



# **A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS DA UNESCO**

Jani Alves da Silva Morei<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O objetivo deste texto é analisar os conceitos expressos nas diretrizes políticas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) voltados à gestão e ao financiamento da educação, configuradas desde o início da década de 1990 em eventos e documentos. Deste modo, desenvolve-se uma análise crítica do conteúdo desses documentos, cujo foco é a relação indissolúvel entre a gestão e a política de financiamento para a educação, a fim de perceber os seus nexos, efetivados na política direcionada à educação básica, especificamente na política materializada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Posteriormente, é analisada a diretriz política do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado em 1995. Os resultados apontam para uma consonância e efetivação das diretrizes recomendadas pela agência, com predominância das categorias políticas: equidade, responsabilidade social e eficiência.

*Palavras-chave:* financiamento da educação; gestão educacional; UNESCO.

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Neste texto, analisamos os conceitos expressos nas diretrizes políticas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no que diz respeito à gestão e ao financiamento da educação no Brasil, especificamente a partir da década de 1990. O objeto investigado foi abordado por meio da análise de conteúdo de documentos produzidos pela UNESCO e que expressam as orientações para a educação. Estabeleceu-se um diálogo crítico com esse material empírico para compreender o processo de produção dos conceitos enquanto expressões que projetam interesses políticos e produzem intervenções sociais.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá. Docente do Departamento de Teoria e Prática da Educação (DTP) da Universidade Estadual de Maringá. Email: jasmoreira@uem.br





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

As diretrizes políticas para a gestão e o financiamento da educação no contexto da reforma educacional brasileira, após a década de 1990, incorporaram a lógica na qual o planejamento do sistema educacional brasileiro ficou atrelado às políticas específicas para uma gestão indissolivelmente ligada ao financiamento da educação. Esta lógica está expressa no Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001, que, ao definir a fixação do plano de metas para o financiamento da educação, exigiu uma definição de custos e a identificação dos recursos disponíveis na qual a ampliação dos recursos financeiros estivesse articulada com a criação de novas fontes e com uma gestão mais eficiente. Deste modo, o plano estabeleceu uma estreita relação entre gestão e financiamento ao prescrever que “[...] financiamento e gestão estão indissolivelmente ligados, [...] a transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação” (BRASIL, 2001, p. 107).

Atualmente, essa política se comprova na ênfase dada à transferência de recursos diretamente às escolas e na necessidade de se reestruturar a sua gestão para uma maior participação da sociedade. Sua efetivação garantiria, por conseguinte, um controle sobre a utilização dos recursos pautado no enfoque *gerencial*, com o intuito de otimizar resultados via gestão escolar eficiente.

O eixo norteador da investigação assentou-se sobre a hipótese de que a gestão, indissolivelmente ligada ao financiamento percorreu caminhos sob os auspícios de agências internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), que exercem uma ação não somente de mandato, como de legitimação, uma vez que tais “[...] organizações internacionais são procuradas para legitimar opções que já foram feitas no plano nacional” (TEODORO; SHIROMA, 2005, p. 223).

Ao considerar essa relação de legitimação, analisamos a influência da UNESCO na consolidação dos determinantes oficiais e oficiosos para a materialização de diretrizes políticas como equidade, responsabilidade social (RSE) e eficiência. Na atualidade, a UNESCO desenvolve projetos de cooperação técnica com o objetivo de auxiliar o governo brasileiro na formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as grandes metas acordadas entre os seus Estados-Membros. Sua atuação ocorre ainda em ações que contribuam para o desenvolvimento humano junto à sociedade civil (UNESCO, 2004). As diretrizes políticas para





a gestão e financiamento da educação, construídas sob o processo de mercantilização das políticas sociais, são aqui interpretadas como postulados econômicos para tornar livre o mercado e colaborar na solidificação de um Estado mínimo para a área social.

A empiria utilizada para as análises valeu-se dos documentos que representam os alicerces da reforma política na educação, conceituados como valores proclamados<sup>2</sup> ou basilares, de orientações gerais: *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (WCEFA, 1990), o Relatório Perez de Cuèllar, intitulado *Nossa Diversidade Criadora* (UNESCO, 1996), e o *Relatório Mundial da Educação para o Século XXI – Educação, um Tesouro a Descobrir*, coordenado por Jacques Delors (1998). Ao selecionar esses documentos, foi possível identificar um fio condutor de ordem cronológica e, ao mesmo tempo, perceber a formalização do consenso em outros eventos e documentos específicos para a gestão e financiamento da educação. Em seguida, evidenciamos tais orientações na legislação brasileira específica do financiamento da educação básica – Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 – e, posteriormente, analisamos a diretriz política do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995.

## 1 DIRETRIZES POLÍTICAS DA UNESCO: ORIENTAÇÕES GERAIS E ESPECÍFICAS

A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (WCEFA, 1990) sinalizou a educação com enfoque abrangente por meio da referida universalização do acesso e equidade social. Propagou-se a necessidade em proporcionar novos recursos e novos atores para a tarefa de melhorar os sistemas públicos. Embora o documento da Conferência Mundial de Educação Para Todos não tenha utilizado o termo gestão e nem financiamento, ele sinalizou os pilares para

---

2 Os valores proclamados e valores vividos são expressões do documento da UNESCO intitulado *Dos valores proclamados, aos valores vividos: Traduzindo em atos os princípios das nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais* de 2001. Este documento define que os princípios e orientações gerais para a educação compreendem documentos recentes e de amplo escopo, como declarações de conferências e relatórios de comissões internacionais, e os princípios e orientações específicos para a educação. Inclui declarações de conferências e outros documentos que versam sobre diferentes níveis e modalidades de educação e áreas dos currículos.





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

a mudança nessa área ao propor que a comunidade se desenvolva pessoal e financeiramente para a concretização dos ideais de universalização da educação básica. O envolvimento dos novos atores é tratado como as “novas alianças” a serem fortalecidas, uma vez que, “[...] para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários” (WCEFA, 1990, p. 10).

Na trama conceitual para a produção de uma diretriz política dirigida ao financiamento, observamos que a Declaração postulou alguns valores que se tornaram orientações gerais da UNESCO, como: a) a chamada para a busca de recursos provenientes de todos os órgãos governamentais; b) o conceito de que todos são responsáveis pelo desenvolvimento humano; c) a necessidade de uma reforma tributária foi posta em discussão sob o argumento de mau uso do dinheiro público e focalização na educação básica:

Cuidar para que haja uma melhor utilização dos recursos e programas disponíveis para a educação resultará em um maior rendimento, e poderá ainda atrair novos recursos. A urgente tarefa de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem poderá vir a exigir uma realocação dos recursos entre setores (WCEFA, 1990, Art. 9).

O trabalho da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, presidida pelo Sr. Javier Perez de Cuéllar, iniciou-se em 1993 com a missão de elaborar o Relatório Cuéllar, intitulado *Nossa Diversidade Criadora*, publicado pela primeira vez em inglês em novembro de 1995. Nesse documento, a UNESCO propôs a busca de uma ética global por meio de recursos culturais, do pluralismo, da tolerância e da aceitação das diversas diferenças (UNESCO, 1996, p. 46).

A noção de criatividade na diversidade cultural, proposta no Relatório, é recomendada como a capacidade de adaptação ao novo para a transformação da realidade, com o intuito de “solucionar qualquer problema mediante as iniciativas inovadoras” (UNESCO, 1996, p. 23). Nessa relação, está imbricada “[...] a noção de desenvolvimento humano ao longo da vida que exige um





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

comportamento responsável visando futuras gerações" (UNESCO, 1996, p. 39). O desenvolvimento das políticas culturais, de acordo com documento, ocorrerá mediante a construção de novas alianças na captação de recursos:

[...] promover uma série de estratégias financeiras que posicionem políticas para fomentar também a contribuição do setor voluntário privado: [...] o apoio cultural dentro de um regime de mercado corrige as deficiências do mercado e é perfeitamente coerente com a busca da eficiência econômica (UNESCO, 1996, p. 42).

**Como ações para conquistar os objetivos propalados, o documento orienta para a valorização de um financiamento flexível que combine:**

a) Um nível mínimo de financiamento estável; b) O financiamento bilateral e multilateral de programas específicos, sobre a base de acordos relativos a cada projeto concernentes (países, fundações, ONG, etc.) e os países e instituições receptoras; c) Fundos de contrapartida, um financiamento conjunto, que envolvessem organizações internacionais, regionais no nacional, assim como as doações públicas e privadas (UNESCO, 1996, p. 42).

**O Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: *Educação um tesouro a descobrir*<sup>3</sup> (DELORS, 1996), conhecido como Relatório Jacques Delors, segue o mesmo encaminhamento da Declaração de Jomtien, elaborada em 1990, e do Relatório Cuèllar, de 1996, ao propor a participação da comunidade na tarefa de universalizar a educação básica. Há uma relação expressa entre financiamento e gestão quando o Relatório**

<sup>3</sup> O Relatório, concluído em 1996, constitui-se de três partes. A primeira, denominada "Horizontes", apresenta o cenário mundial sobre a qual se assenta a educação atualmente. O texto faz referência aos problemas que a humanidade enfrenta em relação ao crescimento populacional. Aponta a globalização e as novas tecnologias de comunicação e informação como sendo responsáveis pelo encurtamento das distâncias, mas, ao mesmo tempo, apresenta uma contrapartida negativa, que se manifesta por meio de seu domínio por parte das grandes potências. Neste texto, utilizaremos a denominação "Relatório Delors".





## A gestão e o financiamento ... - *Jani Alves da Silva Morei*

**destaca a avaliação como a melhor via para obter a análise dos resultados e como meio de controle do processo.**

Não visa, unicamente, a oferta educativa e os métodos de ensino, mas também os financiamentos, gestão, orientação geral e a prossecução de objetivos a longo prazo. Remete a noções como o direito à educação, equidade, eficiência, qualidade, aplicação global de recursos e depende, em grande parte, dos poderes públicos. [...] A importância dos orçamentos públicos consagrados à educação justifica bem que a coletividade peça contas antes de se pensar em aumentá-los ainda mais. (UNESCO, 1996, p. 170-171).

**Há uma preocupação em construir uma lógica de gestão de recursos decidida no interior da escola na busca por inovações e soluções de problemas, visto que o documento apresenta que “a Comissão é favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais” (UNESCO, 1996, p. 173). Propõe ainda o consenso social na construção de políticas em longo prazo, garantindo uma continuidade e concretização das reformas. Quanto ao papel do Estado, o documento revela a caracterização de um Estado mínimo para a área social ao propor a lógica da equidade:**

Na lógica da equidade e do respeito pelo direito à educação trata-se, pelo menos, de evitar que o acesso à educação seja recusado a determinadas pessoas ou grupos sociais; é sobretudo importante que o Estado possa ter um papel redistributivo, principalmente em favor de grupos minoritários ou desfavorecidos (UNESCO, 1996, p. 175).

**Com relação às prioridades, o Relatório define que a educação básica é o foco do investimento público e apresenta uma série de sugestões que se concentram nas diretrizes para a equidade, responsabilidade social e eficiência. Consiste na política de focalização de investimentos do dinheiro público onde houver um investimento elevado e uma maior inserção de pessoas com necessidades. Neste âmbito, orientam ao financiamento privado, com taxas eficazes para o setor público (UNESCO, 1996).**





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

Observamos que a gestão na escola foi designada para o gerenciamento do controle do processo educacional, controle do gasto do dinheiro público, que deverá ser pensado e articulado numa lógica de racionalização das despesas. Porém, as orientações designam para uma ampliação dos recursos desde que essa seja desenvolvida por meio das novas alianças – o que podemos identificar com a chamada Responsabilidade Social na educação. Essa política se concretiza por meio das ações de voluntarismo, apontado pela UNESCO (1996) como resultado eficiente.

O documento *Financiamento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe* (UNESCO; CEPAL, 2004) expressa orientações específicas para a gestão e o financiamento da educação e representa o conteúdo da reforma após o processo de implantação da mesma, aproximadamente após uma década. Encontramos expressos alguns valores já vividos e implementados no Brasil, nos quais observamos que o documento amplia as discussões das orientações gerais e difunde os princípios anteriormente identificados. Este documento traz a síntese das discussões sobre financiamento da educação na América Latina e o Caribe, ocorrida no trigésimo período de sessão da CEPAL em San Juan, Porto Rico, em 28 de junho a 02 de julho de 2004. Apresenta a situação educativa da América Latina, os compromissos e desafios no âmbito do financiamento da educação. A terceira parte do documento estabelece uma relação estreita entre o financiamento e a gestão e direciona a gestão da educação para uma reorganização, com ênfase na descentralização, equidade e responsabilidade social.

A política para a gestão e financiamento é difundida no documento da UNESCO por meio de um viés ideológico, que culmina nas orientações concernentes à maior eficiência e eficácia com o gasto social da educação.

[...] é importante priorizar o investimento de acordo com o sucesso dos alunos, porque permitirá que se reoriente o investimento em educação a fim otimizar os gastos. Mas é importante, também [...] o compromisso dos governos em aumentar o investimento em educação pública, tanto em termos absolutos quanto percentuais do PIB, assim como melhorar e aumentar as fontes dos recursos, sejam esses de origem privados nacionais e os externos (UNESCO, 2004, p. 4).





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

Essas orientações explicam como o país pode investir melhor em educação com base nos problemas apresentados e com um gasto menor, uma vez que, para a agência: "Não é apenas uma questão de investir mais, mas investir melhor" (UNESCO, 2004, p. 7). Destaca-se uma série de medidas referente ao financiamento, que foram divulgadas neste documento, a fim de cumprir com os compromissos internacionais e desafios assumidos pelos ministros da educação no Projeto de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC), 2002-2017 (La Habana, Cuba, 14 a 16 de novembro de 2002). No documento, foram definidos cinco focos estratégicos: 1) os conteúdos e práticas de educação, a fim de construir sentidos nas relações humanas e no mundo; 2) o papel dos professores e o fortalecimento do seu protagonismo no processo educativo, para que este responda às necessidades dos alunos; 3) a cultura escolar, para que esta se converta em comunidade de aprendizagem e participação; 4) a gestão e flexibilização do sistema educativo, para oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva; 5) a responsabilidade social com educação, para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados.

Um conjunto de quatro metas<sup>4</sup> foi estabelecido para ser cumprido até 2015, que impõe à maioria dos países da América Latina e Caribe um gasto público elevado. O documento considera que os oito países da América Latina<sup>5</sup> têm como meta 2,6% anual de gasto do produto interno bruto com a educação. Porém a UNESCO recomenda que esta taxa deva ser inferior a 2,0% (UNESCO, 2004, p. 12).

É imprescindível compreender que, fundamentada nesta economia de gastos educacionais, a UNESCO propõe uma série de recomendações aos países a fim de diminuir os recursos entendidos como "mal gastos" e propõe ações como: novos mecanismos para

---

4 Universalizar a educação infantil, ou seja, elevar a 100% a taxa líquida de matrícula das crianças entre de 3 e 5 anos de idade em todos os países da região até 2015; 2) Assegurar o aproveitamento universal da educação infantil, considerando que o sucesso de 5 anos da instrução preliminar será alcançado com um aumento de 100% na taxa líquida de matrícula das crianças de 6 a 12 anos de idade, e reduzindo-se simultaneamente o índice de repetência até a taxa muito baixa; 3) Elevar a 75% a cobertura do ensino médio, tendo como taxa líquida de matrícula, até 2015, não inferior a 75% da população entre 13 e 18 anos de idade; 4) Erradicar o analfabetismo adulto, ou seja, alfabetizar toda a população acima de 15 anos atualmente analfabeta até o ano 2015. A partir desse ano, o cumprimento dessa meta se daria com cumprimento da segunda (UNESCO, 2004, p. 9).

5 Especificamente: Argentina, Brasil, Cuba, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago e Uruguai.





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

eficiência e eficácia nas reformas, tendo como base critérios de equidade e focalização; uma política de incentivos tributários, cooperação e filantropia internacional; uma gestão participativa com o incentivo às parcerias entre Estado e sociedade, a fim de que se crie uma responsabilidade social com a educação.

Os documentos são aqui considerados, “[...] ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). A respeito deste aspecto, Ball (2001, p. 102) acrescenta que o processo de criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos. Ao analisarmos o conteúdo presente no texto dos documentos, há necessidade de cautela para não cair nas armadilhas de uma análise circular que o próprio texto apresenta.

O ideário da reforma do Estado nacional, nesse período, propôs uma mudança na governança da administração pública e teve, como finalidades, novas diretrizes definidas por Bresser Pereira<sup>6</sup> (1997, p. 6):

Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que seja eficaz sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta às políticas de cunho social que precisa implementar. Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.

**Essa reconfiguração moderna do Estado designou-o como o promotor das políticas sociais, mas não o executor direto das mesmas. De acordo com Paulo Netto (2001), esse tratamento dado pela interferência do Estado nos problemas sociais sofreu uma inflexão**

<sup>6</sup> Reformar o Estado brasileiro foi uma das estratégias acatada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual designou Bresser Pereira para ser o ministro de um ministério próprio para isso, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Em 1995, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Conforme expressa claramente o documento “[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

na concepção do público e privado. Ele entende que o significado da ação estatal na questão social tornou-se complexo e desdobrou-se. O conceito de *direito social* passou a ser analisado com base no *ethos* individualista, componente indissociável do liberalismo econômico e político (p. 34).

[...] nas condições da idade do monopólio, o caráter público do enfrentamento das refrações da questão social incorporou o substrato individualista da tradição liberal *ressituando-o* como elemento subsidiário no trato das seqüelas da vida social burguesa (NETTO, 2001, p. 35).

Tais ideias foram apregoadas e colaboraram para estabelecer o consenso de que o destino pessoal é função do indivíduo, o fracasso e o êxito dependem do esforço do sujeito individual. No mesmo consenso, segue a compreensão de que a participação na captação de recursos e a participação da comunidade na solução dos problemas financeiros e organizacionais da escola é uma responsabilidade de todos. Isso evidencia uma polarização da esfera social e da esfera mínima, ou seja, uma redefinição do público e do privado: “[...] o que se passa é que a incorporação do caráter público da questão social vem acompanhada de um esforço da aparência da natureza privada das suas manifestações individuais”. (NETTO, 2001, p. 36).

A reforma da administração pública no Brasil também se baseou numa concepção de administração gerencial que repercutiu na relação entre a gestão e o financiamento educacional. Nesse sentido, Ball (2001) chama a atenção para o cuidado em não interpretar esse mecanismo da recondução da reforma da administração pública no âmbito da gestão escolar apenas como um mecanismo de desregulamentação, ou também designada como gestão inovadora, gerencial. Pondera o autor que estes são processos de regulação, de novas formas de controle para o livre mercado:

[...] representam não propriamente o abandono por parte do Estado dos seus mecanismos de controle, mas sim o estabelecimento de nova forma de controle. Uma nova relação do Estado com o setor público é pensada, sobretudo “na exploração de alternativas que orientem o provimento público” e tornem o provimento de serviços





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

“contestável e competitivo”; “a mercantilização e a privatização são opções políticas importantes neste contexto” (BALL, 2001, p. 104).

Situa-se, nessa visão, uma refração da *questão social* em *problemas sociais*, que são vistos pela *ótica da individualização* (NETTO, 2001, p. 36): transfiguram-se os problemas sociais em problemas pessoais (privados). O autor interpreta que tal aspecto é decorrente da própria lógica de acumulação e valorização do capital monopolista. Deste modo, o cotidiano passa a ser administrado, dominado pelo capital. Há um processo de mercantilização universal das relações sociais, as interações humanas são monetarizadas, o privado é metamorfoseado, terreno estrito do individual. Há uma tendência a *psicologizar a vida social e das relações sociais* (NETTO, 2001, p. 40), na qual o indivíduo acaba por acatar os serviços que atendem à questão social; que atendem às necessidades da escola, por exemplo. As diretrizes de Responsabilidade Social, sob esta mesma tendência, destacam o voluntarismo preconizado pela UNESCO como um mecanismo para uma gestão eficiente e excelente método para captação de recursos, para a racionalização dos gastos públicos. Aparentemente, cria-se um imaginário de cuidados prestados em que se desencadeia na personalidade do indivíduo um falso valor enquanto unidade singular.

## **2 A CONCRETIZAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS DA UNESCO NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) E NO FUNDEB**

O Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995, de caráter suplementar, tem como objetivo prestar assistência financeira<sup>7</sup> às escolas da educação básica da rede Estadual, Municipal e do Distrito Federal, bem como às escolas privadas de educação especial que são caracterizadas como sem fins lucrativos e registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (PROGRAMA..., 2010). É importante observar que há uma parcela suplementar de

7 “[...] engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse” (PROGRAMA..., 2010).





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

50% para as escolas rurais e para as escolas que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para 2009. Constata-se, com tal prática, o predomínio da lógica da equidade em detrimento da igualdade, já que não são todas as escolas que recebem valores suplementares, porque a política estabelece padrões emergenciais para receber acréscimos. Na mesma linha, o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDDE) destina um recurso suplementar às escolas públicas de educação básica que não tiveram desempenho satisfatório no IDEB em 2005 e 2007, assim como às escolas que aderirem ao Programa Ensino Médio Inovador, àquelas escolas que funcionarem nos finais de semana, às que oferecerem educação integral com, no mínimo, sete horas diárias de aula e reforço de atividades de aprendizagem, de lazer, artísticas e culturais, entre outras (PROGRAMA..., 2010). Um mecanismo para estimular melhorias na qualidade do ensino e um clima de competitividade entre as escolas, a que possui mais recursos e aquelas que aderirem aos programas, desenvolverem atividades extras.

Adrião e Peroni (2007, p. 257), ao analisarem as implicações do PDDE para a gestão da escola pública, ponderam que este Programa tem induzido os sistemas de ensino públicos a atuarem na mesma direção do setor privado, privilegiam a dimensão técnico-operacional e secundarizam a dimensão política, própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. Declaradamente, de acordo com as autoras, o Programa opta pela criação de Unidades Executoras (UEX) de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão. A ênfase nos aspectos procedimentais, exigida pela lógica do Programa, é reforçada pela preocupação das UEX com a correta prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 1997).

Com vigência para 14 anos a partir da sua implantação, até 31 de dezembro de 2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – foi criado pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, e aprovado posteriormente pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. A Emenda Constitucional 53/2006 deu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição





Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2006).

O FUNDEB, considerado um fundo formal de recursos financeiros públicos, na visão de Davies (2007, p. 11), trouxe poucos recursos novos para o sistema educacional, por consistir numa "[...] redistribuição entre o governo estadual e as prefeituras, de uma parte significativa dos 20% dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação básica, com pouco acréscimo de recursos novos", como a complementação federal, equivalentes a 5% do total da receita do FUNDEB de 2007. O Fundo estabeleceu que as receitas de impostos e transferências especificadas pela EC n. 53/06 elevar-se-iam gradualmente, de forma a atingir os 20% em três anos, quando então o FUNDEB esteve plenamente implantado.

Com essa lógica, podemos afirmar que o novo Fundo representa uma proposta de racionalização dos gastos públicos ancorada na raiz quantitativista, ou seja, não se estabeleceu um critério pedagógico, e sim, um critério contábil que expressa uma *velha* ênfase já orientada nos documentos da UNESCO: o pressuposto de que os recursos são suficientes, porém mal distribuídos entre os governos. Reafirma a necessidade de uma gestão eficiente para a distribuição e utilização dos recursos pelos entes federados.

Davies (2007) analisa que existe a necessidade de uma distribuição, ou seja, de divisão dos recursos entre os entes federados, porém denuncia a insistente presença de uma insuficiência gigantesca de recursos para a educação e para as políticas sociais em geral. Por sua vez, o governo não admite essa falta, porque sua prioridade tem sido o "[...] atendimento dos interesses do capital nacional e estrangeiro, sobretudo do grande capital, e também das castas burocráticas privilegiadas, ainda que também distribua migalhas para os miseráveis através de programas sociais" (DAVIES, 2007, p. 11).

Outro problema está na lógica mercantil que o FUNDEB desencadeia ao estabelecer ponderações para a destinação do recurso financeiro às etapas e modalidades da educação básica e ao instituir o conceito de *aluno-cifrão*, valor de acordo com a expansão da matrícula. No Art. 3º, encontramos definido que "os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento)" das fontes de receita provenientes de contribuições dos estados, Distrito Federal e municípios de: 16,66%





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

no primeiro ano; 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano sobre os impostos do Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96); Contribuição de estados, Distrito Federal e municípios de: 6,66 no primeiro ano; 13,33% no segundo ano; 20%, a partir do terceiro ano, de: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios e a Complementação da União (BRASIL, 2007, Art. 3º).

Do montante arrecadado pelos entes federados, o FUNDEB fixou uma distribuição pautada no cálculo do custo-aluno, ou seja, em pesos diferentes de acordo com as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento do ensino, resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico (BRASIL, 2007, Art. 10) fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos).

Ocorrem ainda indefinições de critérios, como o conceito de padrão mínimo de qualidade e o valor de referência anual por aluno. O FUNDEB não avançou nessas definições. Quanto aos profissionais do magistério, o FUNDEB estabelece reservas de pelo menos 60% dos valores do fundo para a valorização do magistério, Davies (2007) questiona se essa remuneração significaria valorização do magistério ou apenas uma melhoria salarial e a ausência da totalidade de recursos<sup>8</sup>.

A política educacional presente no FUNDEB nos seus três primeiros anos de vigência ainda não trouxe modificações consubstanciais na melhoria da qualidade para a educação (DAVIES, 2007), visto que há a permanência de poucos recursos, ausência nas definições de conceitos, como a qualidade da educação, valorização do magistério e valor aluno-custo. Predomina, ainda, a lógica do fazer

8 “[...] o FUNDEB não representa a totalidade dos recursos vinculados, deixando de fora: a) o salário-educação, b) 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Lei Orgânica) dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e do imposto de renda (IR) dos servidores municipais, bem como 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Constituição Estadual) do IR dos servidores estaduais, c) 5% dos impostos do FUNDEB que não entram na sua formação (ou a diferença entre os 20% dos impostos do FUNDEB e o percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica ou a Constituição Estadual) [...]” (DAVIES, 2007, p. 44).





mais com menos recursos por meio da redistribuição quantitativa e contábil que o Fundo estabelece para o alcance dos padrões de qualidade denominados de *mínimos*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diretrizes políticas da UNESCO para a gestão e financiamento da educação estão pautadas numa visão economicista. Essa política expressa na educação colaborou para a compatibilidade de um comportamento de mercado dentro de um regime de acumulação. Isso responde o fato de o financiamento estar atrelado à gestão como um mecanismo na qual o problema não é unicamente do Estado, mas de toda a sociedade, e transmuta-se o próprio papel da escola de exercer sua função social em ações de caráter público-privado como no caso da prestação de contas do PDDE e dos Conselhos do FUNDEB.

As orientações presentes nos documentos convencem que, para os países periféricos, há um valor ideal de investimento na educação, porém a culpabilização da falta de qualidade recai numa lógica que explica as causas apenas pelas causas, em que seus ajustes situam-se nos efeitos e não nas consequências provenientes do movimento sociometabólico do capital. Culpa-se a escola por não utilizar adequadamente o dinheiro público e isso reforça a lógica do fazer mais com menos recurso e otimização dos gastos. Como exemplo dessa materialização, há mecanismos propostos pelo programa PPDE na captação de mais recursos para a escola e na gestão eficiente deste recurso.

Quanto às orientações gerais da UNESCO, observamos uma centralidade nas ações políticas de equidade, na conclamação da sociedade civil para atuar como responsável pelo investimento na educação, na gestão como executora do controle para a racionalização do uso do dinheiro público, com o PDDE, por exemplo. Alguns desses pilares já se concretizaram na educação brasileira, outros ainda estão em construção, como a reforma tributária e a ampliação de recursos para toda educação básica que está em fase de expansão, como preconiza a implantação progressiva das porcentagens de aumento para as etapas da educação básica, estabelecidas no Art. 31 do FUNDEB (BRASIL, 2007).





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

Deslocou-se para a gestão escolar um modelo de poder/gerenciamento/controle como força capaz de transformar o mau uso do financiamento público. Isso representou um papel crucial na substituição das relações coletivas no interior da escola por regimes empresariais competitivos, de regulação, de auditoria. Esta configuração política, como sinaliza Ball (2001, p. 119), é uma mescla improvisada de elementos físicos, textuais e morais que "tornam possível governar de uma forma liberal avançada". Cabe ao Estado, portanto, somente o papel de avaliador na nova configuração reguladora para assegurar a compatibilidade de um comportamento propício para o mercado oriundo do regime de acumulação.

### **ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyze the concepts expressed in the policy guidelines of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) for the management and financing of education, set up since the beginning of the 1990 events and documents. Thus, we approach a critical analysis of those documents that has the focus on indissoluble relationship between the management and funding policy for education in order to understand the nexus of this relationship, effected in policy for basic education, specifically in the policy embodied in the Fund for the Development of Basic Education and Enhancement of Professional Education (FUNDEB) and then analyze the policy guideline in the Money Merge Program in School (PDDE) created in 1995. Results showed a consistent and effective the guidelines recommended by the agency, with the predominance of political categories: equity, social responsibility and efficiency.

*Keywords:* education funding; educational management; UNESCO.

### **RESUMEN**

El objetivo de este trabajo es analizar los conceptos expresados en las directrices políticas de la Organización de las Naciones Unidas, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la gestión y financiación de la educación, establecido desde el comienzo de la década de 1990 los acontecimientos y documentos. Así, nos acercamos a un análisis crítico de los documentos que tiene el foco en la relación indisoluble entre la gestión y la política de financiamiento para la educación a fin de comprender el nexo de esa relación, efectuada en la política para la educación básica, específicamente en la política consagrado en el Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

y Fortalecimiento de la Educación Profesional (FUNDEB) y luego analizar la orientación política en el programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), creado en 1995. Los resultados mostraron una coherente y eficaz de las directrices recomendadas por la agencia, con el predominio de las categorías políticas: equidad, responsabilidad social y eficiencia.

**Palabras clave:** financiamiento de la educación; gestión de la educación; UNESCO.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 de julho de 2009.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. xxvii-xliii, 2001. Disponível em: < [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org) >. Acesso em: 20 de julho de 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional n. 53*, de 19/12/2006. Brasília, DF: Câmara do Senado, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano nacional de educação*. Lei n. 10.172/2001. Brasília, DF: MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. Lei n. 11.494/2007. Brasília, DF: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Educação*. Manual de orientação para constituição de unidades executoras. Brasília, DF: MEC, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, p. 8-17, 1997.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Niterói: Edição do Autor, setembro de 2007.

DELORS, Jacques (Org.). *Educação: Um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. As condições histórico-sociais da emergência do serviço social. In: \_\_\_\_\_. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 15-51.





## A gestão e o financiamento ... - Jani Alves da Silva Morei

PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

TEODORO, Antonio; SHIROMA, Eneida. Mandato e legitimação nas políticas para a educação. Entrevista concedida por António Teodoro, da Universidade Lusófona. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 223-234, jan./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2009.

UNESCO. *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la comisión mundial de cultura y desarrollo. Versión Resumida. París: Publicações Unesco, 1996.

\_\_\_\_\_. CEPAL. *Financiamiento y gestión de la educación en América latina y el Caribe*. San Juan, Puerto Rico: Publicações Unesco, 2004.

WCEFA. *Declaração mundial de educação para todos*. Jomtien: UNICEF/UNESCO, 1990.

**Recebido em: novembro de 2010**

**Publicado em: maio de 2011**

