadania.

Essas foram, também, preocupações centrais que nortearam o Plano Decenal de Educação para Todos — 1993-2002 (Brasil, 1993), no âmbito do qual foi formulado o Pacto de Valorização do Magistério, cuja concretização deveria ser assegurada pelo Fórum Nacional Permanente pela Valorização do Magistério. Esse teve sua última reunião em agosto de 1995, após definição de orientações para a carreira do magistério da educação básica, embora não tenha conseguido estabelecer acordo em relação à carga horária docente e ao piso salarial profissional nacional.

É, pois, no contexto desse debate que se faz necessário situar a discussão sobre a subvinculação de recursos já vinculados à educação, promovida pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996.

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

A emenda acima referida não apenas cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, estabelecendo, desde 1997, a aplicação de 60% dos 25% de que trata o art. 212 da Constituição Federal, no ensino fundamental, na remuneração do magistério, mas também explicita responsabilidades das três esferas de governo e limita

a isenção de recolhimento do salário-educação, antigos anseios da comunidade acadêmica e da sociedade civil.

A lei 9.424, de 24.12.96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, objetiva equalizar os custos mínimos por aluno/ano, entre estado e seus municípios, diferentemente do que vinha sendo propugnado no debate do Fórum de Valorização do Magistério, instituído em âmbito estadual, a partir de 1998, e não como fundo nacional. Esta lei também determina a criação de plano de cargos e carreira, define o mínimo de gasto por aluno e institui mecanismos de controle social.

Ao estabelecer, no primeiro ano, um custo médio aluno-qualidade de R\$ 300,00, o que traz em si mesmo problemas relacionados à utilização da média como medida estatística, ao mesmo tempo em que incentiva a maioria dos municípios do país a investir em educação escolar, apenas os estados que, por decisão política, vêm, há pelo menos uma década, dividindo responsabilidades com os municípios no atendimento à educação fundamental. É o caso de Pernambuco, por exemplo, que tendo um custo aluno médio de R\$ 349,00, se vê obrigado a complementar, junto com a União, o custo médio municipal de R\$ 125,00, hoje vigente. Isso demonstra a importância de um fundo nacional que assegure a manutenção de patamares hoje atingidos, o que contribuiria mais adequadamente para a equidade almejada e para a democratização da qualidade do ensino.

Malgrado tais percalços, vale salientar que o processo de discussão desencadeado nos estados e municípios, pela instituição do mencionado fundo, tem aprofundado o relacionamento entre estado e municípios, a redefinição ou reafirmação de responsabilidades e a divisão de tarefas entre essas instâncias, bem como a definição de formas concretas de colaboração. Tem, também, ensejado um maior relacionamento com universidades e faculdades de formação de professores, instadas que estão a responder, a curto prazo estipulado pela lei nº 94.124/96, pela formação de professores leigos, nas diferentes acepções que a expressão envolve.

A Emenda Constitucional nº 14, definindo responsabilidades das esferas de poder em relação aos níveis de ensino e instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, regulamentado pela lei 9.424/96, tem portanto impacto não apenas no sistema de ensino e nas instituições formadoras, mas também na própria situação profissional do professorado, seja ele estadual ou municipal.

Com efeito, ao atribuir a educação infantil aos municípios, os professores da rede estadual que trabalham no pré-escolar terão redefinida a sua localização

ou a sua tarefa docente. Desse modo, ou trabalharão na rede de pré-escola dos municípios ou passarão a atuar nas séries iniciais do ensino fundamental.

Caso haja acordo com os municípios para a oferta das séries iniciais do ensino fundamental, os professores da rede estadual que atuam nesse nível de ensino deverão estar dispostos a, mediante convênio, passarem a atuar nas redes municipais, conforme, aliás, previsto no art. 3º, § 9º, da Lei 9.424/96.

Ora, nesta articulação entre estado e municípios, certamente haverá tensões, dado o interesse de muitas municipalidades realizarem concursos e de recrutarem o seu próprio pessoal, entre outros fatores.

Desse modo, a Emenda Constitucional nº 14, ao mesmo tempo em que sintetiza experiências em curso no tocante à organização da rede escolar, tem impacto sobre a remuneração de professores e sobre as suas perspectivas de trabalho docente, desdobramento tão difícil de ser enfrentado, na prática, quanto aquele decorrente da redução do custo médio/aluno estadual, anteriormente citado.

Muitos outros desdobramentos promovidos pela emenda nº 14 ainda poderiam ser destacados, entretanto, prefiro chamar a atenção para um outro, sempre presente no debate social e acadêmico dos últimos quinze anos: a necessária aplicação dos recursos do salário-educação no ensino fundamental oferecido pela rede pública. De fato, com a reformulação do art. 212, § 5º, ficou vedada às empresas a dedução de gastos com a educação de seus empregados e dependentes. Tal dedução, restrita à aplicação no ensino fundamental, como se sabe, vinha sendo utilizada, também, na manutenção do ensino privado, para não mencionar outras aplicações indevidas.

Ressalte-se, ainda, em relação ao salário-educação, que a Medida Provisória nº 1.565-1, de 06.03.1997, altera a legislação até então vigente, determinando a redistribuição dos recursos da quota estadual, entre estados e municípios, considerando o número de alunos. Trata-se de antiga reivindicação dos municípios, cuja materialização depende de lei estadual e da elaboração de critérios para a redistribuição dos recursos da quota estadual, sendo proposto por alguns estados que o número de alunos matriculados nas respectivas redes, seja o principal parâmetro. A mera distribuição pelo número de municípios ou pelo número de alunos pode conduzir a situações embaraçosas, como aquela de um estado que teria a transferir apenas R\$ 18,00 por município.

Para concluir, gostaria de fazer menção às novas formas de aplicação da quota federal do salário-educação, principal fonte de recursos do atual FNDE.

MECANISMOS DE RECEBIMENTO DE RECURSOS PELAS ESCOLAS

Vale lembrar que, desde 1995, a quota federal do salário-educação tem financiado, sobretudo, programas e projetos voltados para a escola, evitando-se a fragmentação anteriormente existente e, especialmente, a disputa clientelista por recursos, que vinha caracterizando a relação do MEC com os municípios.

Com esses recursos foi criado o Programa TV Escola, que forneceu televisor, vídeo, antena parabólica para todas as escolas com mais de 150 alunos. Trata-se de programa definido no âmbito do MEC, sem discussão prévia com o CONSED ou a União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino — UNDIME—, mas que certamente proveu as escolas de equipamento tecnológico indispensável no mundo contemporâneo.

Dessa mesma fonte provêm os recursos que levarão computadores às escolas, programa cujo formato foi discutido no âmbito do CONSED e da UNDIME e que adotou os caminhos já utilizados por diferentes estados para a formulação de suas propostas e Comissões Interinstitucionais de Informática Educativa. Vale dizer, entretanto, a necessidade de lutar para assegurar a autonomia de cada estado na composição de suas comissões, uma vez que houve tentativa de homogeneizá-las no país.

É essa busca de homogeneização, de estabelecimento de modelo único para o país, malgrado a defesa da tese da descentralização progressiva e da autonomia paulatina, que vem caracterizando também as ações do MEC/FNDE para o repasse de recursos da quota federal do salário-educação às escolas.

De fato, a Resolução nº 3 do FNDE, de 07.03.97, estabelece critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, voltadas para a educação especial. Entretanto, não apenas critérios são definidos, mas também o único modelo a ser seguido condiciona o repasse de recursos financeiros à criação, no âmbito de cada escola, de unidade executora própria. Define a unidade executora como entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Autoriza as comunidades executoras a adquirirem material permanente e determina que os recursos sejam movimentados pelo Banco do Brasil.

Ampla campanha publicitária foi lançada — *Como montar uma Unidade Executora; Dinheiro nas escolas: procedimentos operacionais; Manual de orientação para constituição de Unidades Executoras* — foram documentos espalhados por todas as escolas estaduais e municipais do país.

Alguns estados insurgiram-se contra este único modelo. O CONSED manifestou-se a respeito e, a duras penas, foi admitida a possibilidade de um

outro formato, como o que vigorará em Pernambuco, em razão de lei sancionada em julho de 1997, dispondo sobre o recebimento de recursos pelas escolas da rede pública estadual, evitando assim, que recursos públicos vinculados ao ensino transformem-se em subvenção social. A lei mencionada autoriza as escolas estaduais a receberem recursos financeiros para aplicação em atividades de manutenção e desenvolvimento escolar, definidas em plano específico, devidamente aprovado pelo respectivo conselho escolar, cabendo ao diretor de cada unidade de ensino ordenar as despesas e prestar contas dos recursos recebidos. Ou seja, salvaguarda-se à própria escola o direito de levar a cabo o seu projeto pedagógico e de concretizar, localmente, as tônicas de política educacional definidas em nível nacional, mas também estadual.

Ressalte-se, entretanto, que a intensa campanha publicitária do MEC/FNDE teve, também, papel pedagógico importante, propiciando em alguns estados, amplo debate sobre as características de uma escola pública em contraposição a uma escola privada. Nessa discussão tem sido tematizado o significado da autonomia da escola pública comprometida com a obtenção de padrões de qualidade cada vez mais elevados. Por outro lado, tem permitido visualizar este processo como eivado de conflitos e de confrontos, mas que pode se realizar de modo interdependente, solidário e cooperativo e não apenas competitivo, até porque as possibilidades são infindas e infinitas na vivência democrática.

O processo de reformulação educacional em curso no país, é bem verdade, tem uma dimensão pedagógica que não pode ser obscurecida. E é essa dimensão que precisa ser explorada porque avanços sociais pressupõem conflitos, mas também negociação e acordos, mesmo que alguns desses sejam apenas circunstanciais e, portanto, temporários.

Não obstante, a adoção de tal postura implica permanecer atento em relação às tentativas de homogeneização nacional, que não apenas são contrárias à vivência democrática, mas negam ou omitem, sobretudo, a própria história dos sistemas educacionais brasileiros, regionais e locais.

É preciso, por outra parte, estar alerta para as tentações de autonomia escolar, cujas propostas podem trazer embutidos novos caminhos para a privatização do público e para a rejeição da concepção de federação. Assim parece sugerir o Programa Autônomo de Assistência aos Secretários Municipais de Educação — PRASEM — como preparação para o Fundescola, no qual a escola passa a ser proponente e receptora de recursos financeiros, inclusive, quem sabe, responsável pelo recrutamento do pessoal que necessita.

Como se vê, as contradições continuam sendo o cerne do processo social, cabendo às forças sociais discernimento e disposição para ver e atuar sobre a complexidade envolvida em cada um dos setores que compõem a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n.14, de 13.09.96
- _____. Fórum Permanente de Valorização para o Magistério: diretrizes de carreira. MEC, Brasília, ago.1995.
- BRASIL. Leis e Decretos. Lei n. 9.324, de 23.12.96. Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- _____. Lei n. 9.424, de 24.12.96. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério.
- _____. Medida Provisória n. 1.518, de 19.09.96
- _____. Medida Provisória n. 1.565, de 06.03.97
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Decenal de Educação para Todos — 1993-2002*. Brasília, 1993.
- _____. Dinheiro nas Escolas: procedimentos operacionais. Brasília, 1997.
- _____. FNDE. Manual de orientação para constituição de Unidades Executoras. Brasília, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. FNDE. Resolução n. 003, de 07.03.97
- PERNAMBUCO. Leis e Decretos. Lei n. 11.466, de 24.07.96. Recebimento de recursos pelas escolas da rede estadual.
- VELLOSO, J. *Recursos vinculados para a manutenção e desenvolvimento do ensino: uma análise e uma proposta*. CONSED, 1996. (Série Estudos, 1.)