

O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil

Collaboration between the Union, the states and the municipalities in Brazilian educational finance

El régimen de colaboración entre la Unión, estados y municipalidades en el financiamiento de la educación en el Brasil

ÁUREA DE CARVALHO COSTA

Resumo: Compreender o discurso legal sobre a organização da educação brasileira é uma tarefa que requer o domínio de uma série de conceitos, como os de federação, competências dos entes federados, ação supletiva da União e regime de colaboração entre sistemas de ensino. Esses conceitos justificam o discurso brasileiro sobre o estado democrático de direito, definido como baluarte da igualdade formal. O objetivo deste artigo é discutir esses temas, com base na problematização do papel e das políticas do governo federal no financiamento da educação básica no Brasil.

Palavras-chave: financiamento da educação; políticas públicas; regime de colaboração; FUNDEB.

Abstract: Understanding the legal discourse on the organization of Brazilian education is a task that requires the domain of a number of concepts, such as federation, competencies of the various levels of government, supplementary role of the Union, and the collaborative regime among educational systems. These concepts justify the traditional discourse on the Brazilian democratic state, conceived as the fortress of formal equality. The purpose of the paper is to discuss these issues, based on the critique of the role of the federal government in the financing of Brazilian basic education.

Keywords: education financing; public policy; collaborative regime; FUNDEB.

Resumen: Comprender el discurso jurídico sobre la organización de la educación brasileña es una tarea que requiere el dominio de un conjunto de conceptos, como los de federación, atribuciones de los entes federativos, acción complementaria del gobierno federal y de régimen de colaboración entre sistemas de enseñanza. Esos conceptos justifican el discurso brasileño sobre el estado democrático de derecho, concebido como el bastión de la igualdad formal. El análisis de estas cuestiones constituye el objetivo del presente artículo, basado en la problematización del rol y de las políticas del gobierno federal en el financiamiento de la educación básica en el Brasil.

Palabras clave: financiamiento de la educación; políticas públicas; régimen de colaboración; FUNDEB.

INTRODUÇÃO¹

Esse texto resulta de nossas investigações, com a preocupação de discutir consequências da proposta neoliberal de redefinição do papel do Estado sobre a educação. Nosso objetivo é contribuir para a compreensão do regime de colaboração no financiamento da educação regular. Neste momento, trabalhamos com a hipótese de que, embora haja na legislação brasileira um discurso sobre a descentralização da gestão e a autonomia da escola, sua efetivação se depara com limites dados pela própria estrutura administrativa centralizada que organiza o sistema público de educação escolar estadual, configurando-se uma contradição. A materialidade dessa contradição consiste no fato de que, se, por um lado, o caráter federal do Estado pressupõe uma descentralização política, por outro, o que prevalece nas redes escolares é a centralização, uma vez que as unidades escolares não têm estatuto de pessoa jurídica, sendo completamente dependentes das secretarias de educação, as quais, por sua vez, se constituem em

Órgãos compostos que reúnem na sua estrutura outros órgãos menores, com função principal idêntica (atividade-fim realizada de maneira desconcentrada) ou com funções auxiliares diversificadas (*atividades-meio*, atribuídas a vários órgãos menores). Assim, uma Secretaria de Educação – órgão composto – tem na sua estrutura muitas unidades escolares – órgãos menores com atividade-fim idêntica – e órgãos de pessoal, de material, de transporte, etc. – órgãos menores com atividades-meio diversificadas – que auxiliam a realização do ensino, mas todos eles integrados e hierarquizados ao órgão maior (MEIRELLES, 1985, p. 45-6).

Para compreender o regime de colaboração no financiamento da educação é preciso contextualizá-lo enquanto política pública estabelecida no âmbito de um governo neoliberal, num momento do capitalismo em que ocorre a busca da superação das crises com incorporação da doutrina liberal, que se caracteriza, do ponto de vista econômico, pela contração da emissão monetária, elevação de taxas de juros, redução dos impostos sobre altos rendimentos, privatizações, liberdade para o mercado e, do ponto de vista social, pela elaboração de taxas “naturais” de desemprego, repressão aos movimentos sociais, tais como greves e outros movimentos sindicais. Quanto ao Estado, a política socioeconômica neoliberal inclui a orientação de que se deve “[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e *no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções*

¹ Este texto resulta da pesquisa denominada *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?*, sob a coordenação da Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni, da UFRGS, financiada pelo CNPQ. Envolve pesquisadores de todas as regiões brasileiras e visa a analisar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas consequências para a gestão da educação.

econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo” (ANDERSON, 1995, p. 1, grifos nossos).

Tais reflexões nos levaram às seguintes indagações: o regime de colaboração que rege as políticas de financiamento da educação escolar pública consiste numa intervenção legalizada da União sobre o financiamento da educação? Tal regime possibilita a autonomia da escola pública, por meio de uma gestão mais democrática ou pretende concretizar uma nova forma de intervenção, por meio de uma maior rigidez no controle sobre a destinação das verbas, e um menor volume de gastos sociais?

Para responder a essa indagação, organizamos um texto dividido em três partes: na primeira parte, resgatamos alguns conceitos, como autonomia, centralização e descentralização; na segunda, expomos e discutimos a legislação que se refere às competências da União e às formas de sua participação nas políticas do Estado, especialmente aquelas ligadas ao financiamento da educação, prescritas pela Constituição Federal de 1988 e na LDB; na terceira, analisamos uma política pública exemplar, o Projeto Dinheiro Direto na Escola, de natureza federal, proposto pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), onde aparece concretamente a contradição que nos levou ao problema central do texto.

AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E INSTITUIÇÕES SOB O SIGNO DO NEOLIBERALISMO

A teorização gramsciana sobre o Estado nos oferece a chave para a compreensão da contradição existente na relação entre o Estado neoliberal e as instituições em geral, notadamente a escola. O autor critica o modelo totalitário de Estado, cuja expressão material em seu tempo era o fascismo e o stalinismo; critica também o modelo de Estado liberal, um instrumento jurídico cuja função precípua seria manter a ordem pública (SEMERARO, 2001, p. 72-74).

Mediante essa falsa dicotomia, Gramsci propõe uma análise mais complexa, em que o Estado seria uma instituição resultante da relação entre a sociedade civil, que representa os interesses particulares, e a sociedade política, o âmbito público: duas unidades em relação dialética, inseparáveis. Ele fez um resgate do conceito na acepção marxiana e, ao situar a sociedade civil na esfera privada, não deixou de destacar que a sociedade política é uma parte da sociedade civil e o interesse privado deixa de ter tal característica, quando se torna expressão da vontade coletiva, transformando-se em público. Mas embora o Estado se refira ao público, não se pode olvidar que, na modernidade, ele serve à classe burguesa, por isso, deve ser entendido como “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais *a classe dirigente* justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 1980, p 126. grifos nossos).

Os teóricos do neoliberalismo procederam a uma ressignificação do conceito de sociedade civil, em que esta é vista como um terceiro setor, que arbitra as

relações entre o mercado e o Estado. Assim, o Estado acaba assumindo a função de normatizador, avaliador e fomentador de políticas que devem se realizar no âmbito da sociedade civil (Cf. PEREIRA, 1997).

Nesse quadro, a descentralização é compreendida, antes, como uma desconcentração de tarefas do que de compartilhamento do poder decisório:

A dita “descentralização” da atividade social do Estado, fundamentalmente realizada pela ‘municipalização’ e transferência para as organizações locais do chamado ‘terceiro setor’ tem sido realizada apenas no nível do gerenciamento, e não de sua gestão. Assim, enquanto a gestão refere-se a processos tanto administrativos quanto decisórios (políticos) da atividade, a racionalidade neoliberal reduz este conceito ao de “gerência”, apenas ligado à administração dos fundos e da execução. Isto é, o que se transfere para a esfera local/municipal são apenas os processos administrativos, gerenciais, não os políticos e decisórios (MONTAÑO, 2002, p. 192).

Conforme Merquior (1991), o qual elege como pressuposto a liberdade para o mercado, a concepção de autonomia dos cidadãos é entendida como liberdade de coerção e de participação, compreendendo quatro dimensões. A primeira é a liberdade, não haver impedimentos para que cada indivíduo faça suas escolhas; para a concretização dessa liberdade, o Estado deve assumir uma nova função, de fomentador de iniciativas da sociedade civil, garantidor das liberdades individuais, deixando de “monopolizar os setores sociais”, o que, na verdade, significa deixar de garantir direitos e prover a satisfação das necessidades básicas das populações de baixa renda, em nome da fruição da liberdade. A segunda se refere à liberdade de participação, a qual justifica a descentralização, que se concretiza, amiúde, como delegação de tarefas, sem a correspondente delegação de poder decisório, o que ocorre com políticas como o Programa Dinheiro Direto na Escola, como analisaremos neste artigo. Esse é um exemplo que ilustra bem a contradição do modelo neoliberal de Estado, em que ocorre uma centralização do controle e uma autonomia que se refere a aspectos específicos. A terceira consiste no discurso da equidade, o acordo entre os diferentes e, numa perspectiva mais ampla, a necessidade de um capitalismo competitivo, que ofereça uma gama de possibilidades de escolha, mas que não explicita em que condições essas escolhas podem ser feitas pelos indivíduos. Do ponto de vista do modelo de gestão, ainda uma vez, o neoliberalismo se faz presente, no fato de levar as instituições escolares públicas a assumirem uma posição competitiva entre si (Cf. BARROSO, 2002). A última dimensão enuncia que cada um viva como se lhe apraz, num apelo à valorização do pensamento individual, das subjetividades: “Os modernos não se sentem livres simplesmente porque seus direitos são respeitados, ou porque suas crenças podem ser livremente expressas, ou, porque, com liberdade, tomam parte de um processo de decisão coletiva. Essas pessoas também se sentem livres porque dirigem sua vida mediante opção pessoal de trabalho e lazer” (MERQUIOR, 1991, p. 23).

Nos entremeios do discurso em favor das liberdades há a imposição de uma visão monolítica de sociedade, em que todos os cidadãos teriam condições iguais de exercício das liberdades. Enfim, a descentralização e a autonomia no neoliberalismo se convertem em estratégias privatizantes de bens públicos:

O ajuste ou *concertación* traduz-se por três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização. A desregulamentação significa sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado. No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reforma do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado. A descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos e serviços. Por fim, a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo de Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte, etc) O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 97).

AS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO NO REGIME DE COLABORAÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FORMAL

Compreender os entremeios desse discurso é uma tarefa que exige, antes de tudo, uma leitura atenta da letra da lei, na qual passamos a apreender conceitos importantes e as respectivas aplicações práticas no texto legal, tais como federação, competências, ação supletiva da União e regime de colaboração. Tais conceitos formam uma rede que justifica o discurso do Estado democrático de direito, enquanto baluarte da igualdade formal entre os entes federados, subsumindo, ao mesmo tempo, as desigualdades devidas aos condicionantes históricos, geográficos e sociais de cada região.

A colaboração da União para com estados e municípios, no que tange às políticas educacionais, visa a uma ação supletiva, especificamente nas regiões mais carentes do país, numa tentativa de equalização de oportunidades educacionais. Porém, a legislação contém elementos que acabam por proporcionar uma grave limitação à proposta de equalização, conforme discutiremos a seguir.

A forma federativa do Estado brasileiro foi assumida quando da proclamação da República; mas a partir da Constituição de 1988, essa Federação descentralizou não só o poder, como também instituiu o municipalismo, em que os estados reconhecem os municípios como entidades intraestaduais, relativamente autônomas. Como consequência, os municípios ganharam poder de se organizar, desde que submetidos aos princípios constitucionais (FERREIRA FILHO, 1990, p. 48-49).

O Estado federal brasileiro se caracteriza por ter unidade de personalidade jurídica, sendo pessoa de direito internacional, unidade de nacionalidade, independentemente do estado de origem do cidadão brasileiro e de seu território. Ademais, possui um ordenamento jurídico, completo e próprio. Apesar da possibilidade de estabelecimento de limites para a organização dos estados, constitui-se numa *sociedade* de estados, de modo que estes devem participar do governo como um todo (FERREIRA FILHO, 1990, p. 49).

Para regulamentar a relação entre a União e os estados, bem como a autonomia desses, foram estabelecidas normas nos artigos constitucionais 18, 21, 22, 23, 24, 34 e 35 (BRASIL, 2004a). Tais artigos demonstram que:

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (CURY, 2002, p. 3).

O artigo 18 define a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal como entidades da estrutura federativa, sendo a autonomia dos estados o núcleo da característica federativa: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos *autônomos*, nos termos desta Constituição” (grifo nosso). Mediante o princípio federativo, os estados, bem como os municípios, podem reger-se por constituições e leis próprias, conforme o art. 25, parágrafo 1º e o *caput* do art. 18 (BRASIL, 2004a, p. 36 e 42).

Os municípios são entidades de 3º grau, mas integram os estados, de modo que a Federação se refere especificamente à relação entre estados e União e não municípios e União, uma vez que eles são divisões interiores aos estados. Assim, se a União, por motivos excepcionais, intervir diretamente na gestão de um município, tal ação deverá ser compreendida como intervenção numa parte do Estado, não diretamente sobre um hipotético município independente (SILVA, 2003, p. 473).

É no momento da atribuição de competências que se decide sobre as responsabilidades e os poderes nas relações entre União, estados e Distrito Federal, bem como na relação entre estados e municípios.

Conforme Silva (2003) e Ferreira Filho (1990), há toda uma taxonomia das competências, bem como uma técnica de atribuição das mesmas a cada instância governamental. Os juristas explicitam que, na Constituição Brasileira de 1988, se estruturou um sistema em que se combinariam as competências dos tipos exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, com vistas à manutenção do equilíbrio do poder que preserva o caráter federativo.

As competências são distribuídas segundo a abrangência dos interesses, de modo que aquelas de caráter mais geral ficam a cargo da União, as de interesse regional a cargo dos estados, e as de interesse local a cargo dos municípios. Entretanto, essa classificação coloca um outro problema, que é o da objetivação do que se pode entender como interesse geral, regional e local (SILVA, 2003, p. 475-476).

No caso da educação, foram atribuídas pela Constituição responsabilidades privativas, concorrentes e comuns sobre as diretrizes e bases da Educação:

Art. 22. Compete *privativamente* à União legislar sobre:

XXIV – Diretrizes e bases da educação nacional;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 2004a, p. 40).

Esse artigo constitucional refere-se a um tipo de competência legislativa, não material e privativa, pois é delegável, enquanto as competências exclusivas não o são. A União tem a competência, mas delega-a aos estados, no parágrafo único. Quanto à forma, trata-se de competência expressa, enunciada diretamente para a União; quanto ao conteúdo: é de natureza político-administrativa.² (Cf. SILVA, 2003, p. 478-479).

No caso da educação, a União tem a competência privativa de legislar, e o faz na forma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e das leis federais complementares. Entretanto, cada Estado pode estabelecer algumas normas próprias para a Educação, desde que elas não sejam inconstitucionais ou divirjam do prescrito na LDBEN. Diversamente, no artigo 24 da Constituição da República, ficou estabelecido que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e Municípios legislar *concorrentemente* sobre:

IX – educação, cultura, ensino e desporto;

XV – proteção da infância e juventude. (SILVA, 2003, p. 42).

Uma competência do tipo concorrente pode ser compreendida de duas formas: possibilidade de mais de uma entidade federativa legislar simultaneamente sobre ela, ou primazia da União, nos aspectos mais gerais, e do Estado, nos aspectos mais específicos, não esclarecidos na legislação federal (SILVA, 2003, p. 478).

No artigo 24, a União, que tem a competência privativa de legislar sobre a educação, passa a compartilhá-la com as outras entidades federativas, complementando o artigo 22. No artigo 23 está definido um terceiro tipo de competência: a

² Conforme o autor, as competências políticas referem-se às atribuições de natureza política, como por exemplo, poder de decretar estado de sítio, de intervenção, de conceder anistia, de legislar sobre direito eleitoral. Competências administrativas referem-se às atribuições de organizar e administrar instituições públicas, como por exemplo, a de autorizar e fiscalizar a produção de material bélico e a de organizar o poder judiciário.

competência comum: “Art. 23. É *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V – Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação, à ciência;” (BRASIL, 2004a, p. 41).

Conforme Silva (2003, p. 478), competência comum refere-se a uma subclasse da competência material, de modo que prevê atuações paralelas sobre áreas comuns entre as entidades federativas.

Ante o exposto, podemos concluir que a União delega aos estados poderes para legislar sobre a educação, especialmente no artigo 24; e, no artigo 25, compartilha competências materiais, que dizem respeito à organização da estrutura e do funcionamento do ensino, proporcionando os meios de acesso à educação, cultura e desporto. Então, enquanto Federação, a União ela compartilha com estados e municípios não só o poder de legislar, como também o de estruturar sistemas de ensino.

Cury (2002, p. 4) observa que não há uma definição de regime de colaboração estabelecido no artigo 211 da Constituição em vigor. No texto constitucional, aquele artigo remete a outro, o 60, parágrafo 1º, do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, que, por sua vez, foi modificado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, delineando uma característica supletiva à União nesse regime de colaboração, de modo que, após a referida emenda, a União fica desobrigada de aplicar pelo menos 50% de seus gastos constitucionais no ensino fundamental (Cf. PINTO, 1999, p. 86).

De fato, na emenda nº 14/96 à constituição, a União figura com função supletiva e redistributiva:

Art 3º. É dada nova redação aos parágrafos 2º do artigo 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos passando a ter a seguinte redação:

Art. 211. [...]

Parágrafo 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva*, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 2004b, p. 188, grifos nossos).

A ação supletiva da União, no contexto da reforma do Estado, no campo educacional, com base no artigo 75 da LDBEN – que trata da função supletiva da União e dos estados –, significa que

As diretrizes gerais da atual reforma do estado fundamentam-se no *princípio da subsidiariedade*, onde *cabe ao poder público fomentar, reordenar e fiscalizar a iniciativa privada* de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, sucesso na conclusão de seus empreendimentos. Nessa perspectiva, *intervenções reguladoras constituem uma das formas de ação, necessárias à equalização de oportunidades*. A efetivação da autonomia dos entes federados no campo educacional, assegurada desde a

Constituição de 1988, requer ações que se contraponham à fragmentação político-administrativa e reduzam desigualdades de recursos e condições infra-estruturais entre os diversos sistemas. O exercício pela União da ação supletiva – observada a fórmula fixada no artigo 75 da LDB – coaduna-se com os princípios gerais da reforma a atender às expressões da tradição liberal-progressista, preocupadas com a redução das desigualdades sócio-educacionais (DUARTE e TEIXEIRA, 1999, p. 22-23, grifos nossos).

Assim, o regime de colaboração materializa-se, pelo menos na educação, na forma de ações complementares, suplementares, supletivas, seguindo o princípio da subsidiariedade, o que nos leva a ponderar que aí estaria contemplado o sentido de regime de colaboração. Portanto, o problema das limitações para o estabelecimento de um real sistema federativo não seria somente a falta de definição, mas, também, a própria forma que o Estado tem assumido após a reforma observada nos anos 1990, em que ele delega às instâncias regionais, em matéria de educação, poderes restritos à gerência das verbas e da estrutura, deixando de compartilhar o poder decisório (PEREIRA, 1997).

Posteriormente, no capítulo III da Constituição, intitulado “Da educação, da cultura e do desporto”, a distribuição de competências fica mais clara:

Art 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão *em regime de colaboração* seus sistemas de ensino.

Parágrafo 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios* (BRASIL, 2004a, p. 126 e 128, grifos nossos).

A emenda constitucional (EC) nº 53, de 20 de dezembro de 2006, no contexto da substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), promoveu alguns avanços, no sentido de esclarecer o regime de colaboração, mas ainda não foi o suficiente, pois apenas resgata da Constituição de 1988 os termos de cooperação técnica e financeira, e delega a leis complementares a fixação de normas. Lê-se no texto dessa emenda:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 23.

Parágrafo único. *Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional* (NR).

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI – manter, com a *cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental* (BRASIL, 2006, grifos nossos).

Quanto à ação supletiva, essa emenda parece avançar no sentido de estabelecer – no que diz respeito ao FUNDEB – o montante a ser aplicado pela União, o que não foi contemplado na EC nº 14/96 no que concerne ao FUNDEF, oferecendo uma garantia adicional da participação financeira da União no FUNDEB, em termos mais precisos, conforme podemos observar na redação dada pela EC nº 53/06 ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal:

V – a União *complementará* os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo *sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente*, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI – até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII – *a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:*

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

IX – os valores a que se referem as alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União (BRASIL, 2006).

Entretanto, a função equalizadora de oportunidades não logrará êxito, pois naqueles estados, cuja verba destinada à educação básica não alcançar o mínimo

por aluno, a União deverá complementar até o valor estipulado por aluno/ano, de modo que enquanto houver estados mais pobres, com arrecadações de impostos mais baixas, os alunos das escolas públicas receberão investimentos mínimos para a sua formação. Já nos outros, com maior volume de arrecadação, esses investimentos ficarão acima do mínimo, acentuando a desigualdade, ao invés de proporcionar a equalização. Não bastasse esse problema, se permanecer no FUNDEB o cálculo do mínimo por aluno/ano baseado apenas no montante de verbas existentes, conforme prevê a lei nº 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, e não no levantamento das necessidades anuais de cada aluno, mais uma vez ocorrerá que esse mínimo calculado por aluno/ano poderá não alcançar o valor de investimento que um aluno precisa para frequentar a escola (BRASIL, 1999).

Uma outra questão que dificulta o estabelecimento das normas de cooperação é que não se define na constituição um sistema único de ensino articulado, levando a uma multiplicação de sistemas de ensino, federal, estaduais e municipais, ao invés do sistema único de ensino, orgânico na sua diversidade, como “um conjunto dinâmico, com seus elementos interagindo, incorporando contradições e comportando-se, ao mesmo tempo, como condicionado e condicionante do contexto em que está inserido” (SAVIANI, 1975, p. 28 e 72), para que se tenha um sistema com intencionalidade, unidade, variedade e coerência interna e externa.

Uma pesquisa mais detalhada sobre a questão da organização sistêmica do ensino poderá revelar que nem na constituição, nem nas leis de diretrizes e bases da educação nacional, nem tampouco nas reformas educacionais da década de 1940 e 1970, encontraremos *um* sistema de ensino brasileiro. No entanto, esse intuito esteve presente nas discussões, quando da constituinte e quando da elaboração da LDB,

Mas, a Constituição [de 1988], ao invés de criar um sistema nacional de educação, como o faz com o sistema financeiro nacional, com o sistema nacional de emprego ou como o faz com o sistema único de saúde, opta por pluralizar os sistemas de ensino (art. 211) cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consorciativa de e articulada com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns, com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema dá-se como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito (CURY, 2002, p. 3).

A análise da letra da lei nos leva a constatar que o provimento de recursos para a educação formal pública e gratuita é um direito social constantemente ameaçado, uma vez que a União – seguindo o modelo de Estado neoliberal – tende a investir mínimos para a consolidação desse direito, o qual beneficia, em especial, a classe trabalhadora. Nesse Estado democrático de direito, a lei tem antes a função de concretizar a igualdade formal do que materializar as necessidades educacionais dessa classe.

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: UM CASO EXEMPLAR

Um caso exemplar de intervenção legalizada da União sobre os estados e municípios, que mostra bem o tipo de descentralização que se propõe no âmbito do neoliberalismo, é o do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esse programa é uma política pública de repasse de verbas, diretamente de um órgão federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para as unidades escolares, por meio de unidades executoras (UEX). As UEX, por sua vez, são instituições de direito privado, sem fins lucrativos, constituídas em cada estabelecimento escolar ou grupo de estabelecimentos escolares, municipais ou estaduais, com o diretor da escola como presidente nato, para recebimento da verba. O dinheiro direto na escola é recebido em cota única, anualmente, mediante adesão, e tem a finalidade de “cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a *contribuir, supletivamente*, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 2003, p. 1, grifos nossos).

Por que o convênio direto entre as unidades escolares (UE) e as secretarias de educação, para repasse de verbas diretamente do FNDE às unidades executoras, não é considerada como ingerência,³ uma vez que o FNDE pertence à esfera da União e as UE são subordinadas às secretarias estaduais ou municipais de Educação? Vale notar que tais secretarias estão sob jurisdição dos estados-membro da República Federativa do Brasil.

Ingerência seria se o FNDE ou o MEC implementassem um programa de aplicação de dinheiro diretamente nas unidades escolares, o que se constituiria em prática ilegal, uma vez que as unidades escolares não são pessoas jurídicas. Isso caracterizaria uma intervenção da União no estado e nos municípios, não estabelecida em lei, pois as unidades escolares são subordinadas às secretarias da educação estaduais, no caso da rede estadual de ensino, e secretarias municipais, no caso das unidades escolares municipais. Embora a remessa da verba se dê diretamente do FNDE para as UEX, todo o processo de previsão de verbas, desde o orçamento das secretarias da educação até a prestação de contas, é feito por meio dessas secretarias, obrigatoriamente (Cf. BRASIL, 2003).

Constata-se que a limitação da autonomia nas unidades escolares decorre do fato de elas não se constituírem em pessoa jurídica, o que por si só revela um fator impeditivo ao recebimento de recursos públicos e à captação de recursos privados, fator este inerente à própria estrutura centralizadora dos sistemas de educação no Brasil (Cf. COSTA *et al.*, 2005).

³ Consideramos ingerência no sentido de intervenção ilegal de umas das esferas na outra, referimo-nos especificamente sobre a hipótese de uma intervenção da União nas atividades de gestão do município (sobre o sentido etimológico de ingerência cf. HOUAISS, 2001, p. 1617 e gestão, p. 1448).

Contudo, a possibilidade de intervenção da União nos assuntos do estado e do município, de fato, existe enquanto instrumento legal, pois a Carta Magna prevê casos em que a autonomia estatal e municipal pode ser quebrada. Saliente-se, contudo, que isto consiste numa medida de exceção ao princípio de não intervenção, garantidor do Estado democrático de direito, organizado sob a forma federativa e regido por uma Constituição.

O que percebemos é que há uma contradição no princípio federativo, pois ele não alcança o interior das instituições. Se, no caso da estrutura do poder para administrar o país como um todo, a intervenção é uma prática de exceção, na estruturação dos sistemas escolares, ela é o princípio, já que as escolas são juridicamente subordinadas às secretarias da educação. A administração centralizada é subordinada ao poder executivo e a administração descentralizada é exercida por órgãos integrados às entidades de prestação de serviços ou à exploração de atividades econômicas, vinculadas aos poderes executivos de cada esfera governamental – como por exemplo, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações públicas em geral. As unidades escolares, por sua vez, sejam elas municipais ou estaduais, estão inseridas numa estrutura administrativa centralizada, pois se vinculam às respectivas secretarias da educação. As secretarias são órgãos diretamente subordinados aos respectivos poderes executivos. Portanto, a autonomia dos estados e municípios consiste na liberdade para criar as secretarias que se fizerem necessárias (Cf. SILVA, 2003, p. 552 e 555-556).

Nesse sentido, a descentralização se restringe, de fato, ao aspecto técnico, tendo em vista o aumento da eficiência das instituições, sem que isto signifique necessariamente democratização das relações no interior das unidades escolares, da qual fazem parte, além dos administradores, os professores, os pais, os alunos e os funcionários. A comunidade escolar como um todo não participa do âmbito da concepção das políticas, mas é, por vezes, convocada a participar do âmbito da execução (COSTA *et al.*, 2005, p. 15).

O Brasil se estrutura na forma de Estado federado em cujo ordenamento constitucional estão estabelecidas competências para as esferas de governo. No que tange especificamente à educação, encontra-se uma situação concreta em que a União continua delegando aos estados, Distrito Federal e municípios responsabilidades,⁴ enquanto que a própria União exerce as funções de suplementação, complementação, equalização de oportunidades, no caso do financiamento da educação (Cf. BRASIL, 1997).

A União poderia atuar como colaboradora de fato, sem incorrer em ingerência, articulando-se com as entidades federativas para propor outros programas em que houvesse uma maior aplicação de verbas no ensino, sob responsabilidade dos

⁴ Desde os tempos mais remotos da História do Brasil, há uma tradição de delegar a responsabilidade sobre instrução primária às instâncias regionais e locais do governo (Cf. CUNHA, 1980; HAIDAR, 1971).

estados, do Distrito Federal e dos municípios, criando espaços de maior participação política dos educadores, pais, funcionários e alunos da escola pública. Entretanto, a União opta pela prática do assistencialismo e do possibilismo,⁵ nos momentos de planejamento e de implementação de políticas públicas, mesmo naquelas consideradas como prioritárias. Uma vez que o Estado tem reduzido os investimentos nas políticas sociais, com vistas à contenção de gastos, procura-se, em cada política pública de natureza social, otimizar sua abrangência, dirigindo-a a populações-alvo bem delimitadas.

A legislação referente ao PDDE é um caso exemplar de descentralização que, na verdade, é uma desconcentração de tarefas, pois as unidades escolares tem poucas possibilidades de autonomia no uso da verba:

Art.2º. Os recursos transferidos à conta do PDDE destinam-se à cobertura de despesas, exceto gastos com pessoal, que concorram para a garantia de funcionamento e melhoria da qualidade do ensino das escolas beneficiárias, tais como:

- I – aquisição de material permanente;
- II – manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- III – aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- IV – capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação;
- V – avaliação e aprendizagem;
- VI – implementação de projeto pedagógico;
- VII – desenvolvimento de atividades educacionais.

Art. 4º. O FNDE, para operacionalizar o PDDE, contará com as parcerias dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais e das UEX, cabendo-lhes, dentre outras atribuições previstas nesta Resolução:

III – às UEX:

1. empregar os recursos em favor das escolas que representam, *de conformidade com os critérios e as normas estabelecidas para execução do PDDE*;
2. *prestar contas* dos recursos destinados às suas escolas que não instituíram UEX (BRASIL, 2003. p. 2, grifos nossos).

Enfim, se considerarmos que o PDDE se constitui num programa que concretiza a ação supletiva da União na educação, podemos concluir que se trata de uma forma legal de exercício do regime de colaboração. Esse programa é um exemplo da função que a União assume no que tange à educação básica, considerando especificamente a característica supletiva da transferência de recursos.

⁵ Estamos considerando assistencialismo como prática que consiste em realizar ações mais identificadas no âmbito da assistência social aos despossuídos, enfocando aquelas ações planejadas no interior de políticas públicas educacionais. Montañó (2002, p. 140) explica possibilismo como prática resultante da seguinte conjuntura: “ao considerar-se como insuperável a ordem capitalista, procura-se, no seu interior, a melhora possível, a mudança possível, a participação possível. Instaura-se a cultura do possibilismo.”

Como se observa, a ação da União no regime de colaboração revela uma prática que é informada por aquele modelo neoliberal de Estado, que se baseia no tripé: mercado, Estado e sociedade civil. O PDDE exemplifica bem o tipo de descentralização que se propõe dentro desse modelo, que se refere à dimensão tarefaira, e a concepção de autonomia: a autonomia tutelada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado democrático de direito exerce uma nova forma de ditadura, mais dissimulada. Tem-se um Estado de direito em que as leis são elaboradas pelas classes hegemônicas que estão no poder, de modo que há uma imposição de vontades de uma classe sobre a outra, num ambiente de liberdades civis, políticas e de direitos sociais. Pelo jogo de palavras, sedimenta-se na legislação uma estrutura jurídica que institui organicamente o pensamento burguês e dissimula a emergência da contradição, na atuação do Estado, no modo de produção capitalista, qual seja: constituir-se em instância pública, mas de regulação de interesses privados de classe.

No caso brasileiro, o Estado democrático de direito propõe uma reforma do Estado que visa a ajustá-lo às demandas do neoliberalismo e, nessa perspectiva, assume uma nova conceituação de descentralização, autonomia, a qual possibilita a esse Estado re-configurado uma atuação mais controladora dos resultados produzidos no âmbito da chamada sociedade civil e menos provedor, no que tange aos direitos sociais, entre eles, a educação formal. A análise do regime de colaboração que rege as políticas de financiamento da educação escolar pública, na atual conjuntura, nos mostra o quanto ele está longe de ser uma política que garanta o direito à educação às classes trabalhadoras, embora seja um passo de uma longa jornada nessa direção, que já dura quase um século na história da educação brasileira.

Em alguns momentos o regime de colaboração chega à forma de intervenção legalizada da União sobre o financiamento da educação, a fim de irradiar essa nova lógica do aparelho estatal às instituições. É a dinâmica na relação sociedade civil e sociedade política se realizando em favor dos interesses da classe hegemônica e, assim, exercendo a função ideológica do estado burguês.

O caso do PDDE exemplifica como a autonomia da escola pública é tutelada, uma vez que a aplicação das verbas já vem determinada na legislação, dando à escola pouca margem de liberdade sobre a sua destinação. Trata-se de uma nova forma de intervenção da União nas instâncias estatais, por meio de uma maior rigidez no controle sobre a destinação das verbas, no sentido de garantir os interesses da classe hegemônica, de proporcionar uma escola pública para a classe trabalhadora e qualidade mínima.

Uma análise fundamentada na teoria constitucional nos levou a compreender que a legislação referente ao PDDE é coerente com todo o aparato legal que a precede e a sustenta. Contudo, trata-se de uma intervenção legalizada, estando,

contudo, longe de ser um mecanismo de outorga de autonomia à unidade escolar. Para tanto, seria necessário forjar uma outra estrutura administrativa, que não seria coerente nem com esse aparato jurídico, nem com o modelo de Estado vigente, nem com o modo de produção capitalista.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Historiador faz balanço do neoliberalismo. *O Estado de São Paulo*, 20 de maio de 1995, 5 p.
- BARROSO, J. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M.; Ferreira, N. S. C. Política e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A; Biblioteca ANPAE, 2002.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, 1997.
- _____. Lei 9424, de 24 dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do ensino fundamental e valorização do magistério. In: DAVIES, N. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- _____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução nº 3*, de 27 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. Fundamentação legal: MP 2178-36/2001.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. In: CHALI, Y. S. *Código Civil, código do processo civil, Constituição Federal*. 6. ed. (revista e atualizada). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004a. _____. Emenda Constitucional n. 14, de 4 de março de 1996. Altera o artigo 60 dos Atos Constitucionais das Disposições Transitórias. In: CHALI, Y. S. *Código Civil, código do processo civil, Constituição Federal*. 6. ed. (revista e atualizada). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004b.
- _____. *Emenda Constitucional n. 53*, de 20 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acessado em: 17 de janeiro de 2007.
- COSTA, A. C.; GARCIA, T. O. G.; ADRIÃO, T. *O Programa dinheiro direto na escola e a gestão escolar*. Depto de Educação, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005, mimeografado.
- CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.
- CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 3, n. 80, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 9 jun. 2005.
- DUARTE, M. R. T.; TEIXEIRA, V. L. Política Nacional de administração da Educação Básica: autonomia e intervenção. In: DOURADO, L. F. (Org.) *Financiamento da educação básica*. São Paulo: Autores Associados/UFG, 1999. p. 5-24. (Polêmicas do Nosso Tempo).
- FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*: de acordo com a Constituição de 1988. 18. ed. (rev. e amp.). São Paulo: Saraiva, 1990.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 4. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.
- Haidar, M. L. M. A educação Brasileira no período imperial. In: CARVALHO, L. R. (Org.). *Introdução ao estudo de História da educação brasileira*. São Paulo: IEB/USP, 1971.
- HOUAISS, A. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- MERQUIOR, J. G. *O liberalismo: antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 11. ed. (atual). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- PEREIRA, L. C. B. *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Brasília. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br/reforma>>. Acesso em: 3 jun. 1997.
- PINTO, J. M. R. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. São Paulo: Autores Associados/UEFG, 1999. p. 85-98. (Polêmicas do Nosso Tempo).
- SAVIANI, D. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. São Paulo: Saraiva, 1975.
- SEMERARO, G. *Gramsci e a sociedade civil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. (Cultura e Educação para a Democracia).
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. (ampl. e rev.). São Paulo: Malheiros, 2003.

ÁUREA DE CARVALHO COSTA é mestre em Fundamentos da Educação pela UFSCAR, doutora em Educação pela UNICAMP; realizou pós-doutorado, bolsista CNPq na UNESP/Rio Claro; professora da Universidade Estadual Paulista, Campus Bauru. E-mail: aurea@fc.unesp.br.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em junho de 2009.*