

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL**  
**BRASILEIRA E O FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas -**  
**do “dito feito” ao “feito não dito”**

Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira

Tese elaborada por Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra Silke Weber e apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do grau de Doutora em Sociologia.

Recife, janeiro de 2006

P436d

Pereira, Célia Maria Rodrigues da Costa  
Democratização da Política Educacional Brasileira e o FUNDEF:  
uma análise de suas práticas discursivas – do "dito feito" ao "feito não  
dito" ... – Recife: O Autor, 2006.  
332 folhas. : il.; tab.

Orientadora: Silke Weber

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
CFCH. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Recife, 2006.

1. Democratização da Educação – Brasil. 2. Educação e Estado.  
3. Escolas – Descentralização. I. Título.

37:30 CDU  
379.981 CDD (22.ed)

UFPE  
BCFCH/2006-01

**Ata da Sessão de Defesa de Tese de CÉLIA MARIA RODRIGUES DA COSTA PEREIRA, do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais, do Centro e Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.**

Aos trinta e um dias do mês de janeiro de dois mil e seis, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º. Andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da Comissão designada para o Exame da Tese de Doutorado de **CÉLIA MARIA RODRIGUES DA COSTA PEREIRA**, sob o título “**Democratização da política educacional brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas “do dito-feito” ao “ feito-não-dito”**”. A comissão foi composta pelos professores: Dra. Silke Weber (Presidente/Orientadora), Dr. Carlos Jamil Cury (Titular externo/PUC-MG), Dr. Gustavo Tavares da Silva (Titular externo/UFPB), Dra. Janete Azevedo (Titular externa/PPGED/UFPE), Dr. Remo Mutzenberg (Titular interno/PPGS/UFPE). Dando início aos trabalhos, a Profa. Silke Weber explicou aos presentes o objetivo da reunião dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida, passou a palavra a autora de Tese, para que apresentasse o seu trabalho. Após esta apresentação, cada membro da Comissão fez a sua arguição, seguindo-se a defesa do candidato. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se da Sala de Seminários para, em secreto, deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornar à Sala, a Profa. Silke Weber, presidente da Comissão e orientadora da candidata, solicitou que fosse procedida à leitura da Ata, com a decisão da Comissão aprovando a Tese **por unanimidade**. E nada mais havendo a tratar, a presente Ata foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 31 de janeiro de 2006.

Profª. Dra. Silke Weber

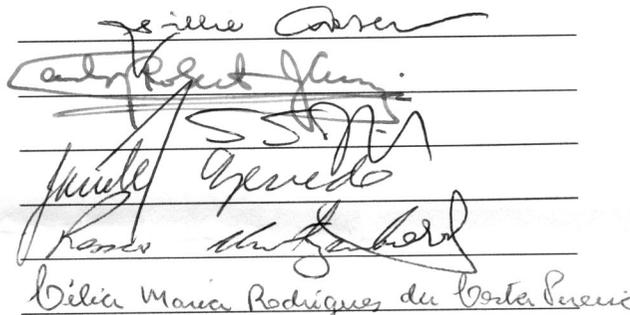
Prof. Dr. Carlos Jamil Cury

Prof.Dr. Gustavo Tavares da Silva

Profª. Dra. Janete Azevedo

Prof. Dr. Remo Mutzenberg

Célia Maria R. da Costa Pereira

  
Silke Weber  
Carlos Jamil Cury  
Gustavo Tavares da Silva  
Janete Azevedo  
Remo Mutzenberg  
Célia Maria Rodrigues da Costa Pereira

## DEDICATÓRIA

Ao meu sobrinho **Tiago José**, *in memoriam*, filho de coração,  
que tão jovem foi por Deus chamado a assumir outra missão.

*Teu é este presente, sonho feito realidade.*

*Imersa na saudade, a mais profunda,*

*A ti, entregá-la venho, emocionada!...*

*Guarda contigo, na eternidade,*

*O testemunho do meu amor por ti!*

*Jovem de luz, espírito de bondade!*

*Onde estiveres, por nós ao Pai estás rogando.*

*Sempre, nesta jornada, me acompanhando...*

*E hoje, desta lâncã, comigo compartilhas!*

## AGRADECIMENTOS

- A **Deus**, que me concedeu a graça de “nascer de novo” e de poder ver concretizado este sonho.
- À **Prof<sup>a</sup>. Dra Silke Weber**, cujas orientações acadêmicas se traduziram em lições de respeito à dignidade humana, de compromisso, de autenticidade, sensibilidade e de testemunho de que a academia é *locus* de construção de um mundo melhor. A ela, o meu respeito e a minha eterna gratidão.
- A **Itamar Nunes**, companheiro de todas as horas, cuja cumplicidade e dedicação foram um porto seguro nesta jornada, somando esforços, dividindo angústias, comungando alegrias, com quem, agradecida, partilho este trabalho.
- Aos meus pais **Carlos** – meu “eterno poeta” – e **Elza**, minha companheira amiga, *in memoriam*, com quem aprendi a prezar a verdade, contemplar o belo, cultivar a autenticidade e viver o amor.
- A **Tia Carminha**, mais do que tia, verdadeira mãe, toda a minha gratidão, carinho e muito respeito pelo seu testemunho de despojamento, autenticidade e cristianismo, através da qual homenageio as demais tias e tios.
- A **Carlos e Luiz Henrique**, irmãos de sangue e de coração, e a **Miriam**, minha cunhada, que desfrutam de meu profundo afeto, compartilhando comigo desta vitória.
- A **Luiz Carlos e Camilla**, sobrinhos que alegam o meu viver, por meio dos quais realizo o meu sentimento materno e vislumbro um mundo melhor.
- A **Cristiano Coutinho Cordeiro**, *in memoriam*, orgulho de meu sangue, exemplo autêntico de compromisso com a edificação de uma sociedade verdadeiramente socialista. Sua lição de que doutor é quem defende uma tese só agora pude, realmente, entender.
- Ao primo **Roberto Costa**, presença firme em todos os momentos de minha vida, através do qual estendo o meu carinho aos demais primos e primas.

- Aos médicos **Dr. Eriberto Marques e Dr. Raimundo Batista** que, com sua competência e compromisso com a vida, tornaram-se instrumento de Deus no restabelecimento da minha saúde.
- Ao **Prof. Dr. Remo Mutzenberg** que, com presteza, compromisso e seriedade, imprimiu sua valiosa contribuição acadêmica na elaboração desta tese.
- Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPE, com especial gratidão aos professores doutores: **Paulo Henrique Martins, Eliane Veras, LÍlian Junqueira, José Carlos Wanderley, Eraldo Souto Maior e Parry Scott** e às Secretárias **Zuleika e Ceres**.
- Aos colegas do doutorado, com particular afeto aos amigos **Ciro e Josadac, Luciana, Salete, Helena, Aurinéa** que, lado a lado, construíram comigo esta caminhada.
- Ao Centro de Educação da UFPE, na pessoa de seu diretor **Prof. Dr. Sérgio Abranches**, e de modo especial ao **Prof. Dr. José Batista Neto, ao Prof. Xavier Uytdenbroc e ao secretário do DFSF Everson Santana**.
- Aos colegas do Departamento de Fundamentos Sócio-filosóficos da Educação do Centro de Educação da UFPE com especial carinho o **Prof. Dr. Geraldo Barroso, ao Prof. Dr. José Policarpo Júnior e Prof. Dr. Ferdinand Röhr**.
- À Congregação das Irmãs Franciscanas de Nossa Senhora do Bom Conselho, berço de minha formação, pela acolhida fraterna que sempre me dispensou.
- Aos amigos **Luciano Cavalcanti, Glória Cavalcanti, Ângela Lessa, Castiliana Oliveira, José Francisco dos Santos e Jaqueline Moreira da Silva**, pelas reiteradas demonstrações de que amigo é aquele das horas difíceis.
- À Prof<sup>a</sup> e amiga **Maria das Graças Correia de Oliveira**, pelo constante apoio, incentivo e confiança na realização deste trabalho.
- À Deputada **Tereza Leitão**, companheira de lutas, pelo empenho na disponibilização de fontes de dados.

## RESUMO

Este estudo, fundamentado na Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe, considera uma política como estrutura discursiva que fixa significados no jogo entre forças sociais e políticas em ação. Nessa perspectiva, analisa o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - política de descentralização do financiamento, como mecanismo de democratização da política educacional. Opõe-se assim, à visão corrente que o restringe à lógica racional-tecnocrática e como expressão do neoliberalismo. Para tanto, recorre à abordagem metodológica da Análise de Discurso Textualmente Orientada (ADTO) de Fairclough, explorando a interdiscursividade, a intertextualidade e o discurso como prática social em documentos e entrevistas. Tem como campo de investigação Minas Gerais e Paraíba e os municípios de Belo Horizonte, Contagem, João Pessoa e Conde, selecionados em função das diferenças observadas na implementação do FUNDEF, entre 1998-2002. A análise se centra nos processos de resignificação operados por entidades, dirigentes e conselheiros. Aderências, resistências e antagonismos foram apreendidos a exemplo da transformação do aluno em dinheiro redefinindo o sentido de acesso à escola como direito social básico, o que daria substrato ao Fundo como política neoliberal. Por outro lado, a ampliação do sentido de escolaridade obrigatória, bem como mudanças nas formas de exercício de poder, introdução de práticas compartilhadas de gestão, reconhecimento da importância da participação da sociedade civil constituem indícios do caráter democratizante do FUNDEF.

## **ABSTRACT**

This study, based on Laclau's and Mouffe's Discourse Theory, regards a policy as a discursive structure that fixes meanings in the game between social forces and policies in action. From this perspective analyses the FUNDEF – Fund of Maintenance and Development of the Primary School and Teachership Valorization -, financing decentralization policy, as a mechanism of school democratization. Opposes, thus, the present vision that restrict it to the technocratic-rational logic as a neoliberalism expression. In order to do so, we adopt the methodological approach of Discourse Analysis Textually Orientated (DATO) of Fairclough, exploiting the interdiscursivity, the intertextuality and the discourse as a social practice in documents and interviews. The research has as investigation field the states of Minas Gerais and Paraíba and the cities of Belo Horizonte, Contagem, João Pessoa and Conde, selected according to the observed differences in the FUNDEF implementation, between 1998-2002. The analyses focus on the re-meaning process by organizations, directors and counselors. Adherences, resistances and antagonisms were noticed as for instance the transformation of the student in money redefining the sense of access to school as a basic social right, what would mean the Fund as a neoliberal policy. On the other hand, the broadening of the sense of mandatory school, as well as changes in the way of power exercise, introduction of shared management practices, recognition of the importance of civil society participation are hints of the democratizing character of the FUNDEF.

## RÉSUMÉ

Fondée sur la théorie du discours de Laclau e Mouffe, cette recherche a été menée tout en prenant la politique en tant qu'une structure discursive formée de signes construits par des forces sociales e politiques en dispute. En vrai, elle consacre son analyse au FUNDEF – Fond pour le Maintien et le Développement de l'Enseignement Fondamental et la Valorisation des Enseignants -, politique de décentralisation du financement public et de démocratisation de la politique de l'éducation. Elle s'oppose à des perspectives orientées vers une logique rationnelle-technocratique et qui prennent le FUNDEF comme une expression du libéralisme. Elle s'appuie sur une approche méthodologique de l'Analyse du Discours Orientée vers le Texte (ADTO) de Fairclough, mettant ainsi l'accent tant sur l'interdiscoursivité et l'intertextualité, comme aussi sur le discours en tant que pratique sociale, présent dans les documents et les entrevues. Le champ empirique d'étude se situe dans les villes de Belo Horizonte et Contagem, celles-ci à l'État de Minas Gerais et de João Pessoa et Conde, dans l'État de Paraíba. Ces villes ont été choisies en fonction des différences observées au cours de l'implantation du FUNDEF, entre 1998-2002. L'analyse est centrée sur les processus de re-signification des discours opérés par les dirigeants et conseillers comme aussi par les institutions. Différents éléments d'un discours ont été appréhendés, comme par exemple les adhésions, les résistances et les antagonismes. L'analyse du discours des sujets a mis en évidence une idée réductrice de l'accès à l'école en tant que droit fondamental. Dans ce sens, l'idée d'élève est alors associée à des critères de distribution de ressources budgétaires, ce qui renforce la thèse du FUNDEF comme un instrument de la politique néolibérale. D'autre part, la construction d'un nouveau sens à la scolarité obligatoire, l'introduction de pratiques de gestion partagée, la reconnaissance de la participation de la société civile, des changements dans les formes d'exercice du pouvoir à l'intérieur des systèmes scolaires constituent en quelque sorte des indices de démocratisation du FUNDEF.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<hr/>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ESTADO E DEMOCRACIA.....</b>	<b>36</b>
<hr/>	
1.1.- Estado: entre diferentes concepções.....	37
1.2.- Democracia: das concepções hegemônicas às concepções não hegemônicas: a busca da utopia desejada.....	51
1.2.1. – Concepções hegemônicas de democracia: a participação como legitimação – uma integração consentida.....	52
1.2.2. - Concepções não hegemônicas de democracia: em busca do valor universal e da participação como elemento de emancipação.....	62
1.2.3.- Democracia radical e plural: desejabilidade a perseguir.....	74
<hr/>	
<b>CAPITULO II</b>	
<b>DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO: SUAS INTERFACES</b>	<b>87</b>
<hr/>	
2.1. – Descentralização: reflexões teórico-conceituais.....	88
2.2. – Descentralização e municipalização na sociedade brasileira.....	95
2.3. – Municipalização: uma política de descentralização da educação.....	101
2.4. – Municipalização e financiamento: o incremento da descentralização.....	109
<hr/>	
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>A POLÍTICA EDUCACIONAL NO PERÍODO – 1998 – 2002: NO RASTRO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO</b>	<b>117</b>
<hr/>	
3.1. – A Reforma do Estado e seus pressupostos.....	118

3.2. – Os efeitos da Reforma do Estado na política educacional.....	122
3.3. – A política educacional do governo FHC.....	227
3.4. – FUNDEF: “a expressão do dito”.....	134
3.5. – FUNDEF: a visão dos estudiosos.....	142
3.6. – Apreendendo a realidade mediante a análise de discurso.....	155

---

## **CAPÍTULO IV**

### **O FUNDEF ENTRE DIFERENTES DISCURSOS: A EXPRESSÃO DE INSTITUIÇÕES E ENTIDADES** 166

---

4.1. – O MEC: a expressão do criador do FUNDEF.....	168
4.2. – A expressão das entidades: CONSED, UNDIME, CNTE.....	173
4.2.1. – O CONSED: a expressão dos secretários estaduais.....	175
4.2.2. – A UNDIME: a expressão dos secretários municipais.....	183
4.2.3. – A CNTE: a expressão dos trabalhadores em educação.....	187

---

## **CAPÍTULO V**

### **DESCOBRINDO SIGNIFICAÇÕES E RESSIGNIFICAÇÕES DO FUNDEF: “O FEITO NÃO DITO”** 194

---

5.1. - FUNDEF: entre diferentes significados -“as faces de sua concepção” .....	198
5.2.- Implementação: o FUNDEF em ação – trilhando o caminho.....	219
5. 2. 1. – Da implantação à implementação: visão geral .....	221
5.2.2. – Processo de municipalização.....	224
5.2.3.- Relação Estado/Município.....	241

5.2.4. – Interferência político-partidária.....249

5.2.5. – Práticas. .... 255

---

**CAPÍTULO VI**

**DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: O QUE O FUNDEF TEM A VER  
COM ELA?** **268**

---

6.1.- CONFUNDEF: Uma instância de democratização do FUNDEF: entre limites e  
possibilidades..... 293

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**..... 302

## INTRODUÇÃO

Realizando o mais ardente sonho,  
A aspiração maior da minha vida,  
Chegando ao fim, então, feliz, me ponho  
A recordar a estrada percorrida...

**Poeta Carlos Costa**

**A** realidade histórico-conjuntural que fez emergir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF se caracteriza pelo debate sobre a necessidade de um novo marco regulatório do Estado e de um efetivo compromisso com a democratização da sociedade e da educação brasileira.

Para melhor compreendê-la, é relevante buscar aspectos do cenário brasileiro a partir dos anos de mil novecentos e oitenta, período em que ocorre no país um movimento em prol de uma contracultura política, em oposição ao autoritarismo vigente, demarcado pela presença de novos atores sociais e políticos que contribuíram para a articulação da sociedade civil, cujos resultados se materializaram na crescente democratização e participação política e fortalecimento das instituições sociais.

Nesse contexto de construção da democratização do país, redemocratizar a educação passou a ser também palavra de ordem, tanto no âmbito do novo sindicalismo, combativo e classista, como no seio da academia e de instituições de estudos e pesquisas sintonizados com os ideais de democratização. Ideário que se fez presente nas agendas de governos progressistas que começaram a se instalar em estados, na década de 1980, e em municípios, desde meados da década de 1970, nos diversos recantos do país, definindo políticas educacionais voltadas para a garantia de acesso de todos a uma escola pública de qualidade.

Cabe lembrar que em 1988, momento de elaboração da Constituição Federal, tinha-se um quadro político em que o Governo Federal, eleito indiretamente, convivia

com governos subnacionais eleitos pela via das eleições diretas, escolhidos, portanto, democraticamente, fato que concorreu para o fortalecimento do federalismo, permitindo associar descentralização com democratização.

Destaque-se, ainda, que o rico processo da Assembléia Constituinte que contou com a participação coadjuvante de vinte e sete entidades ligadas à educação, visando imprimir avanços significativos na Carta Magna, processo que teve continuidade ao longo da elaboração da LDB – Lei nº 9394/1996 que, não obstante a correlação de forças existente, conseguiu incorporar avanços significativos para a educação em todos os níveis.

Dentre esses avanços, a LDB como desdobramento de princípio constitucional, contemplou a gestão democrática da educação pública, enfatizando a autonomia dos sistemas de ensino no estabelecimento de normas consoantes com suas peculiaridades, atribuindo relevo, dentre outros aspectos, à participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Relativamente ao financiamento, a LDB estabelece as despesas que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino e aquelas que não devem ser consideradas na rubrica educação, definindo as fontes de financiamento, os impostos de cada ente federado e as receitas provenientes de transferências oriundas do recolhimento de impostos.

Esse processo de imprimir à legislação educacional uma feição democratizante, reflete o debate que se achava posto na educação, por intermédio de entidades acadêmicas e representativas dos segmentos educacionais, a exemplo da ANPED, da ANFOPE, da ANPAE, da CNTE, do CONSED, da UNDIME e de tantas outras que

partilhavam os mesmos interesses quanto aos destinos da política educacional brasileira.

Weber (1991, p.71), lembra que, nos anos oitenta, o debate nacional sobre a educação, inclusive nas Conferências Brasileiras de Educação e reuniões da ANPED e da ANDE,

“concentrou-se em torno de três aspectos que têm dado substrato às diretrizes dos governos engajados na luta em favor da democratização do país: a qualidade do ensino público, o trabalho do educador e a gestão educacional”.

Ressalta, ainda, que vários governos do PMDB, eleitos em 1982, caso de Minas Gerais, São Paulo e Paraná, como aqueles eleitos em 1986, a exemplo de Pernambuco, assumiram como diretrizes educacionais:

“a universalização da educação básica com qualidade, a dignificação do trabalho do educador e a democratização da gestão educacional, aspectos contemplados pelo Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)” (idem).

Essa tônica conferida ao compromisso explícito com a democratização da educação, com vistas à superação da seletividade como traço que demarca, historicamente, a formatação das políticas educacionais, foi igualmente destacado por Weber (2004), em trabalho realizado em torno da produção acadêmica da Fundação Carlos Chagas, com foco nas políticas educacionais direcionadas ao Ensino Fundamental.

Tal bandeira de luta é operacionalizada nos primeiros anos da década de 1990, quando se assiste a um processo de ampla participação social na construção do *Plano Decenal de Educação para Todos –1993-2002-* que, segundo Farenzena, constituiu “a revolução silenciosa, e uma nova ética de gestão” (2001, p. 256), revelando as

tendências da política educacional desses anos noventa, bem como do Pacto de Valorização do Magistério, firmado em 1994 pelas entidades integrantes do Fórum Permanente de Valorização do Magistério.

Esse Pacto indicou

“os postulados que deviam balizar as políticas e as ações das diferentes instâncias e segmentos para, no âmbito de suas responsabilidades constitucionais, construir de forma integrada e compartilhada as condições à adequada formação do professor e ao competente exercício do magistério” (257).

Tais formulações apontaram para a introdução de mudanças significativas no traçado das políticas educacionais. Podemos afirmar com Silva (2003, p.11), que o

“novo desenho social do fazer político introduzido por estes novos atores sociais, valorizando a democracia participativa como elemento fundante de um novo Estado e de uma nova sociedade, contribuíram para a democratização das relações sociais, tanto no interior da máquina estatal, quanto na sociedade em geral, inclusive na escola”.

Esses elementos ratificam os discursos emergentes dos setores progressistas da educação brasileira, no bojo do processo de afirmação da redemocratização da sociedade, traduzindo uma nova prática política, como expressão de novas práticas articulatórias desenvolvidas, ou seja, práticas que, incorporando sentidos fixados ao longo da história, incluem outros, produzindo novas identidades.

Esse é o caso da municipalização do Ensino Fundamental no Brasil, que tem, ao longo das últimas décadas, assumido significados diversos, fruto de diferentes práticas articulatórias. Assim, a municipalização, não obstante constituir processo em curso desde a década de 1970, conforme tratam autores diversos<sup>1</sup>, galgou maior espaço na

---

<sup>1</sup> Conforme citado por Oliveira (1991); Barreto e Arelaro (1988); Oliveira (1988); Scheibel e Carnevale (1988).

década de 1980, no processo constituinte e nos debates educacionais em defesa de maiores recursos para a educação.

Para Oliveira (1991, p. 6), a municipalização tem oscilado, “ora assumindo conteúdo de descentralização numa perspectiva administrativa, ora apontando para a democratização da gestão pública, numa vertente de cunho político mais amplo”. A autora lembra a importância de estudos feitos por Paiva e Paiva (1986) e Barreto e Arelaro (1986) com relação à competência legal dos municípios na oferta do Ensino Fundamental, sinalizando os limites da municipalização como “fórmula democratizante e descentralizante na direção da modernização administrativa das municipalidades” (Idem). Só recentemente, conforme Weber (2004, p. 81),

“o tema da descentralização/municipalização vem sendo tratado como expressão do federalismo, como explicitação da forma de atuação do Estado com relação aos entes federados, à direção e à gestão das políticas públicas, não obstante a significativa produção existente na área da ciência política relacionada ao campo social”.<sup>2</sup>

Muitos desses estudos, desenvolvidos na década de 1990, têm conferido relevo ao financiamento educacional, encontrando-se, também, abordagens que discutiram e questionaram a descentralização como estratégia de municipalização, sendo poucos aqueles “que enfocam as políticas educacionais como expressões particulares de um processo amplo e complexo referido à natureza do Estado e suas relações com a sociedade, no bojo de cuja dinâmica são gestados projetos nacionais e de governo” (idem)<sup>3</sup>.

O tratamento diferenciado que vem sendo dado à municipalização, nas últimas décadas, sofre a interferência das mudanças conjunturais processadas no país, de forte

---

<sup>2</sup> Weber aponta os trabalhos de: Almeida, 2002; Anjos jr., 1998; Arretche, 2002, 2003; Castro, 2001; Kugelmas, Sola 1999; Souza, (2003), muitos destes tratados nesta tese.

<sup>3</sup> Dentre os trabalhos apresentados por Weber encontram-se: Azevedo, (1992); Costa, (1997; Garcia, 2002; Machado, 2002), Mello; Rodriguez, 2001; Velloso, 1987; Vieira; 200; Weber, 1998, muitos destes também abordados neste trabalho.

repercussão nas políticas educacionais, justificando a existência de movimento pendular em torno da municipalização, com duas diferentes práticas.

Uma que ratifica a falta de condições das municipalidades para gerenciar, de forma isolada, os encargos educacionais, comprometendo a qualidade do ensino. Alega que a desresponsabilização do Estado com a oferta do Ensino Fundamental pode acarretar desorganização na prestação dos serviços educacionais à população.

Outra que, mesmo reconhecendo os problemas existentes no processo de municipalização em curso no país, acredita nas suas possibilidades de viabilizar inovações educacionais e de atender efetivamente demandas locais, devido à proximidade com a população, podendo tornar-se espaço de democratização da educação.

É interessante ressaltar que Oliveira, já em 1991, propunha a articulação das redes públicas a partir de políticas pactuadas entre as instâncias governamentais, idéia que é comungada por Melo (1990), ao reafirmar a necessidade de integração e de identidade de propósitos educacionais com vistas à qualidade do ensino e à sua universalização.

É no âmbito das discussões sobre a direção a ser impingida às políticas educacionais que a descentralização, como política de democratização, toma corpo, sobretudo após a Constituição Cidadã de 1988, reacendendo o debate sobre o federalismo no país, mas sinalizando mecanismos capazes de firmar pactos entre os entes federados como expressão de democratização das estruturas de poder do Estado brasileiro.

Um rebatimento desse debate se faz presente na LBD, quando reafirma o regime de colaboração, expresso na Constituição Federal de 1988, entre estados e municípios, definindo as competências de cada uma das instâncias federadas.

A tônica concedida pela vertente do pensamento crítico-progressista à descentralização se expressa na municipalização, percebida como uma política capaz de aliar à democratização dos processos decisórios a autonomia financeira, posição que é partilhada por uma gama de estudiosos, conforme será explicitado ao longo do presente trabalho. Trata-se, no entanto, de uma ótica que se opõe à perspectiva da descentralização-centralizadora presente no traçado das políticas educacionais, inclusive nos governos militares.

Contudo, devemos considerar que nos anos noventa do século XX, o cenário que se descortina é permeado pelas reformas promovidas no Estado, implicando um processo de reorganização no campo da política.

O modelo sobre o qual se sustentou o padrão de acumulação capitalista, a partir da década de 30 do século passado, denominado de modelo keynesiano, configurando o Estado do Bem-Estar Social<sup>4</sup> ou Estado Previdência, entra em crise com a recessão econômica decorrente do problema do petróleo, na segunda metade do mesmo século. Apontam-se também como causas dessa crise os excessos de gastos com as políticas públicas e o serviço da dívida externa, haja vista a grande elevação das taxas de juros no final dos anos setenta e princípio dos anos oitenta do século XX.

Essa crise do Welfare State na Europa traz, como contrapartida, o neoliberalismo produzindo uma série de transformações conservadoras no Estado, ou seja, a redução

---

<sup>4</sup> No Brasil nunca existiu, efetivamente, um Estado de Bem-Estar Social e sim um Estado de Mal-Estar Social. Podemos falar em Welfare State em países do primeiro mundo, sobretudo os escandinavos.

da intervenção direta do Estado nas políticas públicas de caráter redistributivo como a saúde e a educação, a reforma no sistema previdenciário, restringindo direitos historicamente conquistados pelos movimentos dos trabalhadores, dentre outros<sup>5</sup>, que atingiram a maioria dos países ocidentais, inclusive o Brasil, no princípio da década de 1990.

Paralelamente a esse movimento de desmonte do Estado do Bem-Estar Social, o processo de globalização vai avançando e se consolidando em todo o mundo, sobretudo, após a crise política dos países do chamado socialismo real, no final dos anos de 1980.

Entendida como um fenômeno econômico, a globalização tem se caracterizado, dentre outros elementos, pela abertura do comércio em escala mundial, pela afirmação da lógica econômica como matriz da organização social, pela redução de taxas alfandegárias, associadas à flexibilização do mercado de trabalho e à possibilidade de ingresso da maioria das nações ao capital internacional, mas que inclui, também, dimensões políticas e culturais.

Nessa perspectiva,

“a proposta de modernidade na periferia deixa de enfatizar o desenvolvimento nacional, dirigindo-se para outra preocupação: a necessidade de integração à economia internacional, ou seja, o importante não é tanto o desenvolvimento interno de cada país, mas o cumprimento de uma determinada pauta de compromissos que garanta sua inserção na globalização” (GUGLIANO, 2000: p. 69).

É nesse contexto que pode ser entendida a adoção de políticas neoliberais, em países emergentes, na tentativa de sua integração ao bloco de países economicamente mais avançados.

No entanto, apesar do discurso da globalização neoliberal ter se tornado hegemônico, segundo Santos (2002, p.13), ela não é única, paralela à ela e em reação a

---

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento ler *A social democracia*, de Adam Przeworski, (1989).

ela, há uma globalização alternativa em curso, mediante a formação de “redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais”, nos mais diferentes pontos do mundo, em oposição ao declínio das políticas públicas, ao desrespeito aos direitos humanos, enfim, às mazelas sociais com que se depara a humanidade, produzidas de forma direta ou indireta pela globalização neoliberal . Essa globalização alternativa emerge, portanto, de novas práticas articulatórias que tentam fixar um novo sentido ao processo de globalização.

Com base nessa breve análise, podemos entender que essas re-configurações econômica, política e cultural vão promovendo fortes mudanças, sobretudo, pelos problemas sociais que se acentuaram e pelos novos conflitos que surgem. Nesse sentido, as palavras de Novais (1995, p.28) bem ilustram essas mudanças nos terrenos da política, da cultura e do indivíduo:

“vivemos na cidade do temor e da tristeza, adotada como o lugar natural e necessário; os relatos de escravidão já não espantam: o corpo busca excitantes brutais, emoções breves e grosseiras para sentir e agir. O isolamento do indivíduo é cada vez mais superado apenas pelo sentimento de impotência diante das flutuações políticas. Resta o consolo da superstição e dos cultos ingênuos, expressões de refúgio de felicidade, como se o bem pudesse resultar do encontro de vários males. Fundamentalistas dirigem a política, seitas fanáticas espalham-se em vários países, cultos diabólicos, imolações de crianças, suicídios em massa, massacres políticos. Os tarôs, as cartomantes e os videntes ocupam o lugar da ciência política”.

Nesse cenário marcado por crises que expressam, sobretudo, mudanças no processo de acumulação capitalista que vinham se gestando nas três últimas décadas, demarcando uma nova geopolítica, ao lado de novos requerimentos impostos pelo novo paradigma científico-tecnológico de acumulação flexível, é que ganha relevo o debate em torno das funções assumidas pelo Estado e que são retratadas por teóricos que balizam este trabalho.

É notório que as alterações promovidas pelo crescente processo de globalização têm modificado a organização política dos Estados Nacionais e introduzido amplas reformas no aparato estatal, inspiradas pela visão neoliberal preconizada, dentre outros por Hayek e Friedman. Advoga-se o Estado mínimo, enxuto, como requisito indispensável a uma economia de mercado, à abertura econômica e às mudanças gerenciais na administração do Estado.

Na ótica dos neoliberais essas políticas de bem estar acarretaram aumento das demandas sociais, provocando o inchaço da agenda estatal, ao mesmo tempo em que desequilibraram, sobremaneira, a relação entre gastos sociais e capacidade orçamentária do Estado.

Mesmo existindo diferentes formas de interpretação acerca da crise do Estado, processo que se acentuou nas duas últimas décadas, há consenso quanto ao fato de que as sociedades hodiernas passam por um processo de rápida reestruturação produtiva, cujos efeitos provocam rupturas no caráter regulatório do Estado.

Para os teóricos que integram o pensamento crítico ao neoliberalismo: Sader, 1999, Boron, 1999, Oliveira, 1999, Theborn, 1999, Santos, 2002, dentre outros, as reformas empreendidas têm caráter eminentemente conservador, expressando um movimento social capaz de tecer uma considerável coalizão de corte conservador.

Esse novo formato de ação estatal assume, no Brasil, maiores contornos a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, devido, inclusive à coalizão política que ascendeu ao poder, cujo programa vincula a necessidade de promover reformas no Estado aos ajustes requeridos pela nova ordem mundial.

Nesse sentido, as reformas desenvolvidas pelo governo FHC, a partir de 1995, se firmaram em pressupostos pautados nas exigências impostas pela acumulação do capital, entre as quais a viabilização de serviços públicos mais eficientes e mais

eficazes, portanto, de melhor qualidade. Tais reformas tiveram, conseqüentemente, desdobramentos no traçado das políticas públicas que passaram a enfatizar estratégias de descentralização e de privatização como mecanismos para a realização das clássicas funções de Estado Liberal.

Nessas reformas, a descentralização passa a ser pensada a partir dos princípios da racionalidade dos gastos públicos e de envolvimento direto dos potenciais beneficiários das políticas públicas, seja na definição das prioridades, seja no controle dos gastos. Para os críticos, essas reformas tiveram por fim instalar uma prática gestonária que, adotando a descentralização como princípio, se traduziria em aumento da regulação estatal, ou seja, numa nova-velha forma de descentralização-centralizadora.

O discurso da descentralização, no entanto, já se achava inscrito desde os anos de 1980, conforme visto, no âmbito do processo de abertura em curso no país, nas pautas reivindicatórias das intensas mobilizações de forças sociais e políticas progressistas que tentavam romper com o centralismo burocrático-autoritário, típico do aparelho de Estado e ainda prevalente na condução das políticas públicas. Tratava-se de discussão que se situava, portanto, no projeto de democratização do país, conotando, assim, a descentralização uma estratégia eminentemente democrática, bastante diferente do significado que lhe passara a ser imprimido no âmbito das reformas mencionadas.

Segundo análises feitas por diversos estudiosos, a exemplo de Azevedo (2002), e Arretche (2002), a descentralização das políticas educacionais se impôs como estratégia de afirmação da municipalização, processo que vem crescendo no Brasil nas últimas décadas. Para alguns deles, esta decisão sugere uma lógica de desresponsabilização do Estado, com base nas orientações neoliberais.

Dentre as medidas descentralizadoras em favor do poder municipal adotadas pelo poder central no âmbito da educação, destaca-se a criação do FUNDEF - Fundo Nacional de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, tendo sido regulamentado pela Lei nº 9424, de 24 de dezembro do mesmo ano.

O FUNDEF representa uma nova sistemática de redistribuição dos recursos financeiros destinados ao Ensino Fundamental, consoante com a Constituição Federal de 1988 e com a LDB, Lei nº 9394/96. Sua implantação, de caráter compulsório, se deu a partir de janeiro de 1998, em todo território nacional.

O FUNDEF traduz uma política de descentralização financeira visando, conforme o discurso oficial, promover maior equidade na distribuição dos recursos, com vistas a assegurar a melhoria salarial dos professores, a sua formação e as condições requeridas para a qualidade do ensino. A implementação do FUNDEF deve ser fiscalizada e ser objeto de controle social, prevendo-se para tanto, a participação da sociedade civil nos Conselhos que deveriam ser instituídos em cada ente federado.

Segundo o discurso do MEC (1998), O FUNDEF representa a principal reforma da Educação na década de noventa do século XX, traduzindo o “paradigma do novo enfoque das políticas públicas de Educação”, porque vincula a descentralização da oferta do Ensino Fundamental e a divisão de encargos entre estados e municípios. Para o MEC, os municípios foram os beneficiários diretos pelo incremento de recursos oriundos do FUNDEF.

Constituindo uma nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, traz como medida inovadora a subvinculação de quinze por cento dos recursos destinados constitucionalmente à educação, ou seja, dos 25%, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério do Ensino

Fundamental. Isso se dá por intermédio da partilha dos recursos arrecadados em cada estado com seus respectivos municípios, tomando por critério o número de alunos atendidos em cada sistema de ensino, com base num custo-aluno ano, cabendo à União, conforme a Lei, complementar o valor estipulado naqueles estados e municípios que apresentarem valores aquém do arbitrado a cada ano.

Vale frisar que são vários os estudos e pesquisas que têm se debruçado na análise do FUNDEF: Portela: 1995; Marques: 1995; Verhene: 1996, 2001; Monlevade e Ferreira: 1997; Callegari: 1997; Melchior: 1997; Castro: 1998; Velloso: 1998; Davies: 1998, 1999, 2000; Dourado: 1999,2002; Pinto: 2000; Bassi: 2001; Amaral: 2001; Oliveira e Adrião: 2001; Farenzena: 2001; Oliveira: 2002; Alves: 2002; Pinto: 2002, Souza Junior: 2002; Ribeiro: 2004, dentre outros. Esta produção, que circula tanto no meio acadêmico como nos órgãos governamentais, apresenta homogeneidade em termos dos enfoques adotados, com significativa semelhança nas argumentações, evidenciando-se consensos tanto entre os defensores, como entre os críticos do FUNDEF.

Esses estudos revelam a prevalência da orientação neoliberal na formulação do FUNDEF, fundada na racionalidade técnico-burocrática e no tecnicismo, como base teórica principal. Evidenciam que esta política reduziu o problema da qualidade do ensino ao mau gerenciamento dos recursos, estando a sua superação na transferência de responsabilidades, via descentralização para os municípios.

De modo geral, a produção existente tem se centrado na análise da aplicação dos recursos, na expansão da matrícula escolar, no controle fiscal e no cumprimento da legislação pertinente.

Reconhecem tais estudos, no entanto, ter o FUNDEF contribuído para o alargamento do padrão redistributivo dos recursos financeiros destinados à educação,

ainda que de forma tímida diante da proporção de recursos financeiros destinada às ações educacionais em diversos outros países.

As abordagens críticas estudadas partem do mesmo ponto, conforme mencionado, ou seja, a crítica à concepção neoliberal que subjaz à definição das políticas públicas, constituindo a teoria marxista, na maioria das vezes, a base de sustentação dos argumentos apresentados.

A nossos olhos, esta visível fixação, numa ótica quase exclusiva de entendimento da realidade pode obscurecer processos, certamente mais complexos, até porque "envolvem práticas discursivas em mudança que podem contribuir para a modificação do conhecimento, das relações sociais e das identidades sociais" (FAIRCLOUGH, 2001, p.27).

Um argumento muito encontrado na literatura revisitada é o de se atribuir a criação do FUNDEF a uma determinação do Banco Mundial ou de outras agências multilaterais de fomento educacional, visão que pode conotar viés ideológico, na medida que desconsidera o processo instalado no país, desde a década de 1980, em prol da democratização da educação, quando a definição de uma política de financiamento se impôs como condição de atendimento às demandas educacionais.

Nesse sentido, a leitura do FUNDEF, como uma medida neoliberal, integrante de um pacote importado, além de desconsiderar que suas raízes se fincaram nas discussões de setores progressistas da educação brasileira, tem se tornado empecilho à visibilidade de avanços nas políticas locais. Além disso, a postura denunciatória/contestatória, muitas vezes linear e mecanicista, descarta o movimento dialético da realidade e conduz à conclusão de que esta política de descentralização não conseguiu operar significativas mudanças na democratização da gestão da educação e na gestão do Ensino Fundamental.

Ora, uma política, nos marcos da Teoria do Discurso constitui uma estrutura discursiva que fixa significados a partir do jogo entre forças sociais em ação. Nesse sentido, a identidade de uma política se efetiva face à presença de outros discursos que exercem sobre ela interferências. Ela resulta, assim, do confronto de diferentes forças, o que implica considerar que a identidade do discurso muda em face de outros discursos. Para Laclau e Mouffe (1985, p.48) a

“política como prática de criação, reprodução e transformação de relações sociais não pode ser localizada num nível determinado do social, já que o problema do político é o problema da instituição, isto é, da definição e articulação das relações sociais num campo atravessado de antagonismo”.

Com base nessa compreensão, defendemos que uma política não se restringe a um único fundamento, a uma única fixação, podendo, por conseguinte, sofrer processos de reinterpretação, de desarticulação e rearticulação, produtora que é de novos sentidos e de novas relações sociais. Desse modo, o FUNDEF, como uma política educacional, também seria capaz de mobilizar sentidos outros, diferentes daquele atribuído a uma reprodução neoliberal, pelas novas práticas articulatórias que a sua aplicação engendraria.

Nessa perspectiva, é possível contestar o tratamento que vem sendo conferido ao FUNDEF, restrito a um só fundamento, impedindo a apreensão de sua complexidade e das possibilidades de produção de novos significados, da emergência de mudanças discursivas.

Com efeito, talvez por não terem recorrido ao conceito de hegemonia, esses estudos, em qualquer de suas vertentes, terminaram obscurecendo o movimento próprio do FUNDEF na produção de novos discursos em relação à educação escolar, nem sempre confirmadores do discurso oficial.

Ao desconsiderarem a luta por hegemonia que, conforme acentua Laclau (1993, p.10), remete a “uma proliferação de significantes flutuantes na sociedade”, e que a competição política implica “tentativas de forças rivais de fixar parcialmente esses significantes a configurações significativas particulares” (LACLAU e MOUFFE, 1985, p.10), tais estudos não compreendem que uma configuração política existente é contingente. Ora, a hegemonia é “uma teoria das decisões tomadas num terreno indecidível” (idem), portanto, passível de redefinição.

Desse modo, em contraposição às análises apontadas nos estudos examinados, partimos do entendimento de que o FUNDEF, embora tenha nascido no contexto de um Estado Neoliberal que se inicia no Brasil, no Governo Collor de Mello, avança no Governo Itamar Franco e se consolida no Governo FHC, integrando, portanto, a agenda política da segunda gestão deste último governante, carrega consigo, além de uma lógica neoliberal voltada para a eficiência e a competitividade, uma lógica democratizante que pode suscitar práticas de solidariedade e de afirmação da cidadania. Carrega consigo, portanto, potencial articulatório distinto do projeto político em que se inscreveu.

As idéias originárias do FUNDEF, ou seja, a necessidade de um novo ordenamento na política de financiamento educacional, já vinha em debate no *Pacto de Valorização do Magistério*, fazendo-se presente também no *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993-2002), não cabendo atribuí-lo apenas aos artífices do governo FHC. O formato por ele assumido, é verdade, trilhou caminhos definidos pelo MEC de então, o que, no entanto, não se fez sem polêmicas e discórdias no meio educacional.

Além disso, a própria LDB, aprovada alguns dias antes da Lei do FUNDEF, já dispunha sobre a criação do Sistema Estadual de Educação e do Sistema Municipal de

Educação e sobre o Plano Nacional de Educação, explorando as possibilidades, consoante com a Constituição Federal, de viabilização de um pacto federativo, lógica que também se fez presente no discurso do FUNDEF.

Com base nessas considerações, visualizamos o FUNDEF como um discurso, como uma política de descentralização-centralizadora, de caráter contábil, firmado numa lógica racional-tecnocrática, mas que constitui um espaço de democratização, podendo ganhar tônica própria em função dos novos sentidos que lhe são atribuídos localmente pelas políticas educacionais, mediante práticas articulatórias desenvolvidas no âmbito da disputa por hegemonia..

As formas de sua implementação tanto podem ratificar a lógica que lhe é inerente, ou seja, a racional-tecnocrática, como podem exercer caráter transformador, traduzindo-se em instrumento de democratização, a depender das condições instaladas, dos projetos em curso, dos compromissos políticos com a educação, das práticas gestonárias adotadas, das relações entre estados e municípios, enfim, das experiências acumuladas no âmbito de cada estado e de cada município e da vontade política dos seus governantes.

Assim, na condição de uma política de racionalização do uso dos recursos financeiros, o FUNDEF pode abrir espaços para a geração de mudanças, permitindo aos governos subnacionais imprimir conteúdos próprios aos seus projetos numa perspectiva de democratização da educação.

É em função desse entendimento que tomamos como problema de pesquisa: **como se deu o processo de democratização da política educacional brasileira, no período 1998-2002?** Partimos da premissa de que a descentralização do financiamento educacional, como indutora da municipalização, constitui elemento propulsor dessa democratização. Nesse sentido, buscamos apreender como se efetivaram as relações

entre as instâncias governamentais na sua implementação, a partir das forças sociais e políticas em presença e das condições instaladas no âmbito dos Estados e municípios.

Nessa perspectiva elegemos como objeto de pesquisa **o FUNDEF, uma política de descentralização do financiamento do Ensino Fundamental, indutora da municipalização, como mecanismo de democratização da política educacional.** Buscamos analisar o seu formato de implementação, sua contribuição ao processo de municipalização, as possíveis interferências político-partidárias, os processos de aderência e de resistência e os resultados por ele produzidos, sobretudo, com relação ao desenvolvimento de práticas democratizantes no âmbito da política educacional.

A própria previsão dos Conselhos de Acompanhamento, em cada ente federado, permite pensar a possibilidade de fiscalização, de vigilância, de ampliação de reivindicações, de organização dos segmentos educacionais e de reflexão acerca de questões educacionais, num permanente processo de debate e de interlocução entre os segmentos que os integram, em decorrência da dinâmica que neles for sendo instaurada, tornando-se espaço efetivo de democratização.

Assim, na presente tese: *“Democratização da Política Educacional Brasileira e o FUNDEF, uma análise de suas práticas discursivas – do “dito-feito” ao feito-não dito”*, situamos o FUNDEF como campo discursivo capaz de permitir a efetivação de novas e diferenciadas práticas articulatórias produtoras de novos discursos em relação à democratização da educação.

Elegemos, como referência básica para o estudo, as concepções de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, dois pós-marxistas, “sem pedirem desculpas” que, apoiados nas reflexões de Gramsci e nos debates a respeito da produção de sentidos, constroem a por eles denominada Teoria do Discurso. Nesse contexto teórico, repensam a política como constitutiva das relações sociais e concebem a hegemonia como expressão da

vontade coletiva tecida mediante práticas articulatórias no seio do antagonismo social, no qual se incluem as classes sociais.

Laclau e Mouffe (1985, p.16) não negam a ação das classes sociais na política, mas não as vêem como espaço singular de construção da ação política, na medida que contestam “a premissa da sociedade como uma totalidade suturada e autodefinida” e a existência de “um princípio regular fixando e, portanto, constituindo o campo das diferenças como um todo”.

Nessa perspectiva, consideram toda articulação contingente um espaço vazio de sentidos marcado por “várias tentativas de ocupá-lo”, elas mesmas “transitórias e sujeitas à contestação” (idem). Segundo esses teóricos, não pode haver um processo de fixação absoluta de diferenças, assim como uma absoluta não-fixação, constituindo o campo da sobre-determinação o espaço de construção das identidades.

É a partir dessa visão que utilizamos o conceito de Discurso formulado por Laclau e Mouffe (1985, p.16) como um sistema no qual o significado central, originário ou transcendental, nunca está absolutamente presente fora do sistema de diferenças” (idem).

Tal concepção pretende superar a visão essencialista e economicista de sociedade, contestando a relação direta entre estrutura e superestrutura, assim como o caráter homogêneo e único do processo político e redefine o campo em que se constrói o processo hegemônico, afirmando o princípio político.

A partir da negação da existência de um centro, Laclau e Mouffe afirmam que tudo se transforma em discurso, não traduzindo o conceito de estrutura algo real, mas algo que exerce uma função. E, no entanto, embora se necessite de um centro fixo, que é construído por meio de práticas articulatórias, ele pode ser substituído por outros

centros, verificando-se nos processos sociais a ocorrência de sucessivas substituições, de descentramentos.

É na inexistência de um centro ontologicamente dado, de uma verdade pré-determinada que reside a possibilidade de construção de centro e descentramentos, como um processo de construção/desconstrução, por sucessivas substituições. É nesse processo que Laclau e Mouffe vislumbram a efetivação da hegemonia. Para eles, a hegemonia traduz um processo articulatório, ela se constitui por intermédio de práticas articulatórias, de discursos, que permitem a construção de centramentos ou de pontos nodais e também de identidades.

Nesse aspecto, divergem de Gramsci, que mesmo tendo feito no campo do marxismo uma análise mais flexível e mais aberta de como ocorrem as relações de força no interior do Estado não conseguiu desvinculá-las das classes sociais e da posição por elas ocupadas na base econômica. Conforme Mutzenberg (2002), baseado em Laclau (1994; 1997),

“um processo hegemônico é sempre relacional posto que de qualquer ponto, o outro está presente, tanto o subjugado traz as marcas impressas por quem exerce o poder, quanto este último carrega as marcas daquele. Considerando a natureza plural e fragmentada das sociedades contemporâneas, os processos hegemônicos tornam-se também plurais. Neles não há um determinado conteúdo a priori, mas construídos através de sucessivos atos de identificação, atos estes que sustentam, modificam, resistem ou rejeitam a ordem concreta”.

Diferentemente do marxismo, que admite a existência de uma classe fundamental como núcleo de uma formação hegemônica, Laclau e Mouffe defendem a presença de um “sujeito hegemônico” em uma dada prática articulatória, ocupando uma posição parcialmente exterior àquela que está articulando.

Mas há concordâncias dos autores (1985, p. 35) com o pensamento gramsciano como, por exemplo, o conceito de formação discursiva que inclui a idéia de que não há

“nenhuma unidade dada, por qualquer forma de *a priori* histórico, mas regularidade em dispersão”, aproximando-se do que Gramsci define como vínculo unificador do Bloco Histórico. Ao admitirem a hegemonia como um fenômeno de fronteiras, aproximam-se do conceito gramsciano de “guerra de posição” que supõe a negação do fechamento social.

Com efeito, quando ocorrem variações na fronteira, em decorrência de flutuações na guerra de posição, muda-se, simultaneamente, a identidade dos diferentes atores em luta, o que comprovaria a impossibilidade de se pensar num centro como destino final.

Laclau e Mouffe afirmam que a hegemonia é um tipo de relação política, uma forma de política, mas não um lugar determinável na topologia social, “pois em uma dada formação social pode haver uma variedade de pontos nodais hegemônicos” (p.37).

Chegam, inclusive, a considerar que alguns desses pontos nodais podem sofrer sobredeterminações, expressando a condensação de várias relações sociais, tornando-se foco de uma multiplicidade de efeitos de totalização. Descartam, contudo, um centro social, pois a hegemonia não pode ser entendida como reflexo de efeitos de um ponto exclusivo. Nesse sentido, os efeitos produzidos pela hegemonia são oriundos de um excesso de significados, resultante, portanto, de processo de deslocamento, de descentramento.

Nenhum processo hegemônico será capaz de dar conta da totalidade do social, nem tão pouco constituir seu centro, uma vez que a prática hegemônica pressupõe considerar o social como um espaço aberto, não podendo assim, a hegemonia ser formada a partir de uma única força social. Isto porque

“todo bloco histórico – formação hegemônica – é construído por meio de regularidade em dispersão e esta dispersão inclui uma proliferação de diversos elementos: sistemas de diferenças que

diferem parcialmente identidades relacionadas, cadeias de equivalências [...] formas de sobredeterminação” (p. 40).

Ao se constituir como processo aberto, a hegemonia sempre exclui algo. Assim hegemonia, para os autores, constitui um discurso que tenta fixar sentidos, marcada por uma contingência e não por uma determinação. Contingência entendida como a natureza não determinística de atores e conteúdos implicados na formação hegemônica, conferindo-lhe um caráter processual, interativo no interior de um campo político, onde se constroem discursos.

Com base nesses pressupostos teóricos e considerando o FUNDEF como uma prática discursiva que emerge do Estado, mas que envolve simultaneamente a ação de atores sociais, num contínuo processo de produção de novos sentidos e de construção de novos discursos, nos propomos a captar focos de continuidades e rupturas, processos de aderência, resistência e antagonismos, identificando as contribuições oferecidas pelo Fundo à democratização da política educacional brasileira.

Nesse sentido, vislumbramos a possibilidade de diferentes processos de resignificação do Discurso do MEC, face às relações que se dão entre as esferas governamentais, considerando a correlação das forças sociais e políticas em ação em cada uma das realidades pesquisadas e suas condições objetivas, ou seja, os estados de Minas Gerais e da Paraíba e dois de seus municípios; Belo Horizonte e Contagem e João Pessoa e Conde, respectivamente.

Por ser o FUNDEF uma política de descentralização do financiamento educacional, com vistas à municipalização do ensino e levando em conta a natureza do problema em estudo, ou seja, que contribuição o FUNDEF deu para a democratização da política educacional, organizamos a presente tese de modo a incluir discussões em torno de categorias intrinsecamente a ele vinculadas, como é o caso de Estado,

democracia, descentralização municipalização e financiamento educacional. A Reforma do Estado Brasileiro é também tematizada por ter o FUNDEF integrado a sua agenda no âmbito da política educacional, não obstante se ter a clareza de que discussões e propostas referentes ao redirecionamento do financiamento educacional já estavam em curso no país, no bojo das reivindicações democráticas de educação.

Como abordagem metodológica elegemos a Análise de Discurso Textualmente Orientada – ADTO de Norman Fairclough que nos permitirá analisar documentos e entrevistas a partir da interdiscursividade, da intertextualidade e do discurso como prática social.

**CAPÍTULO I**

**ESTADO E DEMOCRACIA**

"A democracia é algo de incerto e improvável e nunca deve ser tida como garantida. É sempre uma conquista frágil, que precisa ser defendida e aprofundada"

**Chantal Mouffe**

**C**onsiderar o FUNDEF uma política pública significa reconhecê-lo como de responsabilidade do Estado. Para melhor entendê-la, apresentamos concepções de Estado, em diferentes vertentes, visando captar a natureza do Estado Brasileiro, sobretudo, na conjuntura em que foi gestado o FUNDEF.

Para compreendermos o FUNDEF como expressão da Democratização da Educação, impõe-se discutir, igualmente, a noção de democracia, historicamente produzida, mediante abordagens de diferentes correntes do pensamento sociológico e político. A apropriação dos diferentes processos de significação e ressignificação da democracia nos possibilita a interpretação da(s) possíveis concepções presentes no campo de investigação.

Além disso, a junção das duas categorias Estado e democracia se justifica pela imbricação que elas possuem; falar em democracia remete ao entendimento de que tipo de Estado lhe dá origem.

## **1.1 - ESTADO: ENTRE DIFERENTES CONCEPÇÕES**

Tematizar o Estado sempre constituiu uma tarefa complexa, sobretudo, nos tempos presentes, marcados pelas rápidas e profundas transformações que vêm se operando em escala mundial, face aos efeitos produzidos pela globalização, pela revolução científico-tecnológica, pela reestruturação produtiva, bem como pelas mudanças observadas no campo da política e da cultura.

Tem-se, ao longo da história, uma vasta produção acadêmica acerca do papel do Estado e de sua relação com a realidade social, concentrando-se as análises atuais nas reformas introduzidas nos Estados-nação, deixando ao largo o aprofundamento do debate sobre as teorias de Estado. Não obstante consideramos importante explicitar, em grandes linhas, algumas abordagens teórico-conceituais do pensamento sócio-político contemporâneo que têm influenciado o debate sobre políticas educacionais.

Um desses estudiosos é Martin Carnoy que, em sua obra *Estado e Teoria Política* (1998), tece análise das abordagens, historicamente construídas acerca do Estado, partindo da premissa de que a política adquiriu relevância à medida que as economias em todo o mundo se caracterizaram por um processo de desenvolvimento no qual o setor público passou a ter relevância.

O crescimento do papel assumido pelo Estado, não só no que diz respeito à dimensão política, mas também à econômica e ideológica galvanizou a investigação dos cientistas sociais, chegando Carnoy (1998, p. 09) a afirmar que o

“Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da “sofisticação” crescente das armas, para a própria vida e morte”.

Partindo do entendimento de que as teorias de Estado são teorias de política, Carnoy ressalta que “a visão tradicional e clássica do” bem comum” e as posturas marxistas sobre o Estado continuam sendo fundamentais para a compreensão das teorias atuais que delas decorrem” (p. 11).

Para ele, as diferenças existentes entre as concepções gerais da teoria de Estado, bem como as diferenças que cada uma delas carrega dentro de si, constituem a base que permite compreender as divergências quanto às estratégias político-econômicas de mudança e de controle social, tanto em realidades capitalistas avançadas, como naquelas em desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o autor critica as chamadas concepções de “Estado do Bem-comum” que, apoiando-se no pluralismo, afirmam a pretensão do governo estar sempre a serviço do povo, de servir aos interesses da maioria, porque na prática não o fazem. Assumem, assim, o princípio básico de “que os indivíduos, coletivamente, devem ser capazes de determinar as leis que os governam”, questão que é tão antiga quanto “as idéias de direitos humanos e democracia” (p. 20), e que se opunha ao feudalismo quando a lei divina determinava as relações sociais e a própria governabilidade.

Com relação às teorias marxistas de Estado<sup>6</sup>, Carnoy explicita a sua diferença das abordagens liberais, porque encontram seu fundamento na determinação econômica e no conflito social gerado pela posição que as classes sociais ocupam no sistema produtivo. Para Marx, o Estado surge como consequência das contradições geradas pelo desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, não como um mediador dos conflitos, mas tomando parte no próprio conflito social a favor dos interesses da burguesia.

Cinco outras relevantes contribuições pós-leninistas são citadas pelo autor a respeito da teoria de Estado: as de Gramsci, do estruturalismo de Althusser e Poulantzas, de Pietro Ingrao, Claus Offe e Norberto Bobbio<sup>7</sup>.

Outro autor que discute o período áureo de crescimento do Estado é Therborn (1999,p.80), que distingue três correntes distintas:

“uma corrente marxista que esteve representada por Nicos Poulantzas, Ralph Milliband, Michael Lowy e Therborn; uma segunda corrente que poderíamos denominar estatista, muito mais acadêmica e inspirada na obra de Max Weber. Em terceiro lugar, uma corrente teórica que não se conhecia como uma teoria específica de Estado, (...) o enfoque da decisão pública, uma expansão da teoria liberal aplicada ao Estado”.

---

<sup>6</sup> Marx não teve tempo suficiente para aprofundar e desenvolver a sua concepção de Estado. O pouco produzido se encontra nos textos históricos, principalmente em “*A luta de classes na França*”. Sua concepção foi desenvolvida, principalmente por Lênin e pelos marxistas.

<sup>7</sup> Ver obra citada.

Tais correntes, segundo interpreta Therborn, buscaram explicar o funcionamento e a formação do Estado Capitalista, a partir de três perspectivas. A primeira, representada pelo pensamento marxista concentrou seus esforços no reconhecimento do papel do Estado no sistema de poder da classe dominante, sua atuação no funcionamento da economia capitalista e na apreensão dos limites colocados, tanto pela democracia, como pelas reformas do Estado.

Já para a segunda vertente, o estatismo, a grande questão reside na compreensão do funcionamento e dos efeitos sociais gerados pela organização do Estado, confirmando a sua autonomia, reconhecendo-o como agente. Na terceira, a perspectiva da decisão pública, ganha destaque a problemática das decisões no âmbito do aparelho estatal, questionando-se o papel aí exercido pelos políticos e pelos burocratas, tentando apreender a sua capacidade de potencializar decisões eficazes e efetivas.

Detendo-se mais detalhadamente nas análises desses três enfoques, Therborn afirma que a teoria da decisão pública tem-se mostrado incapaz de apreender a guinada que se processou no campo da política nos anos oitenta e noventa do século XX, cenário no qual políticos e burocráticos deslocaram suas preocupações para o enfrentamento das crises emergentes.

Relativamente ao estatismo, Therborn (p. 82) ressalta que, na medida que o Estado não mais pode ser visto como uma

“organização distinta”, a proporção que é constituído por “um conjunto de instituições com relações negociadas e por um conjunto de âmbitos sem barreiras claras entre si, o qual impede de se reconhecer ou distinguir com precisão a esfera estatal da não estatal”.

Ressalta ele que a reflexão em torno das especificidades do Estado como agente e como organizador vem perdendo força, gradativamente, nos últimos vinte anos.

No que concerne ao marxismo, a leitura de Therborn aponta para a constatação de que se vem assistindo ao “desvanecimento das perspectivas e das práticas revolucionárias”, não obstante prevalecerem os motivos que deram origem às mais diversas produções teóricas de teor marxista.

Com base nessas reflexões, este teórico expõe três dimensões que precisam ser consideradas na análise do Estado no bojo do desenvolvimento do capitalismo das últimas décadas.

A primeira delas é a consideração do aparato estatal como forma de organização de relações sociais de dominação, fazendo alusão aos processos de mercantilização do Estado, de desburocratização que abrem espaços para o surgimento de mecanismos gerenciais consoantes com a dinâmica do mercado, destacando o neoliberalismo como “uma vanguarda da modernidade, no que se refere à organização do Estado” (p. 83).

Como segunda dimensão, discute a questão do poder da classe dominante frente ao Estado, ou seja, como esta classe garante a sua representatividade no âmbito do aparelho estatal. Para Therborn, o que vem ocorrendo é um processo crescente de abertura democrática, cujo traço é a aceitação pela burguesia da democracia como mecanismo de representação.

Como terceira dimensão, Therborn apresenta a possibilidade de se analisar a natureza classista do Estado, a partir dos “efeitos das intervenções da política estatal sobre as relações de produção, assim como na mesma configuração organizacional do aparato estatal” (idem).

O autor traz para o debate acerca da situação política dos nossos tempos alguns temas para ele considerados relevantes: a eficiência relativa do Estado frente ao

processo de privatizações; as políticas de identidade; o Estado-nação diante dos processos de globalização; a ênfase na importância da sociedade civil.<sup>8</sup>

Como se vê, a interlocução com as teorias marxistas de Estado continua saliente, o que justifica a retomada de algumas delas no intuito de elucidar a postura teórica assumida no presente trabalho.

Elegemos, no pensamento marxista, dois estudiosos que se debruçaram na teorização do Estado: Nicos Poulantzas e Antônio Gramsci, por terem promovido avanços significativos na forma de entender o Estado, produzindo rupturas com a visão marxista ortodoxa de Estado.

Para Poulantzas, o Estado capitalista reflete, de forma contraditória, os interesses das classes antagônicas e suas frações constitutivas do modelo de sociedade capitalista, traduzindo-se no que ele denominou de uma condensação material de uma relação de forças.

O Estado, na medida em que é perpassado por esta relação, torna-se palco dos mais distintos conflitos, um espaço de forças permanentes de pressão. Para Poulantzas (1985, p.152) isso equivale a afirmar que o “Estado é constituído/dividido, de lado a lado, pelas contradições de classes”.

Assim compreendido, o Estado não mais pode ser visto como um bloco monolítico, sem fissuras, uma vez que tende a refletir o jogo de interesses, as contradições de classes que se acham inscritas na sua ossatura material e cujos efeitos

---

<sup>8</sup> Ao se referir à relativa eficiência do Estado, Therborn afirma que “a propriedade privada não tem uma correlação clara e direta com a eficiência”, outros três aspectos parecem mais importantes: o caráter público do Estado, ou seja, empresas estatais deixam de funcionar como serviço público quando são apropriadas por grupos privados o que equivale a dizer que instituições estatais podem não ter nada de público; empresas verdadeiramente públicas, não privatizadas, prestam serviços mais eficientes. Por outro lado, há que se pensar na capacidade fiscal do Estado, isto significa dizer que quanto maior for a capacidade fiscal do Estado, mais eficiente ele será.

se fazem sentir nas políticas por ele encaminhadas. Políticas, portanto, que são resultantes das próprias contradições presentes na estrutura estatal (p. 152-153).

Esse Estado, cognominado de Estado-Relação, pode ser entendido como um campo e um processo estratégicos, onde núcleos e redes de poder passam a se entrecruzar no processo de acumulação e reprodução da divisão social do trabalho.

Nesse sentido, “as frações das classes dominantes que compõem o bloco no poder buscam a sua unidade mediante a ação dos aparelhos do Estado, o que se traduz numa contínua tentativa de desorganização e divisão das classes dominadas, no sentido de polarizá-las dificultando, desta forma, as suas manifestações de organização” (PEREIRA, 1991, p. 17).

Poulantzas considera que o Estado condensa tanto os antagonismos que existem entre as diferentes frações das classes dominantes, como também aqueles interesses que são próprios das classes subalternas que também se acham presentes no próprio Estado, atravessando-o. Concepção que é alargada por Laclau e Mouffe ao rejeitarem o entendimento do Estado como determinado pela luta de classes.

O entendimento do Estado como condensação de uma relação implica, conforme Poulantzas, em superar possíveis dilemas que se colocam no seio da discussão entre Estado-instrumento<sup>9</sup> e Estado-sujeito<sup>10</sup>. Descarta, assim, a visão instrumentalista de Estado, que historicamente prevaleceu, conferindo-lhe caráter passivo, amorfo, neutro, sem autonomia, objeto de manipulação de uma única classe, a dominante e suas frações. Descarta também a concepção de Estado como sujeito, em que a sua

---

<sup>9</sup> Nessa visão de Estado, a sua política em favor das classes dominantes é estabelecida pelo controle exercido por uma única fração da burguesia, o que implica dizer que o “Estado não desempenha uma fração própria na organização do bloco no poder burguês” (POULANTZAS, 1985, p. 150)

<sup>10</sup> Nesse entendimento, a “unidade do Estado é a expressão necessária de sua vontade racionalizante, faz parte de sua essência face aos fracionamentos da sociedade civil” (p. 151).

autonomia “considerada como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil” (p. 148).

Para Carnoy (1988, p.129) o “Estado em Poulantzas se insere e se define pelas relações de classe (as estruturas da sociedade capitalista), ao mesmo tempo em que é um fator de coesão e regulamentação do sistema social no qual funciona”.

Carnoy<sup>11</sup> chama a atenção para o fato de que Poulantzas foi capaz de se convencer da importância da democracia como condição para a transição ao socialismo, mesmo a democracia liberal-burguesa, constituindo uma forma de manifestação das classes subalternas no capitalismo.

Já em Gramsci, teórico que influenciou Poulantzas, e que nos interessa mais de perto por ter contribuído para a construção da Teoria de Discurso que abraçamos neste trabalho, vamos encontrar uma concepção ampliada de Estado que permite interpretar a relação Estado-Sociedade, nos marcos do capitalismo contemporâneo, sobretudo no Ocidente. Gramsci reconheceu a sociedade civil como um momento ou uma esfera da superestrutura, reunindo um “conjunto de organismos vulgarmente ditos –privados- e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade” (PORTELLI, 1977, p. 22).

Tal entendimento permite visualizar o Estado como a expressão da conjugação entre sociedade política<sup>12</sup> e sociedade civil, ou seja, uma “hegemonia<sup>13</sup> revestida de coerção” (MACCIOCHI, 1980, p.132).

---

<sup>11</sup> Para Carnoy (1988, p. 163, 164) Poulantzas, mesmo em suas últimas produções, deixou sem respostas indagações relevantes, suscitadas pelas suas próprias análises, como: a compreensão da autonomia do Estado capitalista e da relação existente entre movimentos não-classistas; seria o Estado local de organização da hegemonia burguesa ou espaço onde a burocracia de Estado autônoma contribui para desenvolver o capitalismo, a luta de classes no Estado é capaz de alterar as relações sociais de classe, afetando a luta de classes?

<sup>12</sup>

<sup>13</sup> Para Gramsci a hegemonia é exercida, de forma simultânea, pela dominação, através do acesso ao poder, assumindo uma feição coercitiva e pela direção moral e intelectual, através da ideologia, promovendo a adesão social.

Isso nos leva a melhor definir esse tipo de conjugação, pois o entendimento do Estado Ampliado de Gramsci passa pela diferenciação, em nível da superestrutura, entre sociedade política e sociedade civil. Sociedade política corresponde às formas de como se efetiva o exercício da dominação direta, o uso das formas coercitivas que visam a manter a ordem vigente; a sociedade civil traduz a função de hegemonia, a formação do consenso que é construído através de complexas e diversificadas funções educativas e ideológicas.

Podemos, pois, conforme Gramsci, distinguir dois níveis na superestrutura: a sociedade civil e a sociedade política, “correspondendo respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dirigente exerce sobre o conjunto do corpo social e à “dominação direta” ou comando, que se expressa através do Estado e do poder jurídico” ( 151-152).

É esse consenso que permite às classes dominantes construir uma “vontade coletiva” com base em valores universais e que, por isso mesmo, contribuem para a efetivação de seus objetivos enquanto classes que detêm o poder consentido, permitido.

Nesse sentido, a sociedade civil representa o *locus* onde se trava a disputa entre as classes, sendo espaço onde se efetiva o poder das classes dominantes, sobretudo mediante a veiculação de sua concepção de mundo, -a sua ideologia<sup>14</sup>-, no intuito de obter o aval para o desenvolvimento do projeto econômico capitalista. Espaço que é contraditório, na medida em que as classes dominadas, ao se tornarem capazes de desvelar a dominação, engendram suas lutas pela conquista da hegemonia.

---

<sup>14</sup> Para Gramsci (1978, p. 16), “a ideologia adquire o “significado mais alto de uma concepção de mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas”. E, neste sentido, permeia toda a formação social, cimentando-a e unificando-a. Segundo ele, não devemos proceder ao julgamento das ideologias a partir do critério verdade/falsidade, mas a partir da sua capacidade de legitimar, entre outras classes, posições de dominação e de subordinação, unificando o todo social.

A bipolarização existente entre sociedade civil e sociedade política, hegemonia/ditadura forma um todo dialeticamente unificado, num dado contexto, em determinado momento histórico. De acordo com Gramsci, um grupo social pode exercer sua supremacia mediante o exercício da dominação direta, utilizando-se dos aparelhos coercitivos que integram a sociedade política. Mas é no terreno da sociedade civil que este grupo será capaz de exercitar sua hegemonia, que corresponde à direção moral e intelectual, no afã de conquistar aliados mediante o consenso. A hegemonia constitui condição para a construção de alianças, possibilitando, inclusive, a realização de reformas na sociedade, por meio da direção moral e intelectual.

Noutro sentido, a hegemonia permite às classes dominadas efetivarem modificações, tanto em nível infraestrutural como superestrutural, por meio da direção ideológica. Pois, conforme a teoria gramsciana, “um grupo social pode e mesmo deve impor-se como dirigente, antes mesmo da tomada do poder de Estado” (p 153). Idéia que vislumbra a possibilidade das classes subalternas exercerem função dirigente, com vistas a transformações na realidade social.

Nesse sentido, há condições de se pensar numa função hegemônica das classes dominadas, mediante a circulação de ideologias independentes da ideologia dominante, vislumbrando-se a possibilidade de transformações na estrutura da sociedade. Gramsci mostra a capacidade das classes dominadas construir a sua própria direção intelectual e moral, antes mesmo de se apoderarem da direção do todo social.

É importante ressaltar que, não obstante reconhecer a determinação econômica, Gramsci visualiza a autonomia relativa da dimensão política, conferindo papel proeminente à hegemonia, pois é através da ideologia que os indivíduos podem se tornar conscientes das contradições e conflitos que ocorrem no nível econômico, desvelando a íntima relação existente entre estrutura e superestrutura.

É por meio do conceito de hegemonia que podemos apreender, conforme Gramsci, as relações que se dão entre as classes sociais fora do mundo produtivo, da economia, atingindo a esfera da cultura, da política e, de modo geral, o todo social.

Dessa forma, Gramsci, com sua idéia de hegemonia, fornece uma contribuição original ao marxismo, pois, para ele, a hegemonia vai além da simples dominação, incluindo implicações de natureza teórica e política.

Ao observar as diferenças existentes entre a Rússia e o Ocidente, Gramsci concebeu a estratégia por ele denominada da passagem da guerra de movimento à guerra de posição. A primeira traduz o “enfrentamento direto pela tomada de poder; e a segunda, o conflito de classe que amadurece sob a direção do partido revolucionário, quando a luta aberta não é possível, ou então para preparar suas condições” (p. 86).

A proposição da guerra de posição derivou da observação de Gramsci quanto à complexidade da luta política, ao evidenciar que a ciência militar moderna usa esta estratégia na progressiva e lenta conquista das trincheiras inimigas, podendo também ser adotada na Ciência Política, sobretudo em países cuja sociedade civil se complexificou. Analisando tal noção de “revolução-restauração”, Coutinho (1989, p.122) a considera um “instrumento chave de que Gramsci se valeu para compreender a formação do Estado moderno”.

O tratamento dado por Gramsci à hegemonia possibilita tanto a ampliação do conceito de Estado, como do de política, na medida que, incluindo a sociedade civil no âmbito do espaço estatal, confere-lhe uma dimensão política, tornando-o espaço onde se realiza a luta hegemônica.

Tal concepção ampliada de Estado pode ser identificada com o que Torfing (1999, p. 22) chama de Estado Geral, apontando para a possibilidade de uma classe

tornar-se Estado não em decorrência do poder econômico, mas pela expressão de uma luta hegemônica, situando-se, portanto, no campo político.

O salto dado por Gramsci com relação aos teóricos marxistas está em promover o deslocamento da análise para o campo da política, não se atendo ao determinismo econômico, nem ao Estado como governo. Com efeito, a sua concepção de Estado Ampliado traz para o debate a questão da hegemonia, da aliança de grupos sociais, da sociedade política como elementos constitutivos do próprio Estado, cuja análise em situações concretas permite apreender tendências de transformação social.

Nesse sentido, cabe mencionar a contribuição para o debate atual sobre Estado, trazida por Boaventura de Sousa Santos, para quem as últimas décadas do século XX convivem com concepções confusas e contraditórias acerca do capitalismo e do Estado, afirmando que

“enquanto muitos autores criticam a tendência crescente do Estado para penetrar ou mesmo absorver a sociedade civil e para o fazer de formas cada vez mais autoritárias – o que segundo as formas, ou segundo os autores, tem sido descrito como “autoritarismo regulador”, “democracia vigiada”, “neocorporativismo”, “fascismo benévolo” – outros autores convergem na idéia, aparentemente contraditória com a anterior, de que o Estado é crescentemente ineficaz, cada vez mais incapaz de desempenhar as funções de que se incumbem” (1996, p.116).

Analisando tal diversidade de concepções, aponta três causas para a existência de tais divergências. A primeira delas reside no olhar do Século XIX para analisar as transformações sociais do século XX. Como segunda causa, identifica a persistência do Estado-nação como um campo de análise, fato que

“impede de captar cientificamente a lógica própria e a autonomia crescente, quer das estruturas e dos processos locais típicos de unidades de análise mais pequenas (a lógica infra-estrutural), quer dos movimentos globais, ao nível do sistema mundial (a lógica supra-estatal)” (idem).

Como terceiro elemento causal, assinala o fato da Teoria Sociológica continuar centrada nas exigências sociais típicas das sociedades centrais, caracterizando o “viés do centrocentrismo” (ibdem).

Defendendo a necessidade de melhor compreender a relação Estado/sociedade civil, advoga o exame de suas crises, principalmente em sociedades periféricas. Para ele é preciso enfrentar a questão da separação entre Estado e sociedade civil que inclui a idéia, ora de um Estado mínimo, ora de um Estado máximo, e a visão de uma “ação estatal [...] simultaneamente considerada como um inimigo potencial à liberdade individual, e como a condição para o seu exercício” (p. 118).

Santos constata, no contexto atual, a emergência de uma nova organização política que resulta das mudanças ocorridas tanto na soberania como no processo regulatório do Estado que passa a exercer-se em rede, num campo político bem mais amplo e conflitual. Essa nova organização política se caracteriza por constituir um conjunto dito heterogêneo de organizações e de fluxos, não possuindo um centro e onde a ação coordenadora do Estado se dá como “imaginação do centro”.

Nessa nova configuração política, o Estado assume como tarefa a coordenação<sup>15</sup> das diferentes organizações e interesses decorrentes da desestatização da regulação social, fazendo com que a luta democrática passe a girar em torno dessa ação coordenadora, e não mais em prol da democratização do monopólio regulatório estatal, como anteriormente se dava.

Tais análises permitem levantar questões que nos ajudam a repensar a forma de como são traçadas as políticas públicas no âmbito da sociedade capitalista, como é o caso da política educacional. Não cabe aqui, no entanto, aprofundar o debate em torno

---

<sup>9</sup> Tal coordenação se dá em torno de interesses divergentes e muitas vezes contraditórios, interesses não só nacionais mais também transnacionais, comprometendo ainda mais o Estado com critérios de redistribuição.

das teorias sobre o Estado. Objetivamos indicar que, no entanto, as Teorias de Estado se inscrevem em distintos espectros político-ideológicos, demarcando projetos diferenciados de sociedade e que um estudo sobre uma política pública não pode desconsiderá-las.

Tendo em vista considerarmos que políticas públicas resultam de práticas articulatórias no âmbito de uma pluralidade discursiva, concebemos o Estado em seu sentido ampliado, conforme Gramsci, sem, contudo, aceitar a sua vinculação orgânica e determinística com a estrutura econômica e com as classes sociais, mas como alargamento de sua dimensão política, incluindo a sociedade civil como espaço de luta hegemônica.

Uma das relevantes contribuições de Gramsci, conforme anotamos, foi o desenvolvimento de aspectos propriamente políticos da teoria marxista. Essa concentração no político significa que Gramsci tende a ver todas as esferas do ser social a partir do ângulo de sua relação com a política. Esta visão permitiu a Laclau e Mouffe resgatarem a dimensão política da ação social, plano que fora subsumido, em grande medida, nas perspectivas economicistas e fundacionistas do pensamento sociológico que concederam supremacia à estrutura social.

É nesse sentido que compreendemos o Estado como espaço ampliado, como um referente vazio<sup>16</sup>, que comporta a fixação de diferentes significados, dentre aquele que é hegemônico em uma determinada conjuntura. Enquanto espaço vazio, o Estado pode se tornar preenchido por processos de práticas articulatórias de grupos sociais,

---

<sup>16</sup> Laclau e Mouffe (1985) partem da idéia de que o universal é uma possibilidade, não tendo, como tal, um conteúdo, representando o que denominam de significante vazio. O universal é um efeito do particular e a relação existente entre particular e universal se dá através da lógica da equivalência. O Estado entendido como significante vazio se torna espaço a ser preenchido por significados que lhe são atribuídos mediante práticas articulatórias.

cujo sentido depende das regras que definirão o jogo político. Não havendo um único significado, o Estado pode ser compreendido como um espaço discursivo.

Conforme ressalta Mouffe (1998, p. 114):

“toda configuração social é uma configuração significativa que se dá a partir de relações podendo, por conseguinte, assumir significados diferentes e “estas relações não estão dadas por uma mera referência material dos objetos, mas são ao contrário, socialmente construídas”.

Ora, tratar do Estado remete à discussão sobre Democracia, haja vista a íntima e inseparável vinculação entre democracia e modelos de Estado. Admitindo-se a imbricação entre Estado e democracia, também a Democracia é concebida como um significante vazio.

## **1.2 - DEMOCRACIA: DAS CONCEPÇÕES HEGEMÔNICAS ÀS CONCEPÇÕES NÃO HEGEMÔNICAS - A BUSCA DA UTOPIA DESEJADA**

Na qualidade de categoria política, a democracia traz consigo uma complexidade que lhe é constitutiva. Como o Estado, a democracia é tema contestável e submetido a controvérsias, tal como indica a diversidade de abordagens teórico-conceituais que lhe concernem. A própria história do Ocidente evidencia uma contenda sobre suas virtudes e seus defeitos como um governo do povo. E apesar disso, desde a antiguidade grega, a democracia permanece como reivindicação cada vez mais defendida e, quanto mais ela é alvo de polêmicas e discussão em torno de suas características, mais se aspira a sua afirmação.

Considerada como um modo de organização social, a democracia tem encontrado na participação um dos seus significantes, cuja tônica tem dependido da perspectiva teórica em que se acha inscrita, podendo assumir conotações diversas.

A participação se acha vinculada às contingências históricas, aos tipos de relações sociais e políticas vigentes numa dada conjuntura. Participação política e democracia possuem entre si uma estreita articulação, não obstante as diferentes conotações que historicamente vêm sendo atribuídas a essa relação.

As abordagens apresentadas a seguir contemplam elementos que caracterizam as diferentes formas de entendimento da participação, possibilitando identificar aquelas que se coadunam com a perspectiva crítico-emancipatória que respalda o presente trabalho.

### **1.2.1 - CONCEPÇÕES HEGEMÔNICAS DE DEMOCRACIA: A PARTICIPAÇÃO COMO LEGITIMAÇÃO - UMA INTEGRAÇÃO CONSENTIDA**

Ao longo do século XX a democracia assumiu lugar de destaque no campo político, tornando-se alvo de disputas travadas em torno de suas concepções, de modo particular nos momentos pós-guerras mundiais e no período da chamada guerra fria <sup>17</sup>. Vale observar que a primeira metade desse século foi palco de uma profunda crise de democracia, sobretudo, durante o período do nazifacismo, na Europa. Na segunda metade, mais especificamente, ao longo dos últimos vinte anos, a democracia como um

---

<sup>17</sup> Após a segunda guerra mundial o mundo ficou dividido ao meio entre capitalistas e socialistas gerando com isso grande conflito político-ideológico entre USA e a União Soviética.

valor universal, sobretudo no Ocidente, ocupa um significativo espaço discursivo, estando presente nos diversos projetos políticos.

Observamos que o pensamento político e sociológico que demarcou o século passado, sobretudo na sua primeira metade, se situa entre duas diferentes linhas de reflexão no que se refere à desejabilidade da democracia, envolvendo inúmeros teóricos<sup>18</sup> de diferentes partes do mundo.

Contudo, Santos, com base nas análises de Schumpeter (1942), destaca que

“se por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (SANTOS, 2002, p. 40)

Esse período foi demarcado pela polarização entre duas concepções de democracia: a liberal-democracia (MacPherson, 1996), preconizando os direitos individuais, que deteve a hegemonia, e a “concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos entendidos como indivíduos produtores”. (p.44).

É em meio à disputa entre essas duas visões que três questões se colocaram no debate democrático: “a relação entre procedimento e forma, o papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (idem).

Com respeito à primeira questão, a relação entre procedimento e forma, a concepção hegemônica de democracia concedeu privilégio à forma em detrimento da substância, posição que se tornou alvo de críticas pelo pensamento marxista. Desse

---

<sup>18</sup> Dentre os vários pensadores podemos citar Weber (1919), Schmitt (1926), Kelsen (1929), Michelel (1949), Schumpeter (1942). R. Dahl (1956), G. Sartori, etc.

modo, a chamada democracia procedimentalista, conforme formulação de Hans Kelsen, procurou aliar o relativismo moral<sup>19</sup> com métodos capazes de promover o enfrentamento de divergências, tanto em nível do parlamento como nas formas diretas de manifestação. Ao se contrapor à idéia de que “a democracia poderia corresponder a um conjunto preciso de valores, a uma forma única de organização política”, Kelsen (1929), citado por Santos (2002, p.105/106) afirma que

“o relativismo é a concepção do mundo suposta pela idéia de democracia (...). A democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Por isso, o procedimento dialético adotado pela assembléia popular ou pelo parlamento na criação de normas, procedimento esse que se desenvolve através de discursos e réplicas, foi oportunamente conhecido como democrático”.

No período compreendido entre-guerras e logo os pós-guerras, Schumpeter e Bobbio contestam tal posição e transformam o procedimentalismo democrático naquilo que vai ser denominado de elitismo democrático.<sup>20</sup> Partem, assim, do “questionamento da idéia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo de sociedade proposta pela doutrina marxista<sup>21</sup>” (p.45).

Negando a possibilidade de o povo governar, Schumpeter<sup>22</sup> diz não ser possível se pensar numa democracia popular enquanto um posicionamento racional do povo ou de indivíduos isoladamente frente às questões que lhe são postas. Tecendo críticas à idéia de que a vontade dos homens seja algo ordenado, Schumpeter considera que “tais

---

<sup>19</sup> “Neste relativismo moral anunciava-se a redução do problema da legitimidade ao problema da legalidade, uma redução que Kelsen extraiu de uma leitura incorreta de Weber.” (SANTOS, 2002, P. 44).

<sup>20</sup> Refere-se a “todas as concepções de democracia que operam com dois elementos: a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo” ( AVRITZER, 2002)..

<sup>21</sup> Marx e os marxistas dão ênfase na necessidade de uma soberania plena do povo, isto é, a participação deve se dar em todos os níveis, do interior da empresa à ocupação dos cargos no governo.

<sup>22</sup> A concepção de Schumpeter remete à manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa, pois “os indivíduos na política cedem impulsos irracionais e extra-rationais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões”(SCHUMPETER, 1942, p. 257)

vontades não passariam de impulsos vagos operando em relação a slogans disponíveis e impressões falsas” (SCHUMPETER, 1942, p. 253).

Para ele, “o processo democrático é um método político, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas” (idem). Assim sendo, as regras para a tomada de decisões devem se tornar um método para a constituição de governos.

Avançando nessa discussão, Bobbio (1979) advoga que o procedimentalismo seja transformado em regras para a constituição de governos representativos. Concebendo a democracia como um conjunto de regras para a formação de maiorias, afirma a necessidade de se conferir peso igual aos votos, eliminando-se qualquer distinção de natureza econômica, social, étnica na composição do eleitorado.

Ao conceber a democracia a partir das regras do jogo, Bobbio acredita na possibilidade do predomínio da maioria, na garantia do pluralismo e na promoção de uma participação mais ampla dos indivíduos, afirmando, conseqüentemente, o respeito às minorias.

É interessante frisar que Santos (2002, p.46), analisando o percurso trilhado pelo procedimentalismo democrático/elitismo democrático de Kelsen a Bobbio, observa a sua incapacidade em possibilitar espaços de ampliação do jogo democrático, face ao seu reducionismo a processos eleitorais das elites incapazes de representar os anseios dos cidadãos e de representar diferenças.

Quanto à segunda questão, a relação entre burocracia e democracia, segundo Santos, Max Weber dá origem a uma linha de questionamento da teoria clássica da democracia, “ao colocar no interior do debate democrático do início do século a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica

pelos cidadãos e seu controle crescente por formas de organização burocrática” (46).

Segundo esse teórico, afirma Santos,

“o fenômeno da complexidade<sup>23</sup> criava problemas para o funcionamento da democracia, na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia” (p. 47).

Foi justamente a compreensão acerca da encruzilhada que se estabeleceu entre um “mundo administrado” – jaula de ferro – e o perigo de emergência de posturas emocionais capazes de gerar poderes carismáticos que Weber se mostrou pessimista. Basta lembrar a crescente complexificação burocrática, na segunda metade do século XX que possibilitou a consolidação das burocracias estatais.

Vale destacar que, na opinião de Avritzer, Max Weber foi o pensador que explicitou de modo mais enfático a contradição existente entre a complexificação da burocracia, a participação e a argumentação.

As idéias de Weber em torno da relação burocracia/democracia foram corroboradas por Bobbio (1989, p. 33-34), para quem “tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum”. Comungando com Weber, Bobbio considera que à proporção que o homem opta pela sociedade industrial de consumo em massa está, simultaneamente, abdicando de exercer o controle tanto das atividades políticas como econômicas, favorecendo, por conseguinte, a dominação burocrática.

No que se refere à terceira questão, a exigência da representatividade nas democracias de grande porte, encontramos no pensamento de Robert Dahl (1998, p. 110), o argumento de que a representatividade se coloca como solução para o

---

<sup>23</sup> Polemizando com Marx, Weber lança mão do conceito de separação entre trabalhadores e meios de produção, propondo um conceito de complexidade administrativa que encontra na participação um obstáculo (AVRITZER 2001).

problema da autorização, pois “quanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes” .

A autorização passa a constituir elemento indispensável à representação, sendo justificada, de um lado, pela necessidade de obtenção do consenso dos representados e, de outro, conforme Stuart Mill, pela possibilidade de as formas de representação traduzirem as diferentes opiniões existentes.

Nesse aspecto, Santos (2002, p.49) contra-argumenta que se é verdade, conforme afirma Dahl, que a autorização por meio da representação contribui para ampliar o exercício da democracia, não é bem verdade que ela consiga dar conta da questão da identidade e da prestação de contas.

Da corrente do elitismo democrático encontramos dentre outros pensadores contemporâneos, Giovanni Sartori (1994), para quem a democracia é uma palavra tão transparente, isto é, uma palavra fácil de ancorar num significado literal, original. Por isso é fácil definir democracia verbalmente.

Em termos literais, democracia “significa poder do povo, significa que o poder pertence ao povo. Mas isso não passa de uma definição ao pé da letra. (...). a questão não é só o que significa a palavra. Também é, ao mesmo tempo, que coisa representa?”. (p. 22-23). Para o autor, embora a democracia possua precisão literal, há pouca equivalência entre as práticas e a sua aceção.

Assim, “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência”<sup>24</sup> (p. 23). Isso porque a democracia comporta tanto uma dimensão descritiva, como uma

---

<sup>24</sup> Para os pensadores marxistas, a democracia é sobretudo normativa porque tem uma finalidade: tornar um mundo de iguais, sem dominantes e dominados.

descrição normativa e persuasiva, o que requer que tal categoria política comporte uma definição descritiva e prescritiva, considerando-se que:

- a) “o ideal democrático não define a realidade democrática e, vice-versa, que uma democracia não é, e não pode ser, o mesmo que uma democracia ideal”;
- b) “a democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um deve ser e pela resistência de um é”(p. 24).

O problema crucial passa a ser, conforme Sartori, “descobrir em que medida e de que maneira os ideais são realizáveis”, ou seja, reside na tradução dos ideais.

Em sua teoria da democracia revisitada, Sartori chama a atenção para a necessidade de se considerar a democracia como o governo pela discussão, pois discutir acerca da discussão sobre democracia permite gerar argumentos que possibilitam avançar na sua compreensão, pois não pode haver uma boa teoria sem que esteja fundamentada em argumentos sólidos.

De modo geral, podemos verificar que a concepção hegemônica de democracia na primeira metade do século XX se viu desafiada a resolver questões ainda pendentes que opunham democracia representativa e democracia popular, ganhando relevo o elitismo democrático. (SANTOS, 2002, p. 50).

Entretanto, nesse mesmo período do pós-guerra, surgiram concepções alternativas à concepção dominante, mas que não conseguiram romper com a visão procedimentalista de Kelsen. Nesse sentido, conforme Santos (idem), tais concepções contra-hegemônicas “mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida” (idem), uma forma, portanto, de promover o aperfeiçoamento das relações humanas.

Entretanto, tais concepções não-hegemônicas como aquelas formuladas por autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986), Habermas (1995), Lechner (1988),

Boron (1994), Nun (2000), entre outros, negaram “as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana” (idem).

É na idéia de pluralidade humana que encontramos o foco das diferenças de abordagem, cuja materialidade vai ser evidenciada na negação do ideário de bem comum, na criação do que vem sendo denominado de uma nova gramática social e cultural<sup>25</sup>, e a preocupação com uma nova institucionalidade da democracia. A questão básica que subjaz às concepções não-hegemônicas é a de entender a democracia numa perspectiva sócio-histórica, não determinada aprioristicamente, com base em leis naturais.

Além disso, têm que enfrentar as rápidas e profundas transformações que vêm se operando, em escala mundial, nos diversos campos da atividade humana – na economia, na cultura, na política - colocando para as Ciências Sociais a tarefa de fornecer elementos que permitam reinterpretá-la, atualizá-la e adequá-la às exigências da contemporaneidade.

Nesse contexto, importa considerar a perda de centralidade das contradições de classe, questão que alimentou, nos dois últimos séculos, as reflexões em torno do papel do Estado e das suas formas de articulação com a sociedade civil, tal como assinalamos anteriormente.

É bem verdade que, nos últimos séculos, tanto acadêmicos como a própria classe política têm se preocupado em investigar as qualidades e os limites da democracia enquanto regime de governo. Quando analisada em sua forma de expressão nos remotos tempos da Antiguidade, com freqüência lhe são conferidos atributos negativos como a volubilidade e a demagogia, traços que teriam se restringindo ao longo dos

---

<sup>25</sup> Denominação empregada por Santos e Avritzer (2002) e Jessé Souza (2001).

tempos. Hoje, chega-se a tomar a democracia como um valor universal, conforme explicita Carlos Nelson Coutinho<sup>26</sup>, no entanto, a grande questão a saber continua sendo: *Por Que Democracia?* (1984) e *Qual Democracia?* (1992), questões postas por Weffort.

Desejada por todos os povos do mundo, a democracia como um valor universal vem ganhando significativo espaço discursivo nos tempos hodiernos, mais precisamente a partir dos últimos vinte anos do século passado, quando passa a figurar com destaque em agenda dos mais diversos projetos políticos, sobretudo no Ocidente<sup>27</sup>.

Se no século XX, particularmente na sua primeira metade, assistiu-se à contenda entre a democracia liberal, preconizando os direitos individuais, e a democracia popular, que concedera ênfase “à soberania e à vontade popular absolutas”, mais recentemente, “a complexidade da competição foi ampliada pela chegada dos “pós-modernos” da democracia radical, decididos a desentrançar (ou destruir) tanto as premissas individualistas como as coletivistas dos rivais do passado” (DALLMAYR, 2001, p. 12).

Segundo os novos debates travados em torno da democracia, as perspectivas que entram em cena tentam contestar o modelo liberal-individualista e o modelo republicano.

É oportuno lembrar que, na corrente liberal-democrática, pensamento hegemônico nas sociedades capitalistas, em que pesem as diferenças acerca do

---

<sup>26</sup> C. Nelson Coutinho desenvolve clássico texto, em 1984, intitulado “Democracia Como Valor Universal” baseado em importante discurso proferido, em 1977, pelo então presidente do PCI Enrico Berlinguer.

<sup>27</sup> Conforme Pinto (2005) “os últimos vinte anos têm experienciado um constante alastramento do discurso democrático, acompanhado de tantos significados distintos e, em muitos momentos, tende a perder a especificidade histórica que era própria da noção, em favor de uma idéia difusa e muitas vezes de difícil apreensão”. Sua análise crítica do percurso da democracia aponta para a perda de sua especificidade o que “se reflete claramente em uma perda de conteúdo propriamente político” (Palestra/Seminário Internacional sobre pós-estruturalismo-Recife-PE-2005).

conceito de democracia, alguns princípios lhes dão fundamento e unidade, podendo ser mencionados:

- . igualdade política assegurada pelo sufrágio universal e igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes;
- . estabilidade do sistema, garantida pelo nível de participação da maioria;
- . a participação da maioria realizada por intermédio da escolha daqueles que tomam decisão.

Tais princípios, no entanto, deixam entrever que a função da participação se restringe à proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e à proteção de seus interesses privados.

Nesse sentido, busca-se reconceitualizar a democracia popular, consubstanciada em governo popular de “forma a fugir dos encantos da soberania ou da identidade coletiva (de direita e da esquerda) e de fazê-lo sem invalidar ou se desviar do governo popular para privilegiar o mercado e o liberalismo de cooperação ou o neoliberalismo” (p. 20).

Entretanto, o modelo prevalecente, em âmbito mundial, é o liberalismo de cooperação ou neoliberalismo, não obstante as crises do mercado globalizado, cujos reflexos se fazem sentir na perda das conquistas históricas da cidadania, no aviltamento das condições de vida da população de muitos países.

Com base na constatação dessa irrestrita influência das forças do mercado, tanto nas sociedades ocidentais, como nas sociedades não ocidentais, provocando efeitos nefastos às suas populações, Dallmayr alerta para a necessidade de se pensar a democracia fora dos limites da modernidade, evitando a produção de novos desencantos. Nesse sentido, considera importante a contribuição de pensadores pós-

modernos<sup>28</sup>, dentre os quais Laclau e Mouffe, que rejeitam a “metafísica moderna” centrada no sujeito e no conceito de um macrossujeito totalizador de imensas massas populares.

Para tais autores, bem como para outros como Lefort, Habermas, Santos, importa conceder relevo à sociedade civil, à pluralidade do social e à dimensão política. As contribuições por eles trazidas ao debate contemporâneo sobre democracia embasam o presente trabalho.

### **1.2.2 - CONCEPÇÕES NÃO-HEGEMÔNICAS DE DEMOCRACIA: EM BUSCA DO VALOR UNIVERSAL E DA PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO DE EMANCIPAÇÃO**

O grande desafio que parece dar unidade às contribuições dos pensadores que têm apresentado propostas que se situam para além do campo hegemônico tem sido o de imprimir à democracia a condição de um valor universal, presente nos projetos políticos dos diversos povos do mundo. Uma concepção de democracia que entende a participação como um elemento indispensável ao exercício da cidadania plena, comprometida com a emancipação política e social dos indivíduos e, por conseguinte, bem distinta do entendimento de participação inscrita nas concepções hegemônicas de democracia.

Dedicando atenção às formas de coletivismo de esquerda e de direita, Claude Lefort elabora uma concepção de democracia que vai além da soberania e da

---

<sup>28</sup> Dallmayr (2001) ressalta Laclau e Mouffe como teóricos alinhados ao pensamento pós-moderno que partem da crítica ao chamado macrossujeito populista, contrapondo-se às teses totalizantes da esquerda política, ao mesmo tempo em que questionam a identidade coletiva ou essencial estável do povo, conforme apregoa o marxismo ortodoxo, questão posta em sua obra *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democracy*.

identidade coletiva. Promovendo a distinção entre “o político” e “a política”, Lefort mostra que há nas teorias em discussão uma redução do primeiro em relação ao segundo conceito, posição que considera equivocada. Para ele, a política traduz as estratégias, enquanto o político exprime “a matriz constitutiva, quase transcendental da vida política, isto é, o espaço público que permite o *mise-en-scène* (ou encenação da política)” (LEFORT, 1988, p. 19)

A democracia moderna é a única que representou o poder de tal forma a mostrar que

“o poder é um local vazio e que mantém uma lacuna entre o simbólico e o real (...); que o espaço democrático significa que o poder maior não pertence a ninguém; que aqueles que exercitam o poder não o possuem; que de fato eles não o incorporaram”. (2001, p. 24).

Lefort advoga uma concepção de democracia “descorporificada”, negando a idéia de soberania popular que permitiu criar o imaginário de uma identidade coletiva, de uma sociedade aparentemente homogênea, firmada na concepção de “um só povo”. Para ele, a “democracia genuína ou radical” permite a remodelagem do poder soberano, uma democracia “marcada por um tipo de incorporação ou desincorporação, pela instituição de uma sociedade sem corpo, que resiste a – desacredita de – qualquer“ totalidade orgânica”. Um tipo de democracia que pressupõe “a existência de uma comunidade cujos membros se descobrem como sujeitos pelo próprio fato de serem membros” (p. 11-13; 16-20).

Noutras palavras, Lefort expressa a negação da existência de qualquer processo de determinação positiva, propondo descentralização da metafísica moderna. Seu pensamento parece aliar-se à perspectiva contemporânea pós-moderna, o que fica evidente em suas próprias palavras:

“em minha opinião, o aspecto importante é que a democracia é instituída e sustentada pela dissolução dos marcadores da certeza. Isso inaugura uma história em que as pessoas sentem uma indeterminação fundamental quanto às bases do poder, da lei e do conhecimento e quanto às bases das relações entre si próprios e o outro, em todos os níveis da vida social”. (LEFORT, 1988, p. 17-19; 223-226).

Tal concepção aproxima Lefort de pensadores contemporâneos que defendem a idéia da descentralização da subjetividade, tanto em nível micro como macro, como Jacques Derrida. Para Derrida (1997, p.10,35,37), é necessário uma “outra política” e uma outra democracia que estão por vir-a-ser, cujo foco reside na anulação da idéia de “nós compartilhado”.

A crítica do humanismo, tanto no sentido de micro como de macrosujeitos também se acha presente nas idéias de Jurgen Habermas expressas no seu modelo de democracia deliberativa ou discursiva que se propõe a corrigir os defeitos apresentados pelas “variantes liberais e republicanas” de democracia, negando o humanismo –o centramento no sujeito-contido em suas premissas.

Para esse teórico, conforme analisa Dallmayr (2001, p.28), o modelo deliberativo

“descarta todos aqueles motivos utilizados na filosofia da consciência (leia-se: filosofia do sujeito) que poderiam levar a pessoa a atribuir o autogoverno popular a um sujeito macrosocial ou então a confiar em mecanismos de governo entre sujeitos individuais concorrentes”.

Conforme Habermas, se a visão republicana trata os cidadãos como um “ator coletivo que reflete o todo”, ou seja, um “sujeito em essência orientado para um objetivo”; na perspectiva liberal tais cidadãos são considerados como “variáveis dependentes, em processo de poder” (idem), visões que são contrariadas pela democracia deliberativa ao conceberem a sociedade como algo descentrado, não se fundamentando, por conseguinte, na filosofia do sujeito.

Nessa ótica de democracia, o eu dos indivíduos “desaparece nas formas de comunicação desprovidas de sujeito, que regulam o fluxo da opinião discursiva e a formação de vontade” (ibdem). Ao invés de admitir a existência de um superego coletivo, de um demos soberano, a Democracia Deliberativa advoga o estabelecimento de procedimentos de comunicação viáveis e adequados<sup>29</sup>.

Na formulação dessa concepção ético-procedimental ou racional discursiva, conforme denominou, Habermas retomou o procedimentalismo como prática social, ampliando a proposta de Kelsen, no intuito de superar a visão que lhe fora imprimida por outros teóricos que a entenderam como um método de constituição de governos. Essa tarefa de ampliar a teoria procedimentalista de democracia se deu a partir da introdução de dois elementos na reflexão democrática contemporânea:

- 1- “uma condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária” – consideração da esfera pública como local em que os indivíduos, sem distinção, problematizam publicamente situações de desigualdade e exclusão na esfera privada da sociedade. Essas ações em público se dão com base no que Habermas denomina de princípio D: “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos participantes de um discurso racional”.
- 2- “um princípio de deliberação amplo” – um procedimentalismo social e participativo. Um procedimentalismo que tenha suas bases na pluralidade das diversas formas de vida existentes na sociedade” (SANTOS, 2002, p. 52).

Nesse sentido, o poder deverá ser exercido coletivamente, abrindo-se espaço para a explicitação pelos indivíduos de razões entre iguais.

As elaborações teórico-conceituais de Habermas permitiram, assim, a reintrodução do debate argumentativo no campo do fazer político, evidenciando como uma de suas preocupações operar uma transformação estrutural da esfera pública, com base na argumentação.

---

<sup>29</sup> Habermas faz a diferença entre o que ele chama de deliberação pública e demandas sistêmicas da economia e do Estado.

Para esse teórico, a dimensão argumentativa permeia a relação entre Estado-sociedade que transcende a formação da vontade geral, operando com o que ele denominou de deliberação argumentativa<sup>30</sup>.

Desse modo, Habermas possibilitou “a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências”, fazendo a reconexão entre procedimentalismo e participação. (p. 53). Para ele a constituição da esfera pública faz parte do processo histórico em que se deu a ascensão da burguesia, quando os governados passaram a requerer de seus governantes a justificação moral de suas ações, de forma pública.

É oportuno lembrar que a concepção de esfera pública traz consigo, desde sua origem, características que se acham articuladas às recentes discussões sobre democracia:

Habermas defende, portanto, um *locus* diferente do Estado, uma esfera pública democrática onde os indivíduos interajam face-a-face, num processo de discussão coletiva acerca das decisões encaminhadas pelas autoridades políticas e de apresentação de demandas deliberadamente eleitas para serem incorporadas na agenda do Estado.

Esse entendimento de esfera pública confere à política uma dinâmica capaz de inibir interesses particulares e de impedir a dominação de alguns indivíduos ao inviabilizar a concentração de poder, visto que o uso público da razão é capaz de promover o vínculo entre a participação e a argumentação pública.

---

<sup>30</sup> Habermas encontrou nas contribuições de Popper a existência de um “mundo reflexivo” que permite admitir a possibilidade de se construir a ordem social mediante a partilha de significados.

Conforme Habermas, a esfera pública significa uma esfera que inclui sujeitos privados, dotados de opinião própria, concorrendo para garantir a contraposição coletiva a decisões discricionárias do poder público.

Em seu sentido estrito, a esfera pública pode ser vista como um

“campo de tensão entre mundo da vida, por um lado, e sistemas político e jurídico, por outro, ou mais precisamente: como campo de tensão entre mundo da vida e constituição enquanto acoplamento estrutural desses dois sistemas” (NEVES apud SOUZA, 2001, p. 132),

uma vez que na esfera pública se processam interferências estruturais entre os dois sistemas político e jurídico e o mundo da vida. A esfera pública, amplamente concebida,

“torna-se um campo complexo de tensão entre direito e política como sistemas acoplados estruturalmente pela constituição, por um lado, mundo da vida e outros subsistemas funcionalmente diferenciados da sociedade –economia, ciência, religião, etc.- por outro” (133).

Partindo da premissa de que deve haver uma estreita articulação entre moral, política e direito, Habermas adverte que os princípios universais de justiça devem ser respeitados pelas normas jurídicas e que o pluralismo<sup>31</sup>, que é inerente à esfera pública, requer a valorização da multiplicidade de valores pelos procedimentos políticos.

A sua proposta de um Estado Democrático de Direito, não obstante se fundamentar na moral, ratifica a natureza legitimadora do procedimento democrático, uma vez que

“o direito não alcança o seu sentido normativo pleno *per se*, através de sua forma, tampouco mediante um conteúdo moral dado *a priori*, mas sim através de um procedimento de estabelecimento do direito que produz legitimidade” (HABERMAS apud NEVES, 2001, p. 122).

Daí deriva a compreensão do que Habermas denomina de poder comunicativo, diferentemente do chamado poder administrativo, materializando-se em procedimentos

---

<sup>31</sup> O pluralismo, enquanto um princípio, parte da idéia de que todos os valores, interesses, são tratados de forma igual pelos procedimentos políticos e jurídicos.

democráticos de formação da vontade estatal, atingindo também a esfera pública. “Trata-se da determinação de decisões vinculatórias e da produção de normas jurídicas entre sujeitos orientados na busca do entendimento” (p. 123).

Nesse processo de articulação entre direito e poder, a análise das formas discursivas presentes na formação racional da vontade política constitui um elemento que permite o entendimento da complexidade inerente à construção do princípio democrático.

Pois esse princípio se acha intrinsecamente vinculado às formas de discurso moral, ético-político e pragmático e jurídico, haja vista que a formação racional da vontade política, além de requerer a articulação entre estas formas discursivas, inclui, também, as negociações que são procedimentalmente reguladas<sup>32</sup>. Trata-se de uma articulação complexa com base na qual se efetiva a aceitação racional dos resultados com base no procedimento.

Contribuições teóricas que ratificam a idéia de que a democracia vem ocupando centralidade na política, sobretudo ao longo do século vinte, são fornecidas por Boaventura de Souza Santos, colocando no centro dos debates a questão da relação regulação/emancipação.

Tecendo crítica à democracia engendrada pela modernidade, Santos afirma a necessidade de se colocar a democracia a serviço da inclusão, em suas múltiplas dimensões, firmada nos princípios da igualdade e da diferença. Uma democracia que seja capaz de vincular o local, o regional e o global, no sentido de resgatar a visão de totalidade e o respeito às especificidades.

---

<sup>32</sup> Embora não desconhecendo a influência do jogo de interesses na formação da vontade estatal, para Habermas tais interesses são passíveis de uma regulamentação procedimental no âmbito do Estado Democrático de Direito, o que garante formas iguais de participação.

As análises de Santos (2002) a respeito da trajetória dos países do sul, a partir dos anos setenta do século passado, evidenciam a emergência de um movimento em prol da reinvenção democrática que se acha ligado aos processos de transição e de ampliação democráticas por que passaram tais nações.<sup>33</sup> Essas e tantas outras experiências, além da ampliação da democracia, refletem um processo de redefinição do seu significado cultural ou de sua gramática social.

Desse modo tornou-se possível visualizar que,

“apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador” (SANTOS, 2002, p. 57),

colocando-se a gramática social e estatal em xeque, face ao seu caráter excludente, abrindo-se perspectivas para a proposição de uma agenda comprometida com a inclusão. Santos afirma que sua concepção de democracia participativa representa uma forma de efetivar a emancipação social à proporção que pode contribuir para a ampliação da atuação dos sujeitos nos processos decisórios. Uma democracia que se assenta nos movimentos sociais que põem em xeque as históricas e crônicas práticas de exclusão, abrindo, por conseguinte, espaços de consolidação de uma nova cultura política, ao concorrer para que os cidadãos promovam o controle das ações governamentais, exercendo força de pressão junto às formas de exercício da democracia representativa.

Para esse teórico, o compromisso com a emancipação requer se pensar um novo senso comum político, revalorizando-se “o princípio da comunidade e, com ele, a idéia

---

<sup>33</sup> “Portugal foi um dos países pelos quais se iniciou a chamada terceira onda de democratização ainda nos anos 70. Brasil e África do Sul foram países atingidos pela onda de democratização nos anos 80 e 90” (Santos, 2002, p. 55)

de igualdade sem mesmidade, a idéia de autonomia e a idéia de solidariedade” (SANTOS, 1996, p. 278). Esse novo senso comum deverá ser construído sob o princípio da comunidade,

“com as suas duas dimensões (a solidariedade e a participação), e a racionalidade estético-expressiva (o prazer, a autoria e a artefactualidade discursiva)”. Resumidamente, as três dimensões do novo senso comum são: a solidariedade (dimensão ética), a participação (dimensão política) e o prazer (dimensão estética)” (SANTOS, 2000, p. 111).

Torna-se, desse modo, de vital importância a renovação da teoria democrática, mediante o estabelecimento de critérios de participação política que extrapolem a representação eleitoral, articulando-se a democracia representativa, que deverá ser ampliada e aprofundada pela democracia participativa. Para isso, o campo do político precisa ser radicalmente redefinido e ampliado.

Portanto, uma nova teoria democrática, conforme Santos (2000, p. 271-276),

“deverá proceder à repolitização global da prática social e o campo político imenso que daí resultará permitirá desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania”.

Essa nova teoria é por ele designada de pós-moderna que visa romper com a democracia liberal, pelo alargamento do campo político nos múltiplos espaços estruturais da interação social. Tal alargamento se dará mediante uma ação de repolitização que possibilite identificar relações de poder existentes nos diversos campos da ação humana, buscando práticas e mecanismos que permitam transformá-las em “relações de autoridade partilhada”.<sup>34</sup>

Nesse sentido, a democracia participativa permite atuar tanto nos espaços estatais, como no terreno da sociedade civil, ampliando as possibilidades de organização dos

---

<sup>34</sup> Santos distingue quatro espaços políticos estruturais: “o espaço da cidadania, ou seja, o espaço político segundo a teoria liberal; o espaço doméstico, o espaço da produção e o espaço mundial”. Cada um desses espaços é um espaço político específico que comporta uma luta democrática também específica tendo em vista as transformações nas relações de poder que se intenta empreender (SANTOS, 1996, p. 271).

agentes sociais na defesa de políticas públicas inclusivas, gerando mudanças nas práticas políticas, efetivando aquilo que se pode designar de repolitização global da vida social, pelo permanente exercício da democracia.

As possibilidades desse tipo de democracia poder contribuir efetivamente para a emancipação social dependem da prática de uma participação ampliada dos diferentes atores sociais e políticos na cena dos processos decisórios.

As pressões exercidas junto aos institutos da democracia representativa com vistas à adoção de práticas inclusivas, aliadas às mais diversas formas de participação na vida social, especialmente em nível local, serão de grande relevo na efetivação da complementaridade entre democracia participativa e democracia representativa, dando lugar à pluralidade cultural e o reconhecimento de novas identidades, aspectos que foram desconsiderados pela democracia representativa e que incorporam a agenda de compromisso da democracia participativa.

Com efeito, a democracia participativa propõe o estabelecimento de um contrato social<sup>35</sup> diferente daquele que se viu presente ao longo da modernidade. Um contrato que assumira como prerrogativas a emancipação social, a inclusão e a consideração tanto de indivíduos isoladamente como também de grupos sociais, tendo em vista a eliminação dos mecanismos de exclusão da cidadania, ampliando a sua concepção “para além do princípio da reciprocidade e simetria entre direitos e deveres”, com base num novo entendimento de subjetividade.

Um novo contrato social, portanto, capaz de comportar a igualdade, a diferença, o multiculturalismo, não tratando de forma rígida, as clássicas distinções entre os

---

<sup>35</sup> “O contrato social é a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental”. “Constitui a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna, uma obrigação complexa e contraditória”. O contrato social visa criar um paradigma sócio-político que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva (...) são, no fundo, modos diferentes mas convergentes de realizar o bem comum e a vontade geral” (SANTOS, 1998, p. 5,7, 11).

diferentes campos da atividade política: Estado x sociedade civil, público x privado, política x economia.

Conforme Santos (1998, p. 7), no contrato social adotado na modernidade “os critérios de inclusão/exclusão que ele estabelece vão se tornar o fundamento da legitimidade da contratualização das interseções econômicas, políticas, sociais e culturais”. Em que pese a lógica inclusão/exclusão representar a base fundante da contratualização, a sua legitimidade se firma pela inexistência de excluídos, estes últimos

“são declarados vivos em regime de morte civil”, o que evidencia a permanente tensão em que vive o contrato social, as suas “possibilidades imensas coexistem com a sua inerente fragilidade”. (idem).

Desse modo, tal forma de contrato social apresenta duas limitações: uma relativa aos próprios princípios que lhe dão assento –inclusão/exclusão e outra inerente às desigualdades produzidas pelo sistema mundial moderno. A primeira diz respeito à idéia de que “a inclusão tem sempre por limite aquilo que exclui”, ou seja, a produção da não cidadania pela economia e a despolitização e privatização da esfera não estatal. A segunda está ligada às diferentes formas de sociabilidade consoante com as diferentes posições ocupadas pelos países na ordem mundial: centro/periferia, gerando-se pequenos focos de inclusão contra grandes malhas de exclusão, bem como ao advento da “privatização do Estado e da patrimonialização da dominação política” (p. 14-15).

Face à crise do contrato social moderno, decorrente da produção em grande proporção da exclusão, em escala mundial, e aos riscos com que a humanidade se depara em decorrência de sua erosão, o desafio que se acha posto é o de gerar

alternativas de sociabilidade que permitam novas possibilidades para a democracia<sup>36</sup>.

Essa tarefa, num nível mais geral, segundo Santos, traduz-se na reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que permita a viabilização de uma deliberação democrática que atente para os seguintes princípios:

- “Não basta pensar em alternativas (...). Precisamos de um pensamento alternativo de alternativas.<sup>37</sup>
- Enquanto as ciências têm se preocupado em distinguir entre estrutura e ação, proponho que nos centremos na distinção entre ação conformista e ação rebelde, a ação por ação-com-clinamen.<sup>38</sup>
- A exigência cosmopolita do tempo-presente tem como componente central a reinvenção de espaços-tempos que promovam a deliberação democrática” (p. 45-47).

Concluindo, a teoria da democracia participativa se pauta em três teses derivadas de seus pressupostos basilares: o fortalecimento da demodiversidade, valorização do multiculturalismo e das experiências participativas; o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global, expandindo experiências alternativas exitosas de participação e a ampliação do experimentalismo democrático, como condição à garantia da pluralização cultural, racial e distributiva da democracia.

Esses princípios indicam que o novo contrato social tem caráter inclusivo, sendo mais conflitual do que consensual, ampliando seu raio de abrangência, comportando os espaços-tempos local, regional e global. Nele, a deliberação democrática, ao se constituir enquanto exigência cosmopolita, não ocupa um lugar determinado nem apresenta materialidade institucional específica (p. 48).

---

<sup>36</sup> Tarefa por demais complexa e difícil diante da desregulação social produzida pela crise do contratualismo, acarretando, como consequência a desmobilização de processos de resistência, requerendo que se defina “de modo mais amplo os termos de uma exigência cosmopolita capaz de interromper o círculo vicioso do pré-contratualismo e do pós-contratualismo”(p. 43).

<sup>37</sup> Necessidade de se adotar uma nova epistemologia, contrária, portanto à moderna, que parta de um ponto de ignorância –caos- para chegar a um ponto de saber –ordem-, permitindo passar de um conhecimento regulatório um conhecimento emancipatório.

<sup>38</sup> Enquanto a ação conformista faz a redução do realismo ao existente, a ação-com-clinamen, investindo em átomos de criatividade, concorrendo para que a ansiedade dos excluídos passe a ser ansiedade também dos incluídos.

Integrando o pensamento não hegemônico sobre democracia, Laclau e Mouffe oferecem proposições teóricas que contribuem para a inauguração de um novo imaginário político, para a instalação de uma política democrática radical e plural, concepção que passaremos a tratar de forma mais detalhada, tanto por constituir dimensão ressaltada pela Teoria de Discurso que informa o presente trabalho, como por permitir tratar a democracia a partir do surgimento de novos antagonismos e de novos sujeitos políticos coletivos, possibilitando a visualização de espaços de generalização da revolução democrática.

### **1.2.3 - DEMOCRACIA RADICAL E PLURAL:**

#### **DESEJABILIDADE A PERSEGUIR**

Laclau e Mouffe desenham a sua concepção de democracia radical a partir da aceitação da pluralidade e da idéia de indeterminação do social, bases que possibilitam pensar um novo imaginário político, um novo projeto radicalmente libertário, conforme pressupõe a própria adjetivação que lhe dá assento, sendo, por isso mesmo, muito mais ousado do que as propostas vislumbradas pela esquerda clássica.

A concepção de democracia radical e plural apresenta visíveis diferenças de outras vertentes das correntes democráticas, a exemplo de pensadores marxistas, como Gramsci e Togliatti, que preconizam, de modo geral, a atuação das classes trabalhadoras na luta pela democracia e a presença de um Estado como *locus* de exercício do poder, combinando a socialização da participação política com a socialização do poder.

Ao se deterem na análise da trajetória do projeto iluminista, Laclau e Mouffe apontam a necessidade de superação da perspectiva essencialista que vem, historicamente, inspirando as concepções de mundo, inclusive as formas do fazer político, tecendo críticas contundentes ao racionalismo e ao subjetivismo, concepções que têm embasado as análises da realidade, em suas múltiplas dimensões, comungando, nesse aspecto, com as correntes do pensamento pós-moderno.

Nessa discussão, tais pensadores consideram necessário diferenciar subordinação, opressão e dominação, com a clareza de que relações de subordinação podem se transformar em relações de opressão, cedendo lugar à emergência de antagonismos que só poderão emergir à proporção que o “caráter diferencial positivo da posição de sujeito subordinada é subvertido”, (LACLAU e MOUFFE, 1985, p. 49).

Laclau e Mouffe partem da tese de que

“foi somente a partir do momento em que o discurso democrático se dispôs a articular as diferentes formas de resistência à subordinação, que surgiram as condições que permitiram a luta contra diferentes tipos de desigualdade” (idem).

Afirmam eles que o “o princípio democrático da liberdade e da igualdade teve, primeiro, que se impor como nova matriz do imaginário social; ou, em nossa terminologia, constituir um ponto nodal fundamental na construção do político”, fato que se deu há cerca de duzentos anos, no Ocidente, em que “a lógica da equivalência foi transformada no momento fundamental da produção do social” (ibdem).

Analizando o percurso histórico da revolução democrática, Laclau e Mouffe dizem que sua origem é encontrada na Revolução Francesa<sup>39</sup>, pois foi neste momento

---

<sup>39</sup> Principalmente no período do Jacobinismo com Danton e Robespierre à frente do governo provisório francês. Esse momento radical se caracteriza pelo novo, com o povo, através da assembleia discutia as questões de Estado. A democracia que se viveu nesse curto período da revolução francesa teve grande inspiração em Rousseau.

histórico que se deu uma verdadeira descontinuidade, gerando uma nova cultura democrática.

Nesse particular, comungam com François Furet, reafirmando que

“a Revolução Francesa não é uma transição, é uma origem, e o fantasma de uma origem. O que é singular nela é o que constitui seu interesse histórico, e, mais ainda, é este elemento singular que nela se tornou universal: a primeira experiência de democracia”, idéia que é reforçada por Hannah Arendt, quando diz que foi a Revolução Francesa e não a Americana que incendiou o mundo, porque foi a primeira a se fundar unicamente na legitimidade do povo” (p. 50).

Para eles, as mudanças provocadas pela Declaração dos Direitos do Homem engendraram as condições discursivas que “permitiram propor as diferentes desigualdades como ilegítimas e antinaturais, tornando-as equivalentes como formas de opressão” (p. 51), evidenciando o potencial subversivo do discurso democrático na medida que fomentou diferentes formas de enfrentamento da subordinação. Admitem que as formas de resistência às relações de subordinação possuem um caráter polissêmico que as tornam dependentes de uma articulação hegemônica.

As reflexões tecidas por esses teóricos conduzem à constatação de que o surgimento de novos antagonismos e de novos sujeitos políticos, sobretudo a partir das últimas décadas do século XX, têm se traduzido em espaços de expansão e generalização da revolução democrática. Isso permite visualizar o problema da fragmentação dos chamados sujeitos unitários das lutas sociais, “com que o marxismo se viu confrontado na esteira de sua primeira crise, ao final do século passado”<sup>40</sup> (p. 57).

Seguindo essa linha de raciocínio, tais pensadores advertem que

“a renúncia à categoria do sujeito, como entidade unitária, transparente e suturada, abre caminho para o reconhecimento da

---

<sup>40</sup> Essa crise começa a se materializar a partir do momento em que representantes dos trabalhadores começam a ter assento nos parlamentos através da democracia liberal-burguesa. Acreditavam eles que seria possível fazer transformações radicais na sociedade capitalista via parlamento.

especificidade dos antagonismos constituídos na base de diferentes posições de sujeito e, logo, para a possibilidade de aprofundamento de uma concepção pluralista e democrática”. (idem).

Foi a partir da compreensão de que o sujeito se acha envolvido em múltiplas posições que Laclau e Mouffe acharam o fio condutor para a configuração da democracia radical e plural, rejeitando, portanto, a idéia de que as posições do sujeito se acham presas a um princípio fundante “positivo e unitário”. Tal negação permite admitir o pluralismo como algo radical, visto que o mesmo

“só é radical na medida em que cada termo desta pluralidade de identidades encontra em si próprio o princípio de sua validade, sem que este tenha que ser buscado num fundamento positivo, transcendente ou subjacente (...) este pluralismo radical é democrático na medida em que a auto-constitutividade de cada um de seus termos é o resultado dos deslocamentos do imaginário igualitário”. (p. 58)

Radicalizar, portanto, o pluralismo constitui para eles uma forma de aprofundar o processo de revolução democrática, à proporção que for capaz de eliminar práticas racionalistas, individualistas, rompendo com o universalismo - o discurso do universal - possibilitando espaços para a articulação de diferentes expressões de lutas democráticas.

Ao se referir ao indivíduo, Mouffe (1993) diz que é preciso concebê-lo não como uma mônada, um ser livre que precede a própria sociedade, existindo independente dela, mas como “uma posição constituída por um conjunto de posições de sujeito, inscrita numa multiplicidade de relações sociais, membro de muitas comunidades e participante numa pluralidade de formas de identificação coletivas”(113).

Essas afirmativas possibilitam o entendimento de que a democracia radical e plural se traduz num processo de luta em prol da conquista e maior autonomização de esferas de luta e da ampliação de espaços políticos, assumindo como base fundante a equivalência igualitária. Isso pressupõe desconsiderar a classe trabalhadora como

categoria universal, ao mesmo tempo em que coloca em evidência a pluralidade de antagonismos.

A pluralidade de relações sociais não deve ser atribuída a uma única classe assim como não se pode dizer que todas as reivindicações e lutas dos trabalhadores se reduzem a um único antagonismo: aquele que se situa nas relações econômicas, pois há uma diversidade de antagonismos que se encontram presentes em outras esferas da existência social.

Laclau e Mouffe (1985, p.59) advertem que

“todas as lutas, sejam elas dos trabalhadores ou de outros sujeitos políticos, entregues a si mesmas, têm um caráter parcial, e podem ser articuladas a discursos muito diferentes. É esta articulação que lhes confere seu caráter, não o lugar de onde elas procedem. Não há, portanto, sujeito algum, (...) necessidade alguma, que seja absolutamente radicais e irrecuperáveis pela ordem dominante e que constitua um ponto de partida absolutamente seguro para uma transformação total”.

Na perspectiva da democracia radical torna-se imprescindível a construção de um novo sistema equivalencial na luta contra a opressão. Laclau e Mouffe dizem que “a tarefa da esquerda não pode ser a de renunciar à ideologia liberal-democrática, mas, ao contrário, aprofundá-la e expandi-la na direção de uma democracia radical e plural” (p. 64).

No entanto, conforme explicitado anteriormente, é difícil superar o essencialismo e a certeza de que o social é suturado, pois tem prevalecido – “um fixismo essencialista” ou ainda “um apriorismo”, que tem impedido a visibilidade da constituição de diferentes práticas articulatórias, da radicalização de múltiplas expressões de lutas democráticas.

Assim, a democracia radical se firma na pluralidade, na abertura, na visão de sujeito como um agente descentrado, condições imprescindíveis para atuar na direção de uma radical transformação.

É no conceito de “guerra de posição” de Gramsci que os autores mencionados foram encontrar os elementos que lhes permitiram conferir uma nova dimensão à idéia de revolução. Para eles, o caráter processual constitui fator decisivo a uma transformação radical, tornando-se, contudo, necessário ampliar os espaços políticos, bem como impedir a concentração do ato revolucionário num único ponto. Desse modo,

“todo projeto de democracia radical implica numa dimensão socialista, pois, é necessário por fim às relações capitalistas de produção, questão que está na raiz de inúmeras relações de subordinação; mas o socialismo é um dos componentes de um projeto de democracia radical, e não vice-versa” (p. 66).

Rompendo com a idéia de uma sociedade suturada, a concepção de democracia radical se defronta com três questões:

- “Como determinar as superfícies de emergência e as formas de articulação dos antagonismos que um projeto de democracia radical deveria abarcar”?
- “Em que medida o pluralismo próprio a uma democracia radical é compatível com os efeitos de equivalência que, são característicos de toda articulação hegemônica”?
- “Em que medida a lógica implícita nos deslocamentos do imaginário democrático é suficiente para definir um projeto hegemônico”? (p. 67)

A análise de tais questões conduz ao entendimento de que qualquer superfície é passível de ser subvertida pelos resultados produzidos por outras superfícies, havendo um permanente deslocamento das lógicas sociais de algumas esferas para outras. Aqui, vale considerar

“que uma luta democrática pode autonomizar um certo espaço em cujo interior ela se desenvolve e produzir efeitos de equivalência com outras lutas num espaço político diferente. É a esta pluralidade do social que se liga o projeto de democracia radical, e a sua possibilidade emana diretamente do caráter descentrado dos agentes sociais, da pluralidade discursiva que os constitui em sujeitos, e dos deslocamentos que têm lugar no interior dessa pluralidade”.(p. 67).

Na construção da democracia radical, as relações sociais são politizadas, promovendo a distinção entre público e privado, “não em termos da colonização do privado pelo público unificado, mas em termos de uma proliferação de espaços políticos radicalmente novos e diferentes” (p. 68). Isso supõe o reconhecimento de uma pluralidade de sujeitos e a construção de identidades coletivas, fortalecendo-se as lutas democráticas específicas, mediante a “expansão de cadeias de equivalência que se estendam a outras lutas” (idem).

A equivalência nunca será total, ela possui uma precariedade que lhe é constitutiva, decorrente da própria desigualdade do social. Isso leva à conclusão de que a equivalência está sempre articulada à lógica da autonomia, sendo por ela “complementada/limitada”, daí porque “a demanda por igualdade não é suficiente, mas precisa ser contrabalançada pela demanda da liberdade” (p. 69), sabendo-se que a liberdade constitui elemento integrante do próprio projeto de democracia radical.

Um projeto que concebe uma sociedade democrática como aquela que possui “uma esfera pública vibrante, onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos” (MOUFFE, 2003, p. 4)

Ao analisar a hegemonia do neoliberalismo na atualidade, Mouffe constata a substituição da política pela ética e pela moralidade, reforçando-se a idéia de consenso. A inexistência de uma esfera pública democrática que permita a confrontação agonística tem concorrido para que a organização da co-existência humana e das relações sociais sejam reguladas pelo poder judiciário. É a lei regulando os conflitos, quando a especificidade da democracia deve se firmar no reconhecimento e na busca

de legitimidade do conflito, recusando-se a sua eliminação pela via do autoritarismo imposto.

Daí a urgente necessidade de se proceder ao restabelecimento da centralidade da política, apresentando alternativas ao neoliberalismo. Ao tratar das questões relativas à globalização, Mouffe observa que ao concebê-la como resultado da revolução científico-tecnológica, está se retirando dela a dimensão política. Pois, conforme Gorz (1997)<sup>41</sup> argumenta, a globalização deveria ser vista como um movimento do capitalismo, traduzindo uma resposta política à crise de governabilidade instalada na década de setenta, conduzindo ao que ele chamou de divórcio entre o espaço da política e o espaço da economia.<sup>42</sup>

Acatando a abordagem de Gorz, Mouffe concorda com a possibilidade de se criar uma contra-estratégia capaz de se opor ao poder do capitalismo transnacionalizado mediante um projeto político diferente, possível de enfrentar o neoliberalismo, pela revitalização da esfera pública segundo o modelo de democracia agonística. “O que se apela hoje é para alguma forma de política **pós-social democrática**, (p.8) um tipo de movimento que está por trás da lógica de muitas políticas definidas pela **terceira via**” (idem).

Referindo-se ao discurso político da mencionada terceira via, Mouffe ressalta que este assumiu a pretensão de transpor a lógica inconciliável que

“para além da esquerda e da direita, formaria um consenso de centro, que a autora chama de um mundo unidimensional e no qual não haveria possibilidades de mudança na relação de poder então estabelecida” (PINTO, 2005).

---

<sup>41</sup> GORZ, André. *Misère du present, richesse du possible*, 1997.

<sup>42</sup> Palestra proferida no Seminário internacional sobre Pos-estruturalismo-Recife, 2005

Esta análise ratifica a sua própria crítica à democracia deliberativa, que traduziria uma pretensão racionalista de consenso, não permitindo captar a especificidade do político, ou seja, a sua incompletude.<sup>43</sup>

Nesse sentido, o discurso consensual coloca a discussão da democracia fora da arena política, situando-a na sociedade civil sem antagonismos. Ora as relações de poder são constitutivas do político e a democracia não pode ser vista a partir de um consenso que desconheça as relações de poder. Nesse aspecto, “a principal questão da política democrática torna-se, então, não como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder que sejam compatíveis com valores democráticos” (MOUFFE, 2003, p. 04).

Conforme Mouffe não podemos conceber uma sociedade democrática como sendo perfeitamente harmônica, transparente, capaz de ver concretizado o seu sonho, haja vista a impossibilidade de emancipação total, da não erradicação do poder e do antagonismo, pois a “objetividade social é constituída através de atos de poder” (...) e o ponto de convergência entre objetividade e poder é precisamente o que designamos de hegemonia” (p. 05).

O consenso é sempre temporário, resultante de um processo de hegemonia provisória, de uma estabilização de poder que, de alguma forma produz exclusão, concepção que permite pensar de forma diferente a natureza da esfera pública democrática. Assim, a possibilidade de se obter consenso completo pela argumentação, conforme apregoa Richard Rorty constitui ameaça à democracia radical, à proporção

---

<sup>43</sup> As críticas feitas por Mouffe aos teóricos da deliberação referem-se ao fato de suas concepções apontarem para a negação do poder como constitutivo das relações sociais, estando fora dos pactos e dos projetos democráticos, promovendo o que se poderia chamar de despolitização da democracia.

que gera inibição de dissensos, desconsidera os processos de exclusão presentes no estabelecimento de consensos.

Para Mouffe (p. 06) é preciso formular um “modelo agonístico de democracia”, distinguindo dois tipos de relações políticas: a de antagonismo, que se dá entre inimigos a serem destruídos, e a de agonismo que se efetiva entre adversários, portadores, portanto, de idéias diferentes, um adversário que tem em comum “a adesão partilhada aos princípios ético-políticos da democracia”.

Com base nessa distinção, Mouffe propõe a prática do pluralismo agonístico, afirmando que a

“a tarefa primária da política democrática não é eliminar as paixões nem relegá-las à esfera privada para tornar possível o consenso racional, mas para mobilizar aquelas paixões em direção à promoção do desígnio democrático. Longe de por em perigo a democracia, a confrontação agonística é a sua condição de existência” (idem).

O dissenso constitui exigência de uma democracia pluralista e o consenso de que ela necessita é aquele que se dá em torno de seus princípios ético-políticos constitutivos.

Assim, uma democracia agonística, conforme pensada por Mouffe, pressupõe a compreensão de suas fronteiras e das formas de exclusão por elas encetadas, conferindo à diferença a possibilidade de viabilização da unidade e da totalidade, ao mesmo tempo em que evidencia seus limites essenciais, pois qualquer objetividade social “é, em última instância, política e isso tem que mostrar os traços de exclusão que governam a sua constituição” (ibdem).

Nesse sentido, a aceitação do pluralismo agonístico deve partir da aceitação da

“multiplicidade de cada um e das posições contraditórias a que esta multiplicidade subjaz. Sua aceitação do outro não consiste

meramente em tolerar as diferenças, mas em celebrá-las positivamente porque admite que, sem alteridade e o outro nenhuma identidade poderia se firmar”( p.0 7).

Assim definido, o pluralismo agonístico se fundamenta na diversidade e no dissenso, aspectos que devem ser valorizados no estabelecimento de uma esfera pública democrática.

Por outro lado, o projeto de democracia radical coloca em debate a questão dos direitos, negando, de princípio, qualquer visão dicotomizada entre indivíduo e sociedade, recolocando os direitos no contexto das relações sociais, pois são estas que determinam as diferentes posições do sujeito. Significa dizer que para a democracia radical os direitos ditos individuais não podem ser tratados independentemente, mas a partir da consideração de outros sujeitos que participam na mesma relação social.

Daí a diferença quanto à noção de direitos democráticos, pois exigem a presença de outros sujeitos, efetivando-se de forma coletiva e para além dos espaços tradicionais da cidadania. A própria cidadania precisaria ser entendida numa perspectiva agonística, pois não haveria uma única concepção de cidadania a ser aceita por todos.

Assim, a democracia radical deve ser compreendida como deslocamento equivalencial do imaginário igualitário, a partir da necessidade de anulação da subordinação e das desigualdades. Implica, sobretudo, considerar a questão da hegemonia como forma de produção do social que, segundo Buriti (1994, p. 145), “estará sempre aberta ao antagonismo e ao deslocamento resultante do processo propriamente político de sua constituição”.

A hegemonia, na medida em que se espraia por espaços sociais os mais diversos, se coloca como uma condição de materialização da democracia radical, denegando a possibilidade de um centro unificante quer seja este

“o Estado, a sociedade civil, a classe, o partido, detentor do sentido da história ou de algum privilégio ontológico”. Não implica, contudo, “negar a categoria centro, e sim desincorporá-la, no sentido lefortiano do termo, desvinculá-la de um referente único” (idem).

Buriti, ao trabalhar a questão da hegemonia, parte da compreensão do social como uma construção política, afirmando que com Lefort e Laclau o político constitui a origem de qualquer

“arranjo histórico”, sendo, por conseguinte, espaço da “ambigüidade, da contingência, do poder, da heterogeneidade”, com a clareza de que não se pode “escapar à luta para fincar pontos de referência, marcas, limites”, assim como não se pode desprezar a “experiência do transbordamento das margens do social”. Afirma ainda que “essa experiência dupla de contenção/transbordamento é a característica de uma forma de produção social que chamamos democrática”(p.152-153).

Com efeito, a democracia, considerada como um modo de organização social encontra na participação, na igualdade e na liberdade os seus significantes, que se acham em disputa, inclusive as regras do jogo. Nesse processo é preciso considerar a co-existência de projetos diferentes, de aspirações as mais diversas, o que leva ao entendimento da democracia como significante flutuante vazio, na acepção de Žižek (1993), suscetível a constantes expressões de preenchimento, de busca permanente de construções hegemônicas (LACLAU e MOUFFE, 1985, p. 155).

Na concepção de democracia radical e plural não se vislumbra uma sociedade plenamente democrática, mas um contínuo processo de democratização que poderá se alastrar pelos mais diversos espaços do social, podendo contribuir, inclusive para a realização dos anseios do socialismo.

Desse modo, a construção de uma “ordem mundial multipolar” representa para Mouffe uma necessidade urgente, o estabelecimento de uma ordem mundial pluralista que permita a coexistência de unidades regionais capazes de exibir suas diversidades culturais.

Essa concepção de democracia radical apresenta visíveis diferenças em relação a outras vertentes das correntes democráticas, que já foram apresentadas, cabendo visualizar a democracia como um significante vazio que pode ser preenchido por um determinado discurso, resultante da fixação de sentidos ou de pontos nodais, no determinado momento histórico conjuntural.

É nessa perspectiva que a descentralização como um processo produzido pelo Estado poderá sinalizar ou não para a democratização das políticas públicas, inclusive de políticas educacionais, no caso brasileiro. Assim, para discutirmos o FUNDEF, partimos da descentralização como forma de democratização da educação operacionalizada mediante a municipalização do ensino, através de mecanismos de financiamento educacional.

Para tanto, retraçamos inicialmente a história brasileira de cada um desses processos, observando se o FUNDEF pode ser interpretado como momento que articula os elementos descentralização, municipalização e financiamento da educação.

## CAPÍTULO II

### DESCENTRALIZAÇÃO , MUNICIPALIZAÇÃO E

### FINANCIAMENTO: SUAS INTERFACES

*Afinal, a federação brasileira é centralizada ou descentralizada?*

**Marta Arretche**

## 2.1 – DESCENTRALIZAÇÃO: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITURAIIS

A descentralização, conceito que, historicamente, tem comportado posições diversas, vem adquirindo significativo espaço no cenário brasileiro, sobretudo, a partir dos anos oitenta, período em que aparece como uma reivindicação democrática, firmada na premissa de que o acentuado centralismo que caracterizou o regime militar dos anos setenta havia produzido uma cultura de ineficiência, corrupção e cerceamento da participação nos processos decisórios.

Nos tempos atuais, a descentralização constitui uma tendência que se observa em escala mundial. Cassassus (1999) salienta que a mesma, sobretudo na América Latina, vem representando um dos elementos que integram a chamada modernização da educação, visando à garantia da eficácia e da eficiência dos sistemas de ensino,

Para essa autora, tal fenômeno decorre do fracasso evidenciado pelos discursos e das práticas fundamentadas na defesa da centralização, especialmente nos países latino-americanos, explicitamente comprometidos com a defesa das identidades nacionais, da necessidade de fortalecimento dos processos de integração social, além do aceno à possibilidade de se obter uma maior equidade social.

Nesse sentido, o binômio centralização/descentralização tem sido objeto de profundas e divergentes reflexões acadêmicas, compondo a agenda de discussões dos formuladores das políticas públicas no âmbito dos diversos espectros políticos.

Advogando a necessidade da descentralização do Estado, Jordi (1988) faz a ela uma crítica pois, não obstante ter sido importante durante o expansionismo do pós-guerra, contribuiu para a expropriação das políticas das classes populares, ao passo que a descentralização é capaz de comportar o potencial de minimizar as disparidades

sociais. A virtude da descentralização, para ele, está em descentralizar o poder político na direção dos interesses das classes populares, podendo acenar para maiores possibilidades de democratização da gestão pública.

Ressalte-se que significativa parte da produção acadêmica disponível identifica que os modelos de descentralização vêm comportando diferentes experiências de gestão e de governança local, tanto nos países desenvolvidos, como nos chamados países emergentes, sob os mais distintos regimes políticos.

Por essa razão Leal (1994, p. 50) considera que

“é necessário ficar alerta para a ambigüidade da própria acepção do termo descentralização e para as características de orientação ideológicas diversificadas que vem, recentemente, sendo classificadas a partir de dois ideários principais: um de orientação neoliberal e outro de conotação progressista”.

É oportuno registrar a falta de clareza que tem sido evidenciada entre as categorias da descentralização e da desconcentração. Análises de documentos oficiais, programas, projetos de governos mostram que essas terminologias são adotadas, muitas vezes, como sinônimas, fazendo-se alusão à descentralização como sendo desconcentração, que implica no deslocamento da execução das ações, preservando-se o processo decisório original.

A ambigüidade com que têm sido tratados esses conceitos tem contribuído para encobrir as bases que os distinguem e que acarretam desdobramentos no processo de decisão e execução das políticas públicas e, sobretudo, quanto ao entendimento do papel de exercício do poder entre as instâncias governamentais.

Distinção teórico-conceitual entre essas categorias políticas nos é propiciada por Tânia Bacelar (2000, p. 146) ao evidenciar as características que lhe são próprias. Para ela, a descentralização é entendida

“como um processo de transferência de autoridade e de poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão”.

Relativamente à desconcentração, Bacelar afirma ser impossível confundi-la com descentralização, uma vez que desconcentrar significa, tão somente, distribuir responsabilidades executivas, sem, no entanto, transferir autoridade e autonomia decisória.

Para ela, existem duas formas diferentes, porém complementares, de descentralização: a primeira que se opera entre Estado-estado, incluindo a transferência tanto de funções como de responsabilidades gestonárias de uma esfera mais ampla a outra inferior, e a segunda que se dá entre Estado – sociedade, por meio do repasse para esta última, da capacidade de decisão e execução de ações, envolvendo, portanto, decisão, deliberação e execução.

Assim considerada, a descentralização, em sua aceção e prática, produz uma transformação radical na distribuição do poder, ao mexer no aparato político-institucional de corte centralizador, tendo em vista produzir o movimento oposto-descentralizador. Descentralização atinge, assim, os núcleos de poder, tendo em vista a sua disseminação e sua democratização.

Já a desconcentração, segundo Bacelar, representa instrumento eficaz do aparelho estatal, sobretudo de governos de bases centralizadoras, deslocando para as instâncias subnacionais, a responsabilização pela execução de determinadas ações.

Para Lobo (1990), a descentralização não deve ser vista como uma “forma mítica”, o que concorrerá para entravar os processos de mudança. Argumenta que a luta política em prol da descentralização tem conduzido à sua supervalorização frente às mazelas estruturais do Estado. Situa a descentralização

“como um instrumento de ação governamental, dentre outros, pois, por si só, utilizada de forma isolada, sem alterar outros aspectos do aparelho do Estado, (...) pouco se pode esperar da descentralização” (p. 7).

Lobo detecta a existência de três vertentes que se aproximam, em grande medida, das formas de descentralização apresentadas por Bacelar, quais sejam: da administração direta para a indireta; entre níveis de governo e entre o Estado e a sociedade civil. Ao se referir à primeira vertente, Lobo constata a expansão de “empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, compõem, hoje, um corpo poderoso à margem do controle central” (idem).

Na segunda vertente, a viabilização da descentralização acontece entre as esferas intergovernamentais, em contrapartida ao histórico centralismo existente, constituindo uma saída para crônicos problemas como da subordinação financeira de estados e municípios com relação à esfera central. A autora, contudo, faz uma crítica à redistribuição de recursos públicos com vistas à autonomização dos entes subnacionais, uma vez que tal iniciativa não será capaz de resolver questões relativas às relações de poder.

Na terceira vertente estão incluídos os processos de transferência de funções que são executadas pelo poder público, cuja melhoria poderá ser obtida através da cooperação com a iniciativa privada. Havendo aqueles segmentos que defendem a privatização de uma série de atividades econômicas e outros que acreditam na possibilidade de articulação mais estreita entre Estado e sociedade civil, mediante o estabelecimento de um processo de cooperação mútua. Dentre esses últimos se encontram, como diz Lobo, os defensores da municipalização dos serviços básicos de atendimento à população.

A análise dessas três vertentes acima tratadas permitiu à autora conceituar a descentralização como sendo “uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo (...) envolvendo, precipuamente, uma questão de redistribuição de poder, de deslocamentos de centros decisórios” (p. 90).

Podemos inferir das análises encaminhadas que, mesmo se considerando as diferenças de enfoques, de concepções e de tipologias, a descentralização envolve os seus impactos, tanto de ordem financeira, como político institucional e organizacional.

Bobbio (1997), ao estabelecer a relação entre descentralização e centralização, ressalta que ambas constituem fórmulas que possuem princípios e tendências, formas de ser de um aparelho político ou administrativo. Argumenta ele,

“se for verdade que elas representam dois tipos diferentes e contrapostos de ordenamentos jurídicos, é também verdade que se trata de figuras encontradas na sua totalidade somente na teoria”.

Para ele, a existência de um processo de descentralização total conduz ao rompimento da concepção de Estado, da mesma forma, admitir uma total centralização no Estado Moderno representa uma utopia face à complexidade das funções por ele exercidas.

Nesse sentido Bobbio diz

“que todos os ordenamentos jurídicos positivos são parcialmente centralizados e, em parte, descentralizados, isto é, que, considerada a centralização e a descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político-administrativo que seja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra” (idem).

Com base nessas reflexões de Bobbio, pode-se falar em centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, de modo a que possam ser consideradas como entidades subjetivas de administração. Com relação à descentralização ocorre o inverso, o nível central detém o mínimo de poder necessário para executar suas ações.

Alinhado a outros pensadores, conforme visto anteriormente, Bobbio ratifica o valor da descentralização, admitindo a natural tendência da transferência de funções do nível central para os setores periféricos em qualquer administração que conseguiu transpor determinadas dimensões, quer se trate da esfera estatal, quer se fale de entidades privadas.

No entanto, Souza (1998, p.11) chama a atenção para os vários problemas envolvidos nas formulações teóricas acerca da descentralização, expondo três deles:

- “a descentralização tem sido tributária das teorias normativas sobre o local;
- a descentralização tem “significado um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização;
- as formulações teóricas sobre a descentralização levam em conta a realidade dos países industrializados, conseqüentemente, a aplicação de suas bases teórico-metodológicas se torna inviável em realidades em desenvolvimento”.

Tomando por base esses problemas, Souza identifica, como outros autores o fazem, diferentes formas de conceber a descentralização, colocando, de um lado a formulação marxista que tem explicado a centralização x descentralização como inerentes aos movimentos mundiais do capitalismo e, de outro, a formulação da escolha pública, para a qual a descentralização constitui fator de limitação de despesas.

Para a autora, a adoção de ambas as formas apresentam dificuldades em países em desenvolvimento, uma vez que a descentralização tem constituído ponto central quando se analisa o desenvolvimento, representando um de seus principais instrumentos e uma estratégia de redução do papel do Estado.

Souza ressalta alguns problemas de natureza teórica acerca da descentralização que ainda não foram resolvidos:

- “Para cada princípio a favor da descentralização pode-se, igualmente, identificar outro que o contrarie;

- A literatura trata a descentralização como uma política concedida para as esferas subnacionais, o que não se aplica a todos os países;
- Não existem garantias de que os beneficiários de políticas descentralizadoras sejam eqüitativamente distribuídos” (12).

As reflexões feitas até aqui conduzem à necessidade de se apreender a relação existente entre federalismo e descentralização, tendo em vista compreender como se efetiva a capacidade governativa em Estados Federados. Nessa discussão a primeira questão que se coloca é o que distingue um Estado Federado de um Estado Unitário é a forma de como se dá a distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais.

Contribuição relevante nessa temática nos é fornecida por Arretche (2002, p.28), segundo a qual os estados federativos constituem uma forma de governo exercido de modo vertical, em que os diferentes níveis possuem autoridade sobre sua área de jurisdição, havendo independência entre governo central e governos locais, gozando estes últimos de soberania, possuindo o status de atores políticos autônomos, capazes de gerir algumas de suas políticas. Essa soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. (idem).

Com relação aos Estados Unitários, o que os caracteriza é a concentração da autoridade política, fiscal e também militar no nível central. A ele compete delegar autoridade política aos governos locais, uma autoridade, portanto, que lhes é concedida, restrita<sup>44</sup>.

Arretche (2002, p. 31) destaca algumas considerações a respeito da relação federalismo e capacidade governativa, ou seja, sobre os impactos do federalismo sobre o poder dos governos centrais, a saber:

---

<sup>44</sup> Lijphart (1999) entra nesse debate afirmando que há, nos dias atuais, a adoção da descentralização pela maior parte dos Estados Federativos, enquanto Riker (1975) mostra a existência do centralismo no que se refere à distribuição de funções administrativas, em níveis diferenciados, em países de natureza federativa, sem que isto tenha afetado a autonomia política das instâncias locais que caracteriza um Estado federativo.

- “Estados federativos tendem a restringir as possibilidades de mudança, porque a autonomia dos governos locais opera no sentido de dispersar o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias”;
- “A presença de um maior número de veto nas arenas decisórias aumenta o potencial de estabilidade das políticas existentes”;
- “Sistemas federativos restringem o potencial de mudanças de políticas porque as garantias institucionais dos Estados-membros no processo decisório tendem a produzir decisões políticas com base no mínimo denominador comum”.<sup>45</sup>

Referindo-se, de modo particular, ao federalismo brasileiro, Oliveira (2004) destaca que o mesmo passou de um “modelo federativo dual”, que se instalou ainda na primeira República, para um “modelo de corte cooperativo, segundo define a Constituição de 1988 e que, para outros estudiosos, conforme cita a autora, a exemplo de Almeida (2001), tem ensejado a vivência de um modelo de federalismo competitivo”. Apoiada em Kugelmas e em Sola (2000), Oliveira acrescenta que o federalismo brasileiro é assimétrico, descreve um movimento pendular entre os pólos autoritarismo/avanço democrático.

## **2.2 - DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

A literatura consultada tem revelado a estreita e íntima relação existente no caso brasileiro entre descentralização e municipalização, face às mais diversas experiências que vêm ocorrendo, sobretudo, a partir de meados do século XX, mais enfaticamente ao longo das suas duas últimas décadas, o que nos autoriza a tomar, no presente estudo, a municipalização como expressão da descentralização.

---

<sup>45</sup> Ao se referir ao federalismo brasileiro, sobretudo no que diz respeito ao processo de definição e de implementação das políticas sociais, Almeida (2001) observa que o mesmo evidencia, ao longo da história, um duplo modelo, um que fora inaugurado ainda no período republicano e, outro, que se instaura com a Constituição Federal de 1988.

Assim, a municipalização como uma manifestação da descentralização vem se pautando, conforme evidenciam as recentes tendências, nos princípios de **subsidiaridade** segundo os quais “tudo que puder ser feito de forma mais **eficiente** – com economia de meios -, **eficaz** – assegurando a realização das metas,- e **efetiva**, gerando os resultados gerais’ na realidade – por uma entidade espacialmente menor, como o município, não deve ser feito por um organismo, como o Estado ou União” (BACELAR, 2000, p. 46).

Tomando-se os movimentos pendulares existentes no Brasil, sobretudo no período pós trinta, constata-se que estes vêm ocorrendo por meio de ciclos de fraca/forte criação de municípios. Isso indica que os períodos de centralização política têm exibido uma redução nos índices de criação dos municípios, inversamente ao que se processa nos períodos de descentralização, onde há um considerável aumento das municipalidades.

Cabe destacar que centralização e descentralização vêm se alternando no Brasil, ao sabor dos movimentos conjunturais, desde o Império, passando pela primeira República e chegando aos tempos atuais. Assim, a trajetória histórica do país, como a da maioria dos países latino-americanos, tem sido marcada pela relação entre centralização e autoritarismo.

O ciclo de centralização, que se inicia no país, a partir de 1930, é minimizado a partir de 1946, criando condições favoráveis à instalação de uma fase de descentralização do poder político, que corresponde à chamada fase de redemocratização e da república populista que perdura até o golpe militar de 1964.

Não obstante se afirmar que a partir do golpe se instala um período de descentralização, a análise da conjuntura deste corte temporal – 1964-1984 – mostra uma nítida feição centralizante que, conforme afirmam Gomes e Mac Dowell (2000,

p.16), “do ponto de vista político, os Estados e os municípios, o Legislativo e o Judiciário foram reduzidos a simulacros de poderes, estritamente controlados pelo Governo Central e, dentro destes, pelas elites militar e tecnocrática”.

Essa situação, contudo, não impediu que houvesse um início de descentralização, sobretudo no que se refere à distribuição das receitas fiscais para os municípios, nos anos setenta. Era, porém, “uma descentralização comandada e, em grande parte, concedida por Brasília, que poderia, muito bem, retirá-la quando lhe aprouvesse” (SERRA e AFONSO, 1991, p. 04).

Cabe lembrar que o paradigma da centralização e do intervencionismo que predominou na economia mundial, no pós-segunda guerra, entrou em crise nas décadas subseqüentes, assumindo, no Brasil, a forma do Estado Desenvolvimentista intervencionista, atingindo, sobremaneira, as políticas sociais, marcando fortemente as décadas de sessenta e setenta, ratificando o centralismo na cultura política brasileira<sup>46</sup>.

A centralização que marcou o regime militar, contraditoriamente, minou espaços propícios à luta pela descentralização que passou a ser reivindicação política, aglutinando as forças opositoras. A excessiva centralização decisória dos governos militares gerou ineficiência, corrupção e falta de participação nas decisões, produzindo, em escala nacional, consenso entre forças políticas de esquerda e de direita em favor da descentralização.

Os pressupostos subjacentes eram a possibilidade de se firmar as bases democráticas capazes de conferir legitimidade ao Estado, além de contribuir para a construção de uma sociedade civil forte, organizada e participativa, depositando-se

---

<sup>46</sup> Nos tempos do autoritarismo militar, iniciado em 64, a centralização se expressa nas diferentes dimensões, ela é política, é financeira e é também administrativa. Os representantes da ditadura centralizaram o poder, as finanças e as atribuições, promovendo o esvaziamento das instâncias subnacionais.

credibilidade na capacidade autogestionária da população e de eliminação dos tradicionais regimes tutelares.

Com a abertura política, nos anos oitenta, assiste-se a ampliação das demandas pela oferta de políticas públicas, reivindicando-se mudanças nas formas de sua implementação denunciando-se, inclusive, as estruturas centralizadoras, acenando-se para a urgência da descentralização em sua tríplice dimensão: política, administrativa e financeira.

Um amplo e mais firme movimento em defesa da descentralização começa a acontecer, sobretudo, a partir das eleições de 1982, quando a descentralização é encampada por diversos governadores eleitos, representantes de forças políticas progressistas, promovendo-se múltiplas e diversificadas experiências descentralizantes.

Esse processo é bem descrito por Barreto (1992, p.273), para quem

“o movimento de rearticulação dos esquemas de poder, que já não têm condição de se sustentar nos moldes do modelo altamente concentrador, esgotado com o regime militar autoritário, desencadeia um processo de descentralização que se instala definitivamente na sociedade brasileira, a partir do restabelecimento da ordem democrática no país” .

A própria Constituição Federal de 1988 alterou, substantivamente, o quadro de poderes, responsabilidades e recursos, concedendo relevo aos municípios, reconhecendo-os, pela primeira vez em nível de legislação, como sistemas municipais, ao mesmo tempo em que estabelece a necessidade de cooperação técnica e financeira, num esforço conjunto entre as três instâncias governamentais.

Entretanto, algumas questões acerca da municipalização são levantadas por Fonseca (1997), tais como: a municipalização não estaria na contramão dos acontecimentos e das experiências do mundo moderno? Não seria um anacronismo valorizar o local, quando nos tornamos cidadãos do mundo e rompemos barreiras

comerciais e outras fronteiras? A premissa subjacente a tais indagações é a do perigo do “paroquialismo”, apresentando como alternativa a busca de articulação da mundialização com a globalização, seu argumento é o de que

“a municipalização é o retorno às instâncias menores da vida pública não são concebidos como ponto de chegada, mas como ponto de partida para a universalização e internacionalização em bases sólidas e sem perda da identidade e das características culturais de cada povo ou comunidade, (...), O desafio reside em conciliar individual e social, local e global” (34).

A notória aceleração da municipalização por que vem passando o Brasil é apreendida por Boaventura Santos (2002, p. 67), quando diz que

“os sistemas municipais vêm crescendo bastante nas últimas décadas, principalmente no NE, impulsionados por fatores os mais diversos, tais como situação financeira do Estado, urbanização e pressão direcionada às prefeituras”.

Também Azevedo (2002) entende que esse crescente processo de municipalização traduz uma das externalidades da adoção do princípio da descentralização que vem orientando a definição das políticas sociais e, por conseguinte, caracterizando a forma de intervenção estatal.

Nesse sentido, parece unânime entre os teóricos que o processo de municipalização tem sido debitado à ênfase na descentralização, não obstante as diferentes interpretações. Portela (1997, p.177), por exemplo, acha que o argumento da descentralização possui ambigüidade, na medida em que se

“pode ter um processo de municipalização em que o poder local não seja descentralizado, mudando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão das ações. A julgar pela política vigente na maioria das administrações municipais no Brasil, esta deve ser a tendência dominante”<sup>47</sup>.

Com base nessa constatação, Portela mostra a necessidade de se investigar, de forma mais aprofundada, se os processos de municipalização têm, de fato, concorrido

---

<sup>47</sup> Essa afirmativa parece conter a ambigüidade entre descentralização e desconcentração, pendendo mais para a segunda categoria.

para a ampliação da participação popular, uma vez que cerca de metade da população brasileira se encontra em cidades de grande densidade demográfica, fato que, para ele, se apresenta como inibidor de uma aproximação maior dos segmentos populacionais dos centros decisórios.

Essa análise é importante, segundo Portela, quando não se dispõe de pesquisas que comprovem a relação maior proximidade físico-geográfica x maior democratização das decisões, mesmo em cidades de pequeno porte.

Comungando com essa leitura, Tânia Bacelar (2000, p. 47) diz que “mesmo nas cidades de pequeno porte não se tem comprovação de que a proximidade físico-geográfica garante uma gestão mais democrática”.

De modo geral, conforme a bibliografia consultada, constatamos um processo bastante diferenciado entre os municípios, havendo, diferenças tanto dos índices de desenvolvimento, como de capacidade gerencial de muitos municípios em relação a outros, comprovando extrema heterogeneidade da composição das municipalidades brasileiras. A Região Nordeste constitui típico exemplo, ao estampar níveis de empobrecimento e de dependência financeira em grande parcela dos municípios existentes.

Essa constatação é ratificada por Arretche (1998) que, ao analisar as diferenças existentes entre as realidades estaduais e locais no que se refere à descentralização das políticas sociais, detecta a diversidade que há entre os níveis de implementação da descentralização, em decorrência dos graus de adequabilidade das estratégias desenhadas, consoante com o contexto econômico, político e institucional dos municípios.

As reflexões feitas até o momento oferecem condições de melhor compreender como vem se processando a municipalização da educação brasileira, sob a égide da descentralização, tema que será, a seguir, objeto de nossa análise.

### 2.3- MUNICIPALIZAÇÃO: UMA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

No rastro da descentralização, a municipalização emerge como estratégia que assume diferenciadas concepções entre os teóricos. Na educação, para alguns, como Bordignon (1993), ela se evidencia como espaço de poder, *locus* privilegiado para o exercício da cidadania, como também uma fórmula de democratizar o ensino de primeiro grau, conforme Barretto e Arelaro (1986).

Outros, como Oliveira e Catani (1993), entendem que a municipalização, como estratégia de descentralização, é insuficiente face à dificuldade de administrar complexas redes de escolas, a exemplo de São Paulo. De outra parte, para Cleiton Oliveira (1999), a municipalização da educação se traduz num processo de manipulação política, um excelente meio de atingir o Município sem a intermediação do Estado, sobretudo, quando este é de oposição política.

Já para Peixoto 1999, a descentralização da política educacional tem encontrado na municipalização a sua forma de materialização, detectando que tal idéia não é nova na realidade brasileira, achando-se presente já nos tempos do Império e da República, explicitando-se nas décadas de vinte e trinta, sobretudo através do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova.

Esse Manifesto apontava a necessidade da descentralização com base na premissa de que

“a organização da educação brasileira unitária não implica em centralismo, porque a unidade não significa uniformidade, não sendo na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a república, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão” (1999, p. 101)

Anísio Teixeira, um dos expoentes do Escolanovismo, nos anos cinquenta do século passado, continuava defendendo a municipalização como forma de democratização do ensino, propondo um modelo capaz de efetivar a participação da comunidade local no trato das questões educacionais.

Para esse educador, líder do movimento renovador, integrado por representantes liberais e de esquerda, a municipalização do então denominado ensino primário deveria incluir não apenas reforma administrativa ou pedagógica, mas, sobretudo, política, pelo reconhecimento das municipalidades.

Nessa reflexão, é válido considerar Paiva (1986, p.18), para quem a questão da relação centralização/descentralização não é absolutamente inequívoca. Lembra o autor que

“os pioneiros dos anos vinte lutaram bravamente por um Plano Nacional de Educação e por algum nível de interferência do poder central na área educacional, descentralizada desde o Ato adicional de 1834 e incorporada à Constituição de 1891; lutaram de forma muito flexível em torno da questão. Eles pretendiam que a descentralização administrativa permanecesse, mas lutaram por décadas pela coordenação do poder central, que assume forma legal, com a LDB de 1961”.

Um aspecto relevante é a constatação de que tanto nos anos quarenta, com o fim do Estado Novo<sup>48</sup>, como na década de setenta, em plena vigência do golpe militar, a

---

<sup>48</sup>Estado de exceção que se instala no Brasil a partir de 1937 prolongando-se até 1945 com a queda de Vargas. Nesse período não houve eleições nem funcionamento de Congresso Nacional, Assembléias

descentralização do ensino fora vista como capaz de propiciar a implementação de uma política educacional mais flexível e de instalar uma gestão mais democrática das escolas, além de concorrer para a eliminação do burocratismo reinante no sistema educacional.

O que chama a atenção é o fato de o próprio Estado autoritário absorver a idéia de descentralização, justificando que a maior proximidade da população, em relação ao poder local, produz possibilidades de democratizar as estruturas educacionais.

Peixoto (1997) mostra que nos anos setenta proliferaram políticas que acenavam para a municipalização, com base na Lei nº 5692/71, por meio da vinculação à educação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, garantindo às instâncias municipais estruturas técnico-administrativas para atuar na educação.

O artigo 58 desta Lei propõe a progressiva passagem dos encargos educacionais para os municípios, sobretudo os do ensino de primeiro 1º grau, para que pudessem ser bem administrados. Prevê a oferta das condições para que os municípios pudessem assumir a responsabilidade da oferta desse nível de ensino, evidenciando uma explícita política de descentralização, numa conjuntura marcada pelo centralismo autoritário, da fase áurea da ditadura militar,

Conforme Azevedo (2002, p.58)

“configurou-se, desse modo, uma política educacional traçada no âmbito dos projetos federais implantados, sobretudo, em estados do Nordeste, induzindo à municipalização do ensino, através da transferência de encargos para os municípios, sem o correspondente investimento financeiro neste nível do sistema”.

Nos anos setenta assiste-se, portanto, à proliferação de projetos federais voltados, sobretudo, para a Região Nordeste, de caráter indutor da municipalização, na medida

---

Legislativas ou Câmaras Municipais. Vargas governou através de decretos. É também o período de nascimento do populismo no Brasil.

em que privilegiaram a transferência de encargos para os governos locais, adotando por conseguinte uma daquelas acepções que o conceito comporta.

Dentre tais projetos podem ser mencionados o PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal, 1974 -; o PRONASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural -; o PRODASEC - Programa de Ações Sócio-educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas – e o EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural no Nordeste, este último financiado pelo convênio MEC/Banco Mundial.

Relativamente ao PROMUNICÍPIO, implementado pelo MEC, a partir de 1977, análises documentais evidenciam que o mesmo se constituiu num amplo programa de apoio aos municípios, tendo por objetivo contribuir para a melhoria das condições do ensino municipal. Propôs-se a deflagrar um processo de modernização administrativa, bem como a transferir recursos financeiros para as secretarias estaduais encarregadas de distribuí-los aos municípios. Seu fim consistiu, portanto, em promover a integração do ensino municipal ao respectivo sistema estadual de educação.

De modo geral, análises críticas efetuadas por estudiosos, evidenciam que a lógica intrínseca a esses projetos era a de reestruturar o sistema educacional brasileiro, de modo a torná-lo compatível com os interesses econômicos em cena.<sup>49</sup>

Seguindo essa mesma lógica, em 1982, foi implantado o Projeto Nordeste, tendo como foco as Regiões Norte e Nordeste, com o fim de exercer uma ação estratégica

---

<sup>49</sup> Mantiveram sob controle a demanda pelo ensino público, em seus diversos níveis, com base no ideário de uma educação formadora de quadros técnicos de nível médio, não tendo, tais projetos, o fim de transferir poderes aos municípios mas, fortalece-los de forma integrada aos estados, consoante com as diretrizes educacionais.

para o desenvolvimento regional, concentrando esforços na educação no meio rural, mediante a descentralização de ações.<sup>50</sup>

Conforme análises de Draibe (2001), a descentralização representa um processo de reorganização da política educacional, chamando a atenção para o fato de que o Ensino Fundamental no Brasil, desde a República, vem se consolidando sob forma descentralizada, uma vez que o seu provimento tem sido de responsabilidade direta dos estados e municípios. Mas, mesmo assim, tem participado do esforço descentralizador nos anos oitenta, com o movimento democratizante, pois, até então, a educação brasileira estava submetida ao poder centralizador da União.

Dentre os argumentos que justificaram a defesa da municipalização da educação, tanto por movimentos acadêmicos como sindicais nos debates da Constituinte, encontra-se a impossibilidade de gerenciar cerca de cinco mil municípios, de forma centralizada, sem correr o risco da governabilidade. Alegava-se, também, maiores possibilidades de viabilização de gestão democrática e de gerenciamento mais racional dos recursos disponíveis, haja vista a heterogeneidade existente entre os municípios.

Somam-se a esses argumentos as dificuldades encontradas pelas redes públicas estaduais, que vinham assumindo a maior parcela dos encargos educacionais, concorrendo para reforçar a tendência nacional da crescente ampliação da participação das municipalidades na oferta do ensino.

Contudo, segundo Fonseca (1997), instalava-se também, nesse momento, sobretudo entre os educadores, um clima de desconfiança em relação à municipalização pois conforme declara, “os defensores e militantes da escola pública

---

<sup>50</sup> Vale frisar que as décadas de setenta e de oitenta do último século foram consideradas épocas em que o planejamento, no Brasil, esteve em sua fase áurea, momentos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs – e dos Planos Setoriais de Educação e Cultura. De modo geral, detecta-se no planejamento educacional orientações quanto à necessidade de descentralização do ensino, com ênfase na participação da comunidade.

manifestavam o temor de que a municipalização pudesse se transformar no caminho mais curto para a privatização”.

Dessa idéia comunga Rosar (1995) para quem a municipalização poderia constituir um processo de “desconstrução do sistema educacional brasileiro”, idéia ratificada por Davies (1994) quando põe em questão a direção imprimida à municipalização: se a favor da democratização ou da privatização?

Posição intermediária é assumida por Felíssimo (1994, p. 158) ao detectar a coexistência de dois modelos de municipalização na educação brasileira, um de feição democratizante, fruto dos movimentos progressistas dos educadores em prol da instalação de processos democráticos, e outro de natureza privatizante, coerente com os princípios das leis de mercado, ratificador do projeto neoliberal em curso.

Dentre os críticos ao processo de municipalização se encontram aqueles que destacam o perigo da renúncia pelo Estado de suas atribuições sociais, abrindo espaços para o mercado, comprometendo os direitos, historicamente conquistados pelos cidadãos, transformando-os em mercadoria. Assim, “ao invés de cidadãos de direitos, passaríamos a compradores e consumidores de bens e serviços. A oferta e o acesso à educação [...] seria uma operação de compra e venda”. (FONSECA, 1997).

Para Oliveira (1992), os debates travados ao longo dos anos oitenta colocaram em evidência o perigo de a municipalização assumir uma feição apenas administrativa, restringindo-se à divisão de responsabilidades entre as instâncias federadas, ou significar

“um mero processo de modernização das condições materiais de trabalho das municipalidades (reaparelhamento da máquina governamental), no bojo do que poderiam se reafirmar as desigualdades regionais, sub-regionais e locais e favorecer a reaglutinação das forças políticas conservadoras” (27) ,

posição que é, segundo a autora, referendada por Paiva e Paiva (1986), Barreto e Arelaro (1986) e Mello (1986).

Já na década de noventa, conforme analisa Oliveira (1992), as discussões sobre municipalização passam a incorporar a questão da qualidade do processo educacional, defendendo-se a garantia da unidade educacional, a autonomia dos entes subnacionais bem como a participação da sociedade civil organizada, apontando-se a necessidade da prática da negociação como condição de operacionalizar as políticas educacionais sob novos padrões (idem).

É importante frisar que as reivindicações acima apontadas partiram de forças políticas progressistas que lutaram para superar o “caráter assistencialista/paternalista que tem marcado os programas de cooperação técnica entre as três esferas de governo e que, por isso mesmo, os têm colocado como instrumento de clientelismo e de dominação” (ibdem) e não como instrumento, *a priori*, de modernização administrativa e de melhoria da qualidade da educação.

Experiências inovadoras que visaram a instalar um novo padrão no traçado e na implementação das políticas educacionais de forma pactuada entre as instâncias estadual e municipal, de corte inclusivo, podem ser encontradas nos Estados de Minas Gerais, por meio da realização do Congresso Mineiro de Educação, e em Pernambuco que elaborou seu Plano Estadual de Educação –1988/1991 com a efetiva participação das municipalidades e instituiu a prática dos Fóruns Itinerantes de Educação, como mecanismos de expressão das demandas educacionais dos municípios e da sociedade civil organizada, de um modo geral<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> “Inúmeros outros exemplos podem ser arrolados dentro daquilo que Haguette (1989) denominou de regime de colaboração federativa, que se expressa numa co-responsabilidade coordenada de ações das várias esferas governamentais” (Oliveira, 1992, p. 270).

Em São Paulo, onde se deu um abrupto, acelerado e radical processo de descentralização das ações educacionais, evidenciou-se, conforme comprova Barreto (1992), que não obstante os municípios apresentarem dificuldades, conseguiram ampliar a sua competência no desenvolvimento de ações conjuntas, reivindicando maior participação na definição das políticas estaduais do Estado, redefinindo, radicalmente, os padrões de decisão e planejamento, antes prevalecentes.

Nessa perspectiva, Portela (1995) coloca como necessidade a superação da distância centralização x descentralização, depositando credibilidade no estabelecimento do regime de colaboração, que é inclusive prescrito pela LDB, de forma que os três entes federados possam assegurar a publicização da educação brasileira.

De modo geral, a municipalização da educação tem encontrado na descentralização do financiamento a sua mais expressiva materialidade, em particular, a partir dos anos noventa e que, por se tratar de dimensão do objeto do presente estudo, será tema tratado mais à frente.

É oportuno considerar a síntese feita por Azevedo (2002, p. 66), analisando o movimento pendular que caracteriza a descentralização na sociedade brasileira. Para ela duas perspectivas são coexistentes: a primeira, defendida pelos movimentos progressistas da sociedade civil, em defesa da instauração de práticas verdadeiramente democráticas, denominada de democrático-participativa, e a segunda que se pauta na lógica do mercado, chamada de economicista-instrumental.

A primeira alternativa se coaduna com uma proposta de avanço do processo democrático, inscrevendo-se nos debates acadêmicos progressistas, constituindo espaço de participação política, proposta que consideramos da maior relevância. Contudo, tem sido abordada segundo a visão de sociedade e numa concepção de

Estado de Classes. A segunda perspectiva parece ser incongruente com a possibilidade de construção de uma sociedade radicalmente democrática, porque reforçaria os interesses do capitalismo.

A descentralização, na qualidade de uma política, pode ser concebida como um discurso, desde que políticas são práticas discursivas que fixam significados a partir de práticas articulatórias desenvolvidas por forças sociais, sendo passível de engendrar significados distintos do que fora anteriormente fixado.

A identidade de uma política se efetiva face à presença de outros discursos que exercem sobre ela interferências, ou seja, a identidade de um discurso muda em face de outros discursos, o que aliás foi evidenciado na abordagem que fizemos sobre a descentralização, que foi redefinida como municipalização da educação e operacionalizada pelo financiamento educacional.

## **2.4 - MUNICIPALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO: O INCREMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO**

A temática do financiamento da educação brasileira não tem obtido grande espaço nas reflexões acadêmicas, não obstante sua relevância para a viabilização das ações educacionais, ganhando relevo apenas a partir da década de sessenta, sob a influência da Teoria do Capital Humano, no bojo da Ideologia da Segurança Nacional e do desenvolvimentismo. Nessa conjuntura, marcada pelo Estado ditatorial, os estudos realizados buscaram explicitar a relação entre educação e crescimento econômico, entre distribuição de renda e equalização social.

Dentre eles, destacam-se estudos produzidos por órgãos governamentais, como o INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, pertencente ao MEC e o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que integra o Ministério de Planejamento, bem como reconhecidos trabalhos de Velloso (2001), a quem coube mapear os estudos existentes nesta área educacional, sinalizando a relevância que vem obtendo o financiamento como área de pesquisa de Programas de Pós-Graduação.

Em seu mapeamento, Velloso identificou os assuntos mais abordados nos anos noventa, salientando questões como equidade, custo-aluno/ano e também estudos referentes à avaliação das medidas de financiamento, de modo especial, aquelas adotadas em relação no Ensino Fundamental.

Mais recentemente, porém, o financiamento da educação tem figurado em fóruns acadêmicos nacionais, tendo sido objeto de estudos e pesquisas como uma política de Estado ou de governo, como uma política de descentralização, com vistas à municipalização da educação.

A questão do financiamento educacional encontra-se presente desde o período da colonização brasileira e, conforme Pinto (2000), passa por três fases, uma que abrange o período compreendido entre 1549 a 1749, demarcada pelo ensino gratuito, sob a orientação jesuítica; a segunda que vai da expulsão dos jesuítas até fins da chamada República Velha, caracterizada pelas iniciativas de financiamento não estatais; e a última que se estende de 1934, a partir da Constituição Federal, e que atinge os tempos atuais.

Pinto (2000, p. 42) em sua contribuição para a história do financiamento, ratificando estudos realizados por Rodrigues (1969), Almeida (1989) e Monlevade (1997), chegou à conclusão de que a área educacional é

“marcada pela omissão absoluta do Estado no período de monopólio dos jesuítas de 1549 a 1759, a realidade pouco mudou após a expulsão desta ordem religiosa. Em especial, a partir do Ato Adicional de 1834, o governo central mantinha os estabelecimentos de ensino do município neutro (capital), deixando à penúria dos governos estaduais e das câmaras municipais a manutenção do restante da educação básica no país”.

Contudo, em que pese reconhecermos a importância de um resgate histórico mais aprofundado acerca da evolução da Política de Financiamento, interessa-nos compreendê-la melhor a partir do regime militar. Estudos nessa área realizados, dentre outros, por Melchior (1987) e Pinto (1989), demonstraram que no período pós-1964, com a supressão da vinculação de impostos para a educação, foi encaminhada política de atrair fontes autônomas de financiamento, dentre elas as loterias, o extinto FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social, o FAZ – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - além dos “Royalties” sobre a extração de gás e de petróleo.

De fato, o modelo de financiamento prevaemente nos governos militares se caracterizou pela priorização de fontes de recursos para o setor social, autônomas e “distintas da receita tributária, política que se concretizou através da introdução das contribuições sociais” (PINTO, 2000, p.42).

Estudos feitos por Melchior (1987) ressaltam que, nesse período, marcado por uma acentuada expansão da matrícula decorrente, de um lado, do processo migratório campo-cidade e, de outro, da ampliação da obrigatoriedade da escolarização, de quatro para oito anos, conforme a Lei nº 5692/71, os dispêndios com a área educacional atingiram os menores patamares já vistos, sobretudo por parte da União.

Para Barreto e Arelaro (1986, p. 54) a Lei nº 5692/71

“admite que o problema do financiamento já teria sido resolvido em 1968 quando da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação – FNDE – que, devendo tratar do financiamento do ensino em todos os níveis, propõe algumas novas fontes de recursos”.<sup>52</sup>

Ressalte-se que foi em pleno limiar do regime militar, ano de 1964, que se deu a criação do Salário-Educação<sup>53</sup>, composto por contribuições financeiras de empresas privadas, com mais de cem empregados, para manutenção do, na época, denominado ensino primário (primeira à quarta série), tendo sido revisto pela Constituição Federal de 1988 e pela Emenda nº 14/1996, conforme veremos mais adiante.

O período pós-ditadura corresponde ao momento em que se processou a reestruturação do financiamento da educação brasileira, a partir de duas lógicas, conforme explica Rodrigues (2003). A primeira, que defende o aumento e a garantia de recursos para a educação pública, nos anos oitenta, ganhando maior visibilidade no processo constituinte de 1988, período em que se deu a ampliação de 20% para 25% do total da receita de impostos e transferências, definindo-se os gastos a serem efetuados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A segunda, a da descentralização do sistema tributário, que teve como objetivo recuperar as bases federativas que haviam sido comprometidas com a centralização autoritária imprimida pela ditadura. Essa lógica, conforme Rodriguez, se caracterizou pela

“descentralização das competências entre as diferentes instâncias federativas, particularmente, a descentralização do aparelho responsável pelas políticas públicas de proteção social. (...) A oferta dos serviços educacionais foi fortemente atingida pelos efeitos da política de vinculação do gasto, pela descentralização do Estado brasileiro. A reforma fiscal e financeira teve efeitos imediatos e, em muitos casos perversos, no setor educacional” (p.36).

---

<sup>52</sup> No que se refere à distribuição de recursos, a Lei 5692/91 propõe: “concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais e ao distrito Federal, tendo em vista corrigir as diferenças regionais, estipulando que tal auxílio deverá ser feito mediante planos e projetos aprovados pelos Conselhos de Educação, podendo, também atingir os municípios através de programas municipais de educação integrados nos planos estaduais” (Barreto e Arelaro (1986:54).

<sup>53</sup> Alternativa colocada àquelas empresas que não se dispusessem à manutenção de escolas primárias para os filhos de seus funcionários.

Assim, Rodriguez identifica dois períodos de descentralização do financiamento educacional; o primeiro que se inscreve no período 1988-1996 e o segundo compreendido entre 1996, com a implantação do FUNDEF- Fundo Nacional de Manutenção do Ensino Fundamental.

Com relação ao primeiro período, observa que em 1983, com a abertura do regime ditatorial, foi sancionada pelo Congresso Nacional a Emenda Calmon<sup>54</sup> - Emenda Constitucional nº 24/1983 -, que retomou a vinculação<sup>55</sup> de recursos para o sistema educacional, tendo sido, a partir dela, introduzido o seguinte parágrafo na Constituição Federal de 1988: “anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Cabe observar as contribuições de Melchior, nos anos oitenta, sobre a política de financiamento, sobretudo quanto às polêmicas geradas em torno da Emenda Calmon. Um dos principais obstáculos enfrentados em relação a essa Emenda foi em relação à interpretação do que seria Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), pois a abrangência dessa interpretação determinaria a dotação de recursos. Esse problema foi posteriormente resolvido pela LDB de 1996, que explicita claramente o que deve ser entendido por MDE.

---

<sup>54</sup> De impacto polêmico, essa Emenda provocou desacordos, tendo sido descumprida nos anos iniciais, sob a alegação de haver a necessidade de regulamentação, mesmo existindo a interpretação jurídica quanto ao seu caráter auto-aplicável.

<sup>55</sup> A vinculação de recursos para a educação foi contemplada pela primeira vez pela Constituição de 1934, tendo sido suprimida na Constituição de 1937, voltando na C.F. 1946, período da redemocratização do país, sendo novamente suprimida na Constituição Federal de 1967, em pleno Regime Militar, voltando mais uma vez a figurar na Constituição Cidadã de 1988. Dados que indicam essa vinculação tem ficado ao sabor dos processos de ditadura e de democratização do país.

A Constituição Federal de 1988<sup>56</sup> aprovou dentre seus artigos referentes ao financiamento da educação, a manutenção da

“reserva de mínimos orçamentários vinculados à educação (MDE). Estabeleceu também o “incremento da vinculação destinada à União, que aumentou de 13% para 18% e mantiveram-se os quantitativos destinados aos Estados e municípios” (CASTRO, 2001, p. 14).

Relativamente a essa questão da vinculação de recursos para a educação, a Constituição Federal introduziu em seu artigo 60 das Disposições Transitórias um significativo avanço que foi a determinação de que 50% dos recursos mínimos destinados à educação, conforme seu art. 212, sejam utilizados para a erradicação do analfabetismo e para a universalização do Ensino Fundamental, calculados com base no total de recursos dos níveis federal, estadual e municipal e não de cada ente governativo, separadamente.

Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96, estabelece fontes de financiamento de modo a possibilitar à esfera pública o atendimento educacional, definindo uma estrutura de financiamento que situa as responsabilidades financeiras para os diferentes entes federados.

Essa Lei efetuou correção na Constituição Federal de 1988, prescrevendo a possibilidade de variação dos índices nos estados, municípios e Distrito Federal, consoante com suas constituições e leis orgânicas, garantindo uma possível ampliação dos mínimos exigidos. Ao que indica, a LDB concedeu ênfase aos recursos para a educação, determinando mecanismos capazes de assegurar o controle das dotações

---

<sup>56</sup> Para Oliveira e Catani (1993), a LDB/96 promoveu um importante avanço em seu art.69, quando diz que os valores mínimos a serem aplicados são aqueles determinados pela C.F. ou os que constarem nas Constituições ou leis orgânicas dos estados, do DF e dos municípios.

orçamentárias e a responsabilização pelos gastos e prestação de contas, tendo em vista evitar possíveis manobras e desvios<sup>57</sup>.

O que vai caracterizar esse primeiro período é a promoção da descentralização fiscal para estados e municípios, aumentando a disponibilidade de recursos para esses níveis governamentais, como resultado da lei de vinculação de recursos orçamentários, não se obtendo, entretanto, significativo aumento da oferta do Ensino Fundamental nos municípios que focalizaram a Educação Pré-Escolar.

Segundo apontam estudos realizados, neste corte temporal, a distribuição de recursos suscitou tensões tendo em vista a fragmentação da sua distribuição.

No limiar da década de noventa, ocorreram diversos processos estaduais de descentralização, mediante práticas de negociação. Dentre as diferentes experiências vivenciadas podem ser mencionadas as do Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Pernambuco, que propuseram instituir um custo *per capita* para as matrículas no processo de transferência de uma rede de ensino para outra, não obstante, conforme ressalta Rodriguez, a adoção, em alguns casos, de medidas autoritárias de encaminhamento desse processo.

Debruçando-se sobre a realidade pernambucana no que se refere ao financiamento, Oliveira (2003), com base em estudos realizados juntamente com Neves (1987), observa que

“a proposta de descentralização não passou de um arranjo federalista sob a qual se desenhou uma nova estratégia política comprometida com a manutenção do *status quo*, pois, ao invés de implicar em divisão de poder (tendência democratizante), ela serviu à sedimentação dos compromissos políticos do partido no poder do Estado com o Executivo Federal e as lideranças municipais. Uma triangulação política que teria visado, em última instância, ampliar as bases de sustentação do governo da União”

---

<sup>57</sup> ‘Apesar da opinião da maioria dos economistas sobre a rigidez e engessamento na gestão orçamentária e financeira, esse mecanismo foi, de fato, uma forma de proteção à área de educação que garantiu, mesmo nas crises econômicas mais graves, um mínimo de recursos para o setor’ (Castro,2001, p.16).

Já para Manzi Covre (1996, P. 27) é “preciso estar atento para que o governo local/descentralizado não venha a ser apenas a descentralização das mazelas dos governos nacionais”, pois para ele torna-se indispensável usar a autonomia do município no atendimento de suas reais necessidades a partir do usufruto das benesses advindas do poder central.

A segunda metade da década de noventa demarca um novo cenário quanto à política de financiamento da educação, fato confirmado pela constatação de que

“Após a resistência de quase uma década dos prefeitos municipais e governos estaduais para conduzir um processo articulado de descentralização da oferta educacional entre as esferas governamentais, houve a intervenção do governo federal por meio da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei nº 9324/96, as quais concretizaram um novo cenário de coordenação do processo” (RODRIGUES, 2003, p. 2).

A introdução desses novos dispositivos legais suscitou inquietações e questionamentos quanto às possibilidades de fortalecimento do diálogo e da cooperação entre as instâncias federadas, colocando-se em debate a possibilidade de o FUNDEF promover impactos, tanto na democratização da educação, como na melhoria da qualidade do ensino.

É, pois, com a implantação do FUNDEF que se inicia o segundo período de que falamos – 1996-2000 -, cujo aprofundamento será objeto de posterior tratamento.

Para que possamos identificar as reais condições de efetivação do FUNDEF como uma política de descentralização/municipalização com vistas à democratização do Ensino Fundamental, é importante analisar a política educacional brasileira no período 1998-2002, nos marcos da Reforma do Estado Brasileiro, no intuito de desvelar os seus pressupostos, os seus reais compromissos e a direção a ela imprimida pelo Governo Federal.

### **CAPÍTULO III**

#### **A POLÍTICA EDUCACIONAL NO PERÍODO 1998-2002**

#### **- NO RASTRO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO -**

A participação desde a base ao poder central, seja na elaboração de planos e programa, seja na fiscalização de gastos e recursos (...) ou na contribuição para a reforma de homens, é certamente o único caminho histórico para avançar na construção da democracia.

**Silke Weber**

**A**s alterações produzidas nas políticas educacionais, a partir dos anos noventa, só podem ser entendidas se relacionadas à Reforma do Estado e a seus pressupostos.

### **3.1. - A REFORMA DO ESTADO E SEUS PRESSUPOSTOS**

Há cerca de três décadas instalou-se um amplo debate em torno das funções do Estado, num cenário marcado por crises expressas, sobretudo, pelas mudanças no processo de acumulação capitalista, promovidas pelo processo de globalização e que têm alterado a organização política dos Estados Nacionais, impondo-lhes a efetivação de amplas reformas.

Nesse sentido, as análises do papel do Estado e de suas crises, em escala internacional, segundo Azevedo e Andrade (1996), trazem à tona duas diferentes formas de entendimento: a leitura feita pelas correntes neoliberais e a interpretação realizada pelos pensadores de inspiração neomarxista.

Para as correntes neoliberais, a crise do Estado nos países de capitalismo avançado começa a partir dos meados dos anos setenta, devido às políticas de “Welfare State<sup>58</sup>”, implementadas desde a década de cinquenta, nas chamadas democracias ocidentais, gerando, dentre outros efeitos, o superávit de demandas para o sistema

---

<sup>58</sup> “Trata-se de um modelo sobre o qual sustentou-se o padrão de acumulação capitalista neste último meio século e que a literatura o denomina, mais comumente, de modelo Keynesiano, Estado do Bem-Estar Social ou Estado-Providência, modelo fordista” (FRIGOTTO, 1995, p. 71).

político e o inchaço da agenda governamental face à capacidade de arrecadação do Estado.

Para os neoliberais, a reforma do Estado deveria ter como pressuposto que a existência de um mercado livre, não regulado e, portanto, auto-suficiente contribui para a estabilidade da economia, além de garantir a liberdade individual como condição indispensável ao seu pleno desenvolvimento.

Já para os teóricos neomarxistas, a crise do Estado passa pelas transformações tecnológicas, pela crise de governança decorrente da transição do fordismo para a acumulação flexível, acarretando a necessidade de reformar o Estado de modo a adequá-lo aos imperativos da atual conjuntura.

Em que pese a existência de formas diferenciadas de entender o espaço estatal, observa-se consenso quanto à reestruturação havida nas sociedades contemporâneas, tanto de capitalismo central, como periférico, o que representaria ruptura da prática regulatória do Estado<sup>59</sup>.

É nesse contexto que se assiste na América Latina e, de modo particular no Brasil, ao esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista, de forte ingerência na economia, proliferando propostas de reformas voltadas para reduzir o tamanho do Estado, inclusive as relações entre Estado-sociedade-economia, com destaque para a inserção competitiva das economias nacionais na nova ordem internacional; o esgotamento do padrão de financiamento do setor público, a agudização da crise fiscal (MELO, 1998, p. 264).

Nesse sentido, o entendimento das reformas procedidas no Estado brasileiro implica considerar a interação entre “os atores internacionais e os atores nacionais

---

<sup>59</sup> “Um dos desafios nesta passagem de século seria a formação de um novo marco de regulação por parte do Estado que desse conta da profunda complexidade e idiosincrasias das sociedades contemporâneas” (AZEVEDO e ANDRADE, 1996, p, 57).

relevantes das diversas arenas decisórias” (p. 237), expressa no fortalecimento do papel das entidades transnacionais na formação de agendas governamentais, como ocorre no Brasil. É no Governo Collor de Melo que se dá início à Reforma, em que pese não se visualizar, nesse período, projeto estruturado de redefinição do papel do Estado. É no Governo Fernando Henrique Cardoso que ela adquire substrato, mediante um Projeto de Reforma Constitucional levada ao Congresso Federal, de modo a dar suporte jurídico-institucional às medidas requeridas pelo novo padrão gestor que se intentava implantar.

Conforme Souza (1999, p. 195), “essa Reforma parece ter sido relativamente bem aceita tanto pela sociedade como pela coalizão política de sustentação do governo”. Para ela as razões que justificam tal aceitação parecem residir:

- a) “Na forte e positiva associação entre a Reforma e a chamada crise fiscal do Estado;
- b) Na forte e positiva associação entre Reforma e continuidade do Plano Real;
- c) Na promessa de que a Reforma tornaria o serviço público eficiente” (idem).

Bresser Pereira (1998, p. 178), um dos artífices da Reforma, no Governo FHC, defende a instauração de “uma prática gerencial que considere como setores do Estado Moderno, o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado”. Dentre os chamados serviços não-exclusivos encontram-se a saúde, a educação, a cultura e as atividades de pesquisa científica, podendo ser oferecidos pelo setor privado ou pelo setor público não estatal. Resumidamente, para Bresser Pereira, o fortalecimento do Estado brasileiro só seria possível mediante a realização de ajustes fiscais, da introdução de mecanismos de privatização, de uma sólida reforma gerencial e da implementação de medidas de desregulamentação da economia.

Essa perspectiva que passou a ser hegemônica no país, na ótica de Melo (1998), vem produzindo o que pode ser denominado de despolitização plena da economia, pelas leis impessoais do mercado, pela desregulamentação dos processos econômicos, pela liberação do comércio internacional e pela estabilidade da moeda.

No bojo da Reforma, a descentralização das políticas é entendida a partir dos princípios da racionalidade dos gastos públicos. Para os seus apologistas, na medida que se transfere para a base do sistema o compromisso com a execução das ações, estar-se-iam criando as condições para garantir maior eficiência e racionalidade, ao mesmo tempo em que possibilitaria efetivo envolvimento dos beneficiários diretos das políticas implementadas, tanto em termos de prioridades como de controle dos gastos. Perspectiva esta que corresponde ao que Azevedo (2002, p. 55) denomina de “economicista-instrumental”, pautada na lógica do mercado.

Assim, no Governo FHC realiza-se notória modificação na distribuição de competências entre as esferas públicas - municípios, Estados Distrito Federal e União quanto ao provimento dos serviços sociais, o que segundo os argumentos do Governo, expressaria o compromisso com a eficiência, a eficácia e a qualidade do serviço público brasileiro.

No que se refere às políticas sociais, o Estado buscou atuar na relação entre público e privado, diminuindo a oferta de bens e serviços de cunho social, que ficaria restrita aos segmentos não diretamente vinculados ao mercado, ou seja, àqueles setores da população incapazes de dar retorno ao mercado. Caberia ao Estado, portanto, assumir a oferta de ações de baixo custo, garantindo maior eficácia e ampliação da relação custo-benefício.

Azevedo (2002), confirmando as análises precedentes, destaca que os governos brasileiros, sobretudo na década de noventa, não obstante proclamarem o

Estado mínimo, na prática o que promoveram foi a compatibilização entre este tipo de Estado e o Estado-forte, alargando sua capacidade de acumulação, gerenciando e legitimando em nível nacional, as exigências do capitalismo mundial.

### **3.2. - OS EFEITOS DA REFORMA DO ESTADO NA POLÍTICA EDUCACIONAL**

Considerando-se a educação como uma política dos Estados-nação, observa-se que a mesma vem, historicamente, contribuindo para a construção da identidade nacional, participando efetivamente do processo de sua consolidação, por meio de uma ação legitimadora de seu projeto integrador e homogeneizante. Um projeto que “pretendeu, mesmo coercitivamente, sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjetividades e identidades culturais, raciais, lingüísticas e religiosas originárias” (AFONSO, 2001, p. 18).

Nesse aspecto, a trajetória dos Estados-nação demonstra que a sua relação com o sistema educacional e com a própria noção de cidadania tem-se evidenciado ambígua e complexa, com implicações de natureza cultural e política, questão que vem à tona, com maior vigor, no momento em que se processa a redefinição do espaço estatal, sob a influência da globalização cultural e da transnacionalização capitalista. (p. 19).

No momento de transição, contudo, há que se considerar, conforme alerta Afonso (p. 20), os desafios colocados à educação a partir das conseqüências da nova configuração do Estado e que trazem para o âmbito da educação questões como reconfiguração e ressignificação das cidadanias que resultam dentre outros fatores,

“do confronto com manifestações cada vez mais heterogêneas e plurais de afirmação de subjetividades e identidades, em sociedades e

regiões multiculturais e aos quais os sistemas educativos, as escolas e as práticas pedagógicas não podem ser indiferentes”.

Analisando-se mais especificamente os efeitos da Reforma do Estado na política educacional, verificamos, conforme as abordagens teóricas revisitadas, que os mesmos se traduziram no ajustamento dos sistemas de ensino ao modelo gerencial imprimido pelo poder central, tendo em vista garantir a eficiência e o aumento da produtividade, buscando equacionar qualidade do ensino e custos.

É possível considerar, conforme significativa parte da bibliografia trabalhada, que ao se efetivar a descentralização das responsabilidades pela execução das ações educacionais, estava-se promovendo um processo de reorientação das atribuições do Estado e das diferentes instâncias governamentais, conforme já tratado.

No caso específico da Educação, o Governo Central passou a exercer ação planificadora, regulatória e coordenadora das políticas educacionais, em seus diversos níveis e instâncias, atuando junto aos demais entes federados, por meio de ações de monitoramento e avaliação dos programas propostos e executados. Entretanto, conforme afirma Charlot (1998), para o governo central nunca se tornou igualmente relevante transferir para as instâncias locais, sobretudo para as escolas, o equacionamento dos problemas inerentes ao processo de escolarização.

Conforme demonstra boa parte dos teóricos estudados, os objetivos das reformas educacionais empreendidas em escala mundial, têm por expectativa a melhoria das economias nacionais, na medida em que visam a garantir a tríplice relação entre escolarização-trabalho-produtividade, aliando serviços e mercado, cujos interesses maiores residiriam no atendimento dos ditames da economia capitalista globalizada.

Nessa direção, para o modelo neoliberal hegemônico, a educação galga posição de centralidade, por representar fator decisivo para o desenvolvimento científico e tecnológico requerido pelo avanço das forças produtivas.

De modo geral, a produção acadêmica empenhada em demonstrar a influência neoliberal na educação brasileira explicita as intenções contempladas nos documentos oficiais, merecendo destaque aqueles emanados do MARE (1995). Esses documentos manifestam a necessidade de ajustar a gestão dos diversos sistemas de ensino ao formato de gerenciamento proposto pelo Governo Federal, em sintonia com o discurso dos organismos internacionais de cooperação e financiamento das ações educacionais, haja vista a necessidade de otimizar a relação qualidade x custos.

Nesses documentos, segundo autores anteriormente mencionados, fica explícita a opção pelo gerencialismo, um modelo de gestão administrativa que inspirou as reformas promovidas na educação, em nível mundial, transferindo para os gestores a responsabilidade de instrumentalizar as instâncias educacionais na busca dos objetivos definidos, enfatizando “a necessidade de atender localmente as demandas dos cidadãos-cliente” (AZEVEDO, 2002, p.59).

A presença do neoliberalismo na educação e os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com as determinações das agências internacionais, no traçado das políticas educacionais é uma constante no campo acadêmico.

Para Dourado (2002, p.239), “o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira”, ficando visível, a partir da década de oitenta, o papel do Banco Mundial

“no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos, uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do

conhecimento, por meio do binômio privatização x mercantilização da educação”.

Conforme esse autor, as prescrições do Banco Mundial para a definição das políticas educacionais apresentam caráter indutor de reformas neoliberais, “cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico” (idem). Além disso, para ele, o utilitarismo presente nas proposições do Banco Mundial contribui para a fragmentação e desarticulação das lutas democráticas no âmbito da educação.

Dessas análises comungam Fonseca (1997) e Coraggio (1996), afirmando este último que as propostas apresentadas pelo Banco Mundial têm como princípio o reducionismo economicista, firmado na relação custo-benefício, evidenciando uma visão de descentralização que reforça o localismo, a desarticulação dos setores organizados, induzindo as instituições à competitividade, além de reforçar a implementação de programas de cunho compensatório<sup>60</sup>.

Posição ainda mais contundente é a de Sousa Junior (2002, p. 208) para quem

“as reformas educacionais na América Latina, particularmente no Brasil, são uma intervenção consentida realizada pelas autoridades educacionais nos moldes das agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão instrumental e pela busca de consenso social geral, que se constitui no epicentro de um processo de mercantilização da esfera pública, em geral, em particular da esfera educacional – locus privilegiado para o Estado, de formação do ser social, portanto, de construção de um novo pacto social” .

Não obstante essas constatações, é interessante mostrar a análise diferenciada a respeito das influências da reforma estatal na educação, feita por Azevedo (1997), que considera o neoliberalismo não ter atingido a educação na mesma intensidade com que influenciou as demais políticas sociais. Para ela, isso se deve ao fato de que a educação

---

<sup>60</sup> Observe-se que o próprio Banco Mundial, num de seus documentos oficiais, publicado em 1997, reconhece ser ele a maior agência de fomento da educação nos países em desenvolvimento e o seu papel de assessoramento na definição de suas políticas.

se constitui, historicamente, num dos setores pioneiros do intervencionismo estatal, traduzindo-se numa das funções do Estado Guardião.

Nessa análise, não é possível esquecer as lutas empreendidas pelas diversas entidades educacionais de cunho acadêmico e sindical que, desde o início dos anos oitenta, no bojo do processo da abertura política, vêm empreendendo esforços no sentido de instalar no sistema educacional um novo padrão gestor, pautado pelos princípios da democracia, da participação e da universalização do acesso e da permanência a uma educação de qualidade social. Tais esforços muito contribuíram para ampliar o nível de conscientização e de fortalecimento dos educadores, traduzindo-se em espaços de barganha e de denúncia do projeto hegemônico.

Na verdade, em que pese a notória influência do ideário neoliberal na formatação das políticas educacionais, não podemos deixar de perceber a co-existência de forças sociais e políticas, de projetos contra-hegemônicos que contracenaram, instalando processos de resistência e mudança.

Essa clareza nos autoriza a afirmar que não se pode conceber o traçado e a implementação de uma política como unidirecional, fruto de uma única concepção, o que, por certo, estaria descartando o movimento dinâmico e a presença de antagonismos nas práticas sociais. Um exemplo seria suficiente para relativizar essa unidirecionalidade: a lógica da qualidade total na educação, veiculada no início dos anos de 1990, não encontrou guarida entre os educadores, sobretudo, entre muitos gestores estaduais e municipais comprometidos com uma educação para a cidadania.

De modo geral, o que marca o projeto neoliberal é a defesa de um outro tratamento, assentado nos princípios da racionalidade e da lei de mercado, totalmente distinto daquele defendido pelas forças progressistas, denominado por Azevedo (2002, p.55) de “democrático-participativo”. Aquele projeto, consoante com a reforma estatal,

fez opção pela transferência ou divisão de responsabilidades administrativas dos poderes públicos junto ao setor privado. Opção que se traduz em mecanismo estimulador de competitividade e de aquecimento do mercado.

Com efeito,

“enquanto o liberalismo clássico colocou a educação entre os direitos do homem e do cidadão, o neoliberalismo promove uma regressão da esfera pública, na medida em que aborda a escola no âmbito do mercado e das técnicas de gerenciamento, esvaziando, assim, o conteúdo político da cidadania, substituindo-o pelos direitos do consumidor” (SILVA, 2003).

Nesse sentido, os diagnósticos governamentais analisados por vários autores indicam que a opção preponderante do Governo Central é a transferência de responsabilidades educacionais para os níveis subnacionais, por meio de práticas de descentralização, que resultaram na adoção de inúmeros mecanismos de controle pelo nível central, aumentando o poder regulatório estatal.

De fato, os programas federais evidenciam caráter impositivo frente às instâncias federadas, por meio da obrigatoriedade da utilização de novos mecanismos gestionários. Um exemplo disso seria o rápido processo de aceleração da municipalização da educação, por intermédio da descentralização financeira, que repercutiu nos governos subnacionais<sup>61</sup>.

### **3.3 - A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FHC**

Em sua proposta de governo, “Mãos à Obra Brasil”, o Presidente Fernando Henrique Cardoso incluiu a educação dentre as cinco prioridades nacionais, afirmando

---

<sup>61</sup> Aguiar (2002) concordando com as teses de que o reformismo desencadeado pelo Governo Federal atingiu fortemente a educação, ressalta que os programas por ele acionados foram de impactos diferenciados, nos diversos campos da ação educacional.

que caberá à União a responsabilidade direta pela Educação Básica, competindo-lhe “fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe”, conforme preceito constitucional. (CARDOSO, 1994, p. 111).

Fazendo alusão ao fato de que, numa economia globalizada como ocorre no mundo hodierno, as conquistas científico-tecnológicas constituem condição de competitividade. Daí a urgente necessidade de se promover uma reforma na educação, tendo em vista “forjar um novo modelo de desenvolvimento econômico”, sendo preciso “criar parcerias entre o setor privado e o governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico”<sup>62</sup> (p. 15). Pois a competência científico-tecnológica constituirá elemento imprescindível para se garantir a qualidade do ensino básico e técnico, no sentido de possibilitar a qualificação geral da população (p. 78).

Nessa perspectiva, o papel que deverá ser assumido pela educação brasileira é o de instrumentalizar o indivíduo para o exercício de sua cidadania e para o seu engajamento nas atividades produtivas, devendo ser considerada como condição para a consolidação de uma sociedade “justa, solidária e integrada”. Para tanto a “alta qualidade da educação, em todos os níveis, deverá ser objetivo central da ação governamental” (p. 108). Destaque é concedido ao papel econômico da educação, enquanto “base do novo estilo de desenvolvimento”, ao estilo da contemporaneidade.

Retratando a situação caótica e ineficiente da educação brasileira, face aos seus graves e persistentes problemas, como repetência, analfabetismo, má qualidade de ensino, desperdício financeiro, a Proposta de Governo de FHC coloca como prioridade

---

<sup>62</sup> “No longo prazo, será necessário consolidar um modelo de desenvolvimento fundado numa sociedade educada e movido por uma economia altamente competitiva, em que o motor do progresso sejam os modos mais avançados de produzir” (CARDOSO, 1995, p. 15).

básica a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, melhorando a qualidade do atendimento escolar.

Para viabilização dessas prioridades, a Proposta afirma que caberá à União fornecer estímulos aos Estados e municípios para que eles tenham condições de assumir sua tarefa, ofertando um sistema que atenda a todas as crianças em escolas de boa qualidade.

Ressalta, ainda, que para a execução da política educacional, a União conta com a quota federal do salário-educação, a ser distribuída entre as instâncias subnacionais, apontando a necessidade do estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para o repasse e aplicação dos recursos, tendo em vista moralizar o sistema de financiamento e atacar os crônicos problemas do centralismo, da excessiva burocratização e do clientelismo.

Referindo-se ao financiamento da Educação Básica, a Proposta afirma que não falta escola nem também dinheiro para o Ensino Fundamental, lembrando que o Brasil está bem perto da universalização do acesso à escola. O que tem acontecido, historicamente, é desperdício de verbas, pois, se estas são suficientes, o problema em nosso país é que elas são mal aplicadas (p. 110), pois cerca de 30% a 50% seriam destinados às atividades-meio, além da ocorrência de desvios de função do pessoal que camufla os reais dispêndios com a educação.

Para tanto, propõe que a transferência das verbas seja proporcional ao número de alunos em idade escolar e “inversamente proporcional à *renda per capita* dos municípios. Quanto maior e quanto mais pobre o município, maiores as verbas que deve receber, desde que as aplique corretamente para melhorar a educação” (p. 111).

Afirmando que a função do Governo Federal não deve ser restrita à função redistributiva dos recursos, abre a possibilidade de a União disponibilizar mais

recursos para estados e municípios mediante a apresentação de plano que contemple ações de melhoria do sistema educacional, atualização dos docentes e melhoria salarial. Em contrapartida, a União deverá exigir dos entes subnacionais a efetiva melhoria de seus sistemas de ensino.

É importante destacar que a proposta explicita claramente a definição das atribuições das instâncias federadas, consoante com o princípio da descentralização adotado a partir da reforma do Estado, quando diz:

“O Governo Fernando Henrique será o promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais. Serão reduzidas as responsabilidades do Ministério da Educação como instância executora e a interferência direta da União nos Estados e municípios. As atribuições das diferentes esferas governamentais serão bem definidas, e sempre associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos” (p. 113).

No que se refere à política de gestão educacional, a Proposta tem como tônicas a descentralização, a promoção da equidade e o fortalecimento da escola pública, duas medidas ganhando destaque para promover as mudanças pretendidas.

A primeira consiste na meta de democratização da gestão escolar de “aumentar a autonomia financeira das escolas, mediante recursos suficientes para a gestão do cotidiano escolar”. E a segunda, na descentralização, via municipalização, tendo em vista estimular essa instância federada ao cumprimento de suas responsabilidades, conforme determinam a Constituição Federal de 1988 e a LDB –Lei nº 9394/1996 -.

A materialização desta segunda tônica se deu através de mecanismos como a Emenda nº14, de 1996, e a decorrente criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério –FUNDEF. Esse Fundo tem por finalidade redistribuir os recursos públicos destinados ao Ensino Fundamental, visando reduzir, conforme explicita o MEC, os problemas, tanto de partilha, como de aplicação de recursos.

Ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 14/1996 exerceu papel relevante no processo das reformas institucionais no âmbito da educação, principalmente, junto aos municípios para o cumprimento de suas responsabilidades, conforme determinam a Constituição Federal de 1988 e a LDB –Lei nº 9394/1996.

Em seu Programa de Governo para a segunda gestão – *Avança Brasil: mais quatro anos de desenvolvimento para todos* -, FHC não inclui a educação como uma de suas prioridades, sob o argumento de que esse novo programa não será uma seqüência do Programa da gestão anterior, *Mãos à Obra*, tendo como compromisso maior o combate à pobreza.

Nessa proposta, aparecem quatro eixos básicos: “estabilidade da moeda, combate à pobreza, crescimento econômico com maior criação de empregos e aprofundamento da democracia e do respeito aos direitos humanos” (p. 8). No documento fica claro que “as linhas de ação do novo governo deverão ser apresentadas como novas, de um novo governo, e não como continuidade do programa da campanha anterior”. (idem).

Referindo-se à sua gestão anterior, FHC destaca a efetivação da Reforma do Estado e da Administração Pública Federal, afirmando que “revolucionou a atuação do governo nas áreas de educação, assistência social, reforma agrária e qualificação profissional”<sup>63</sup>.

Face ao diagnóstico traçado de seu primeiro governo, impõe-se “avançar sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a desigualdade, tendo realizado uma nova revolução nas políticas sociais e de transferência de renda”.

---

<sup>63</sup> As citações referentes à Proposta do governo de FHC –*Avança Brasil*– foram extraídas do site [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br).

Mesmo não figurando entre as grandes prioridades, a educação é ressaltada como requisito para a efetivação das ações estruturadoras do modelo econômico. Dentre as metas a serem perseguidas no período 1998-2002, é concedido destaque à formação e qualificação do magistério. Pois, conforme o Censo do Professor de 1997, há cerca de setenta e cinco mil professores da primeira à quarta série sem nível médio, cento e seis mil da quinta à oitava série sem nível superior e vinte e cinco mil do ensino médio também sem ensino superior.

Frente a essa constatação, o Programa Governamental aponta o FUNDEF dentre as suas ações para o Ensino Fundamental, que deverá garantir a formação e a qualificação do magistério, vinculando percentual para pagamento dos salários dos docentes, prevendo reajustes, o que exigirá esforços de racionalização no uso dos recursos financeiros disponíveis.

Nesse sentido, o segundo Governo de FHC explicita que as exigências de melhor qualificação profissional e de melhor desempenho docente devem corresponder à elevação dos níveis salariais, destacando, inclusive, a formulação de planos de cargos e carreira que deverão nortear novas contratações dos profissionais da educação.

A segunda gestão de FHC reafirma, assim, o FUNDEF, como uma medida de natureza equalizadora na distribuição dos recursos, devendo contribuir para o resgate do prestígio social da carreira do magistério, ao mesmo tempo em que deverá garantir investimento mínimo anual, contando com a complementação da União, naqueles estados que não apresentem o valor *per capita* estipulado.

Para tanto, aponta a necessidade de promover mudanças no processo de gastos ligados ao Ensino Fundamental, tendo em vista a melhoria da gestão, mediante a clara definição das responsabilidades das unidades federadas, pela priorização do Ensino

Fundamental, garantindo a qualidade do ensino e o aumento da eficiência do sistema educacional.

Aguiar (2002, p. 75-76) faz alusão ao balanço das ações do MEC, em 1999, segundo o qual “o marco institucional do ensino foi profundamente alterado, por meio da Emenda Constitucional e de leis – principalmente a Lei de Diretrizes e Bases, e indica as intervenções consideradas prioritárias” (MEC, 1999), destacando as realizadas no Ensino Fundamental:

- “A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com a Emenda Constitucional nº 14;
- A fixação dos parâmetros curriculares nacionais para o Ensino Fundamental, Infantil e Indígena, referência para professores e para a seleção de livros didáticos;
- A avaliação prévia da qualidade do livro didático a ser adquirido e a ampliação de quatro para oito séries do Ensino Fundamental;
- A criação de um canal exclusivo via satélite para capacitação e apoio ao trabalho de professores e o envio de kit tecnológico a 50 mil escolas (TV Escola);
- Envio de recurso federal diretamente às escolas por meio de associações de pais e mestres, que administram o dinheiro (Programa Dinheiro na Escola);
- Implantação do Programa de Aceleração de aprendizagem para alunos com alta defasagem idade-série, atingindo, em 1998, 1.200 mil alunos;
- Desenvolvimento de um programa de informatização das escolas, com envio de 30 mil computadores e treinamento de 8 mil professores-multiplificadores;
- Municipalização da merenda escolar, com envio de recursos diretamente para mais de 4.500 municípios;
- Deflagração em 1998 da Campanha Toda Criança na Escola, visando a estimular a matrícula”.

Assim, parece ter sido no Ensino Fundamental que os oito anos de Governo de FHC deixaram forte marca política, sendo aprovados dispositivos legais que tiveram grande impacto na política educacional do país: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9394/1996; Emenda Constitucional nº 14/1996, que foi responsável pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – Lei nº 9424/1996 e o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10172/2001.

### **3.4 - FUNDEF: A EXPRESSÃO DO DITO**

A abordagem do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - se inscreve no problema geral do financiamento da educação no Brasil, temática que, como vimos, vem compondo as agendas governamentais, traduzindo-se, também, em objeto de reflexão em fóruns de entidades representativas de diferentes agentes educacionais.

As mudanças produzidas na legislação educacional a partir da Constituição Federal de 1988, responsáveis pela geração de impactos no trato dos gastos financeiros, associadas aos programas introduzidos pelas reformas educacionais da década de noventa, têm no FUNDEF o programa de maior visibilidade.

Nesse sentido, é importante considerar o cenário em que foram gestadas alternativas para melhorar tanto as condições salariais dos educadores, como garantir a melhoria da qualidade do ensino.

Em fins dos anos oitenta, com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, que incluiu em seu artigo 206 a histórica reivindicação de piso profissional para professores, foi desencadeado amplo e organizado movimento nacional em sua defesa.

A inclusão do piso salarial na Constituição Federal decorreu, sobretudo, da luta dos educadores do país, pois desde 1980 a Confederação de Professores do Brasil, em seus congressos, já vinha acenando a bandeira do Piso Salarial Profissional de três salários mínimos.

Diante desse debate e considerando os compromissos expressos na Declaração Mundial da Educação para Todos, assumidos por lideranças dos países participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, e tendo em vista também materializar prescrições contidas no projeto inicial da nova LDB, foi desencadeado, em 1993, o processo de construção do *Plano Decenal de Educação para Todos - 1993/2002*.

Isso se deu a partir da formação de um grupo de trabalho coordenado pelo MEC e contando com representantes do CONSED e da UNDIME, tendo sido criado um Comitê Consultivo do Plano, com a participação de diferentes entidades da sociedade política e da sociedade civil<sup>64</sup>, nacionais e internacionais.

A realização, em maio desse mesmo ano, da Semana Nacional de Educação para Todos, constituiu espaço de debates das proposições iniciais do Plano Decenal, momento em que foi firmado o Compromisso Nacional de Educação para Todos, entre as três instâncias governamentais e diversas entidades representativas da educação.

Acontecimento marcante, nesse contexto, foi a instalação, em junho de 1994, no então Governo de Itamar Franco, do Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino, proposto pela CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - e acatado pelo então Ministro da Educação Murilo Hingel, integrando a dinâmica de elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos*. Esse Fórum teve por objetivo propor alternativas para melhorar a qualidade do ensino e elevar os salários dos educadores, ficando claro que a qualidade do ensino derivaria da valorização do magistério.

---

<sup>64</sup> Integraram o Comitê representantes das seguintes instituições: UNDIME, CONSED, CRUB, CNBB/MEB, CNTE, UNESCO, UNICEF, CFE, CNI e, posteriormente, o Fórum dos Conselhos Estaduais de educação, Confederação Nacional das Mulheres do Brasil –CNMB-, OAB, Ministério da Justiça, SENAI, SENAC, Fundação Roquete Pinto, GIFE, OIT, CUT, CGT, CNE e o Instituto Paulo Freire (Farenzena, 2001:243).

Registre-se, ainda, que em setembro desse mesmo ano, por ocasião da Conferência Nacional de Educação para Todos, promovida pelo MEC, com o apoio de várias instituições<sup>65</sup>, foi selado o Acordo Nacional de Educação para Todos. Precisamente um mês depois, foi assinado pelo Presidente da República o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação.

O relato desses fatos serve para situar as discussões e propostas que deram origem ao FUNDEF, visando não desconsiderar o debate sobre financiamento da educação, qualidade do ensino e valorização do magistério. Nesse sentido, o Plano Decenal de Educação para Todos<sup>66</sup>, o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino<sup>67</sup> e o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação<sup>68</sup> constituem instrumentos imprescindíveis para a identificação dos avanços e limites congênitos do FUNDEF, aos olhos das forças progressistas da educação brasileira.

Tanto no Acordo Nacional como no Pacto pela Valorização, ficou evidente que a valorização do magistério da Educação Básica incluiria três aspectos básicos: Piso Salarial Nacional, formação inicial e continuada e jornada integral, com pelo menos 25% da carga horária dedicada a atividades de preparação pedagógica com vistas à melhoria da aprendizagem do aluno.

---

<sup>65</sup> Apoiaram a realização dessa Conferência a UNESCO, UNICEF, CONSED, UNDIME (FARENZENA, 2001, p. 244).

<sup>66</sup> Concebido para ser instrumento-guia pela recuperação da Educação Básica do País e estabelecido com a participação de todas as esferas e agentes do processo educativo – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, professores e dirigentes escolares, famílias e sociedade civil, ao propor os objetivos e estratégias de ação para a universalização do Ensino Fundamental de qualidade, destaca a valorização e reconhecimento público do magistério” (MEC, 1994).

<sup>67</sup> Participaram ativamente do Fórum: MEC, CONSED, UNDIME, CRUB, ANFOPE, e CNTE.

<sup>68</sup> O Pacto “é um ponto basilar do Plano Decenal de Educação para Todos. Tem por objetivo estabelecer e implementar uma política de longo alcance para a profissionalização do magistério com vistas à elevação dos padrões de qualidade da educação básica” (MEC, 1994).

Tendo em vista cumprir o Acordo Nacional, alguns programas de caráter emergencial foram propostos, visando à valorização dos professores que atuavam na Educação Básica, contemplando a sua profissionalização para professores com habilitação de nível médio. Foi então, estipulado piso de R\$ 300,00, com base em julho de 1994, correspondendo a uma jornada de trabalho de 40 horas.

Para assegurar essas ações, conforme o Pacto, “requer-se a definição de um modelo de divisão dos encargos e distribuição de recursos entre os diferentes sistemas de ensino” (MEC, 1994). Para tanto, ficou estabelecido que até outubro de 1995 seriam criados fundos alimentados com recursos correspondentes aos percentuais vinculados nos três níveis federados, conforme determinação da Constituição Federal de 1988.

Os acontecimentos políticos oriundos da mudança da Presidência da República – a eleição de Fernando Henrique Cardoso – mudaram os rumos das coisas, cujo resultado foi a desativação do Fórum pelo novo Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, rompendo-se os termos do Acordo e do Pacto.

O debate se transfere para o Congresso Nacional, quando o Governo Federal encaminha, ainda em 1995, o projeto de Emenda Constitucional nº 233, momento em que entra no Senado Federal o Projeto substitutivo da LDB, promovendo-se mudanças em muitos dos pontos anteriormente consensuados.

De modo geral, a PEC nº 233/1995, que resultou na Emenda Constitucional nº 14/1996, foi responsável pela alteração de diversos artigos da Constituição Federal ( 34, 208, 211, 212), dando nova redação ao artigo 60 do ADCT, que deu origem à criação do FUNDEF, através da Lei nº 9424/1996, aprovada, praticamente, em conjunto com a LDB- Lei nº 9394/96.

Segundo essa Emenda

“os municípios deverão atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal atuarem prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio. Determinou, ainda, que os Estados e municípios deverão estabelecer formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório” (EFA, 2000, p.17).

Para o MEC, o FUNDEF “representou a principal reforma da educação, na década de noventa, traduzindo o “paradigma do novo enfoque das políticas públicas de educação” (*Educação brasileira: políticas e resultados*, 1999) porque vincula a descentralização do Ensino Fundamental e a divisão de encargos, argumentando que os municípios foram os beneficiários diretos pelo incremento de recursos.

O FUNDEF constitui um fundo de natureza contábil que tem por finalidade redistribuir os recursos públicos destinados ao Ensino Fundamental obrigatório, visando a reduzir os problemas, tanto de partilha como de aplicação desses recursos, a partir da introdução de novos critérios de financiamento da educação pública. Baseia-se na retenção sobre as transferências constitucionais para posterior redistribuição aos estados e municípios.

Sua criação compulsória na União, em cada estado, no Distrito Federal e nos municípios passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1998. Conforme a lei, os seus recursos deverão ser distribuídos, obrigatoriamente, em cada estado e seus municípios, de forma proporcional ao quantitativo de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. Estabelece como critérios, para repasse dos recursos, além do número de alunos matriculados, a elaboração de um plano de cargos e carreira para o magistério.

O FUNDEF representa uma política de descentralização financeira que visa, conforme o MEC, a estabelecer maior equidade na distribuição dos recursos, assegurando efetivas condições para a recuperação dos salários dos docentes. Visa,

desse modo, a contribuir para o resgate do prestígio social da carreira do magistério, propondo-se a assegurar investimento mínimo anual, contando com a complementação da União naqueles estados que não apresentarem o valor *per capita* estipulado.

Em decorrência, o FUNDEF gerou a necessidade de efetuar mudanças no processo de gastos ligados ao Ensino Fundamental, visando melhorias no processo de gestão, definição clara de responsabilidades das unidades federadas e priorização do Ensino Fundamental como condições indispensáveis à melhoria da qualidade do ensino e o aumento da eficiência do sistema educacional.

O FUNDEF determina a destinação de 60 % dos recursos vinculados em cada estado, ou seja, 15% da arrecadação fiscal de estados e municípios de forma exclusiva para o Ensino fundamental, propondo a partilha da receita global entre cada estado e seus respectivos municípios.

Os recursos devem ser utilizados, sobretudo, na valorização do magistério de modo que:

- seja destinado anualmente, no mínimo de 60% à remuneração dos profissionais do magistério;
- até 40% dos recursos restantes sejam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino incluindo: remuneração e aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens vinculados ao ensino, estudos e pesquisas, concessão de bolsas de estudo, aquisição de material didático etc.

Para desempenhar papel fiscalizador e de controle social, a Lei do FUNDEF prevê a participação da sociedade civil nos Conselhos que deverão ser instituídos em

cada ente federado, de acordo com normas por ele editadas para este fim, conforme o seu art. 4º:

“o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera, no prazo de cento e oitenta dias, a contar da vigência desta lei”.

O art. 5º da Lei nº9424/1996 determina que os conselhos deverão ter à sua disposição para fins de acompanhamento, controle e fiscalização, os registros contábeis, os demonstrativos gerenciais, devidamente atualizados, dos recursos repassados ou recebidos pela conta do Fundo.

Consoante com o art. 211, inciso 4º da Constituição Federal, a Lei do Fundo propõe a celebração de convênios entre estado e município para transferência de alunos, de profissionais, materiais e encargos financeiros, mediante alocação de recursos do Fundo, de acordo com o número de matrículas assumido pelo estado ou pelo município.

O FUNDEF, conforme determina a Lei, é constituído por 15% de recursos advindos das transferências de impostos: ICMS –Imposto sobre Circulação de Mercadorias-, FPE –Fundo de Participação dos Estados -, FPM –Fundo de Participação dos Municípios -, IPI-Exp. – Imposto sobre Produtos Industrializados.

Relativamente à complementação a ser feita pelo Governo Federal, o FUNDEF prevê a

“fixação, pelo presidente da república, de um valor anual mínimo por aluno no ensino fundamental válido para todo o território nacional, correspondente a R\$ 300 em 1997, R\$ 315 em 1998 (quando o FUNDEF foi implantado obrigatoriamente em todos os Estados) e R\$ 315,00 em 1999”.

Inclui-se na base de cálculo o montante de recursos transferidos em moeda pela União aos estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira

pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações conforme a Lei Complementar Kandir, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

Conforme a Lei, caberá ao Governo Federal realizar, anualmente, o censo escolar, devendo os seus resultados constituírem a base de cálculo para a fixação do coeficiente a ser aplicado no rateio dos recursos. O inciso 1º do art. 6º prevê que o valor mínimo anual por aluno “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total estimados de novas matrículas”. Segundo o caput do art.6º “a União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”.

Caberá aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em atendimento ao que prescreve o art. 9º da Lei 9424/1996, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, tendo em vista garantir, dentre outros aspectos:

I – “a remuneração condigna dos professores do Ensino Fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II – o estímulo ao trabalho em sala de aula;

II - a melhoria da qualidade do ensino.

Inciso - 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

Inciso - 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

Inciso - 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição de ingresso no quadro permanente da carreira, conforme os novos planos de carreira e remuneração”.

A partir dessa breve abordagem acerca do que é o FUNDEF, do cenário político e educacional em que o mesmo foi engendrado, de prescrições normativas nele contidas, cabe explicitar análises feitas a seu respeito por diversos estudiosos.

### **3.5 - FUNDEF: A VISÃO DOS ESTUDIOSOS**

Inúmeros são os teóricos que se têm dedicado ao estudo do FUNDEF, como uma política de descentralização do financiamento educacional, podendo ser mencionados entre eles: Portela (1995), Marques (1995), Velloso (1998,1992), Monlevade e Ferreira (1997), Callegari (1997), Melchior (1997), Castro (1998), Dourado (1999,2002), Davies (1998, 1999, 2000), Pinto (2000), Bassi (2001), Amaral (2001), Farenzena (2001); Verhine (1996,2001), Oliveira e Adrião (2001), Oliveira (2002), Alves (2002), Pinto (2002), Sousa Júnior (2003), Ribeiro (2004), Vazquez (2005).

Muitas das análises destes estudiosos se debruçam mais diretamente sobre o financiamento educacional a partir de 1995, período que dá início à primeira gestão de FHC, analisando o traçado e a implementação dos programas tanto nesse governo, como também em seu segundo mandato, compreendido entre 1998 e 2002, períodos que correspondem à gestação, implantação e implementação do FUNDEF.

Davies (2001, p.29/30), por exemplo, questiona se o FUNDEF, de fato, valoriza a educação pública, ao afirmar que o novo paradigma que informa o traçado das políticas públicas se assenta na lógica da distribuição da miséria e que o

“governo federal tem apresentado o FUNDEF como uma tábua de salvação do magistério, que teria a sua remuneração melhorada por conta dele. Se pensarmos no magistério como um todo, a alegação oficial não procede por várias razões. Uma delas é que, como o FUNDEF não traz recursos novos para a educação, mas apenas redistribui, entre o Estado e os seus municípios, uma parte dos recursos já existentes (...), ele não possibilita uma valorização dos docentes (...) ou do magistério como um todo, mas apenas de Estados e municípios que ganharem com o FUNDEF (...) apenas para remuneração”.

Ao analisar o orçamento educacional, Davies, “desvelando a caixa preta”, produz o avesso do segredo do atual paradigma dominante, dizendo que as políticas sociais são mais de natureza econômica, do que decorre a transformação da educação de direito social em mercadoria. Na dimensão política, de acordo com essa interpretação, a esfera pública foi restringida, desregulamentada e novamente regulamentada com vistas à expansão da esfera privada, mediante a reforma do Estado, orientada por teorias gerenciais próprias do mercado, em detrimento das teorias relativas à cidadania.

Nesse sentido, no seio das profundas mudanças que tiveram como cerne a mercantilização, o FUNDEF representaria um

“eficaz e coercitivo instrumento para a implementação da reforma educacional indutora de significativas mudanças na identidade da instituição escolar para a produção de um novo sujeito e de uma nova forma fenomênica de unidade social do capitalismo”(idem).

Dentre os equívocos do FUNDEF, Davies destaca que ele pode contribuir para o enfraquecimento de outros níveis e modalidades de ensino, destacando que as matrículas assim como os trabalhadores são desconsiderados no processo de distribuição dos recursos. Ressalta, ainda, que o discurso federal de valorização do Ensino Fundamental e do magistério não encontra a igual contrapartida nas verbas federais, que continuam ínfimas e menores do que é previsto legalmente.

Davies alerta para o fato de que o FUNDEF só pode ser entendido no contexto das políticas de orientação neoliberal, sintonizadas com as orientações de organismos

identificados com o capital internacional hegemônico, sobretudo o Banco Mundial, cujas propostas visam a reduzir os gastos públicos na área social, bem como redimensionar as verbas para os setores supostamente de maior relevância social.

Nessa mesma perspectiva, Monlevade e Ferreira (1997, p.8) afirmam que “o FUNDEF, na concepção e na prática, nada mais parece ser que um mecanismo de ajuste do MEC, subalterno à política econômica de um Governo Federal submisso à voracidade do capital globalizado”.

Não obstante preservar parte do Acordo Nacional, a PEC nº 233/1995 teria desprezado aspectos considerados essenciais pelo movimento dos educadores, podendo ser mencionados, com base nos estudos de Monlevade e Ferreira (1997) e de Sousa Júnior (2003) :

- Alteração da abrangência do Fundo, passando a se vincular apenas ao Ensino Fundamental;
- Participação da União no financiamento do Ensino Fundamental de forma decrescente;
- Rejeição do Piso Salarial Profissional Nacional e proposição de Pisos Regionais;
- Acréscimo de dispositivo prevendo a intervenção da União em casos de descumprimento da aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ampliando os poderes da União em relação às instâncias subnacionais, pelas possíveis sanções nos casos de descumprimento dos recursos constitucionalmente vinculados.

É oportuno salientar alguns contrapontos feitos por defensores do Fundo, sobretudo Negri (1997, p. 216), o artífice do FUNDEF, para quem este fundo contábil representou

“(…) uma minirreforma tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – número de alunos -, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação. Essa variável com certeza vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar dos municípios ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano”.

Também para Castro (2001), a criação do FUNDEF constituiu um marco decisivo na implantação de uma política redistributiva para a educação brasileira, possibilitando a correção de desigualdades regionais e sociais, afirmação que se constitui num dos aspectos mais polêmicos nas análises em torno do FUNDEF. Para ela, que bebe nas fontes de Negri, a criação deste Fundo constituiu um marco divisor na história do financiamento da educação brasileira, apontando alguns aspectos que ratificam a sua defesa:

- “transparência nas ações: os mecanismos de captação dos recursos são automáticos, claros e pessoais;
- continuidade das políticas: ao assegurar o caráter de continuidade aos fluxos de recursos (...) conduziu à democratização da atividade de planejamento no setor público;
- Equidade socioeconômica: não se deve tratar igualmente os desiguais, pois ao restabelecer um patamar mínimo de gastos capital (por aluno), o “fundão” restabelece o sentido de equidade social nas políticas públicas e assegura maior uniformidade no padrão educacional, independentemente de a rede ser municipal ou estadual;
- promoção do federalismo: a União tem estimulado uma nova cultura política sintonizada com os princípios que regem sistemas federativos, respeitando a autonomia jurídico-administrativa dos Estados e municípios;
- gestão compartilhada: desenvolvimento de mecanismos de articulação de parcerias e de cooperação com Estados e Municípios;
- mais recursos para os municípios: houve, no geral, exponencial elevação na média das receitas líquidas recebidas pelas redes de ensino dos municípios pobres do país”.

Ao traçar o perfil da realidade brasileira, quanto à capacidade de investimento dos Estados e dos Municípios, Castro ratifica a análise já evidenciada a esse respeito por outros teóricos, de que tanto os estados da Região Sul como os da Região Sudeste, regiões com maior capacidade de arrecadação, evidenciavam, antes do FUNDEF, maior capacidade de investimento, promovendo amplo atendimento educacional, liberando os seus municípios de investimento educacional compatível com sua arrecadação.

Situação contrária ocorreria naqueles estados integrantes das Regiões Norte e Nordeste, em que a responsabilidade pelo atendimento da demanda do Ensino Fundamental tem, historicamente, sido compartilhado com o estado, tendo municípios, nos últimos anos, apresentado capacidade de expansão da oferta em ritmo superior ao de suas arrecadações.

Muitos dos apologistas do FUNDEF, embora reconhecendo ser experiência ainda recente, não medem palavras para evidenciar a sua importância para a melhoria da educação pública nos municípios.

De modo geral, segundo a literatura revisitada, o argumento fundante é o de que o FUNDEF acarreta tanto ônus como bônus para os estados e para os municípios, representando para muitos teóricos, aumento de verbas, enquanto para outros traduzindo-se em perda de recursos.

Vale frisar que para o MEC, quando se discutia nas reuniões do CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação -, nos idos de 1996, o FUNDEF era visto como instrumento capaz de resolver os crônicos e graves problemas que, historicamente, vêm impossibilitando a concretização de uma educação pública de qualidade. Por seu intermédio poder-se-ia garantir, de forma segura e permanente,

adicional de recursos financeiros para os Estados, na perspectiva de redução das desigualdades regionais e sociais, com base na proporcionalidade do quantitativo de alunos de cada rede oficial, com base num igual valor *per capita*.

Para Castro (1998, p. 8), o FUNDEF “poderá disciplinar o processo de gasto público na área de educação, se conseguir coibir os gestores do sistema a realizarem gastos de forma a atender apenas a seus interesses particularistas, ou realizar despesas com outros níveis de ensino desviando, assim, a direção dos gastos e o foco dos problemas”

Luce (1998) também exhibe argumento favorável ao FUNDEF, quando salienta como aspecto positivo o fato de estar contemplado tanto na Constituição de 1988, como na LDB, o estabelecimento de parcerias e o estímulo à realização do regime de colaboração entre as esferas públicas, como requerimentos da universalização do ensino. Conforme Luce, a efetivação do regime de colaboração poderá mudar as relações entre as instâncias federativas,

“especialmente se considerarmos a débil tradição federativa do país, (...) A implementação do Fundo obrigará, necessariamente, que haja um entendimento sistemático entre Estados e Municípios, incentivando um planejamento comum, que veja a “cidade” na globalidade e não, simplesmente, as escolas, os alunos, os problemas de uma só rede” (p. 12).

Azevedo (2002) assume posição crítica pois, não obstante reconhecer os avanços advindos da implementação do FUNDEF, aponta seus limites revelando, assim, os seus contrastes. Para ela o

“Fundo representa uma iniciativa positivamente inovadora, por ter promovido uma subvinculação específica de recursos, constitucionalmente vinculados, para o nível obrigatório de ensino. Além disso, imprimiu um caráter redistributivo a esses recursos, o que beneficiou os municípios mais pobres e neles melhorou as condições salariais dos docentes. Por isso, constitui um dos programas que têm tido ampla aceitação por parte das municipalidades” (p. 62).

Em que pese tal avanço, segundo Azevedo, o FUNDEF também tem acarretado problemas ao se considerar a meta de universalização da educação fundamental com qualidade, pois o que se observa na maioria dos municípios é o aumento significativo de alunos por sala de aula, provocando o agravamento da qualidade do ensino, além de comprometer as condições de trabalho de professores. Vale lembrar que o poder central tinha como pressuposto do FUNDEF que os problemas existentes na educação decorriam da ausência de competência na administração educacional.

Já para Monlevade e Ferreira (1997, p.7-8), o Fundo se firma num

“formidável constructo de “marketing” com três apelos: o da **equidade**, cujo argumento é o de que as verbas e encargos estão mal distribuídos entre Estados e seus municípios, gerando disponibilidades de recursos por aluno, até dez vezes umas em relação a outras; o da **injustiça**, não se podendo tolerar mais professoras recebendo salário de vinte ou trinta reais; o da **competência realista**, afirmando que a fórmula do Fundo garante que sem desvios de verbas todos os professores recebem um “salário médio” de R\$ 300,00 nos Estados pobres e até o dobro nos Estados ricos”.

Assim, alguns estudos realizados sobre a Emenda Constitucional nº 14, a exemplo de Monlevade e Ferreira (1997), mostram que o FUNDEF promoveu a restrição de direitos e a paulatina desresponsabilização do Governo Federal para com o Ensino Fundamental. Para eles, o que o FUNDEF traz de positivo é a distribuição dos encargos entre os entes federados, o que, no entanto, já teria sido contemplado na LDB, quando reafirma o regime de colaboração.

As reflexões de Pinto (2002) também indicam o caráter restritivo de alguns direitos a partir do FUNDEF, tal como a negação da obrigatoriedade do Ensino Fundamental para os indivíduos que a ele não tiveram acesso em idade própria, assim como prerrogativa legal de progressiva extensão da obrigatoriedade do Ensino Médio, na medida que exclui tais atividades do financiamento educacional. Para esse estudioso, a “criação do FUNDEF representou uma resposta do governo de FHC ao

não cumprido Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica” (PINTO, 2002, p.116). Destaque-se, também, que o Governo não cumpriu o que estava estabelecido como fórmula de cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, conforme a Lei do Fundo. A concepção do FUNDEF reinterpreta à sua maneira as propostas que estavam no debate educacional, no período que antecede ao governo FHC.

Além do mais, para Pinto (p.116-118) o FUNDEF “provoca um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos, na Educação Infantil, na Educação de Jovens e Adultos e mesmo no Ensino Médio”, sinalizando alguns elementos dignos de nota:

- “o aspecto mais dramático da implantação do FUNDEF é a sua contribuição para uma municipalização irresponsável do ensino fundamental e os efeitos catastróficos que advirão com a sua extinção definida pela Constituição Federal para 31 de dezembro de 2006”;
- No afã de conseguir recursos do Fundo, municípios fecham salas de aula de pré-escola, superlotando-as com alunos do ensino fundamental;
- Crianças com pouco mais de 6 anos, que deveriam cursar a última etapa da pré-escola, são matriculadas na 1ª série do ensino fundamental;
- O governo federal divulga (...) apenas os ganhos de receitas dos municípios, sem mostrar que estes recursos “ganhos” correspondem exatamente às quantias perdidas pelas redes estaduais, mesmo porque os recursos adicionais federais são ínfimos (menos de 3% dos recursos do Fundo);
- O que o FUNDEF fez foi dar mais transparência ao transferir os recursos para uma conta específica, o que facilita a fiscalização mas não impede a fraude, como a imprensa largamente tem denunciado no país;
- O FUNDEF exerceu um forte impacto no sentido de reduzir as discrepâncias encontradas entre os gastos por aluno nas diferentes redes de ensino no interior de um mesmo Estado. O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria, tornando precárias aquelas redes que, em função de gastos mais elevados, apresentavam melhores indicadores de qualidade e salários;
- Os recursos transferidos para as redes mais pobres foram insuficientes para que estas apresentassem indicadores mínimos de qualidade como determina Constituição Federal;
- Estudo do próprio MEC (1999) e a imprensa do país mostraram que o FUNDEF não conseguiu impedir fraudes na utilização dos recursos da educação”.

Muitas produções teóricas questionam, por outra parte, os órgãos fiscalizadores do FUNDEF, tribunais de contas, conselhos estaduais e municipais e conselhos de acompanhamento do Fundo, pois conforme é sabido, o cumprimento da lei nessa matéria nem sempre tem mão única, sendo possível verificar

“que tais organismos podem adquirir características peculiares em diferentes regiões, particularmente, em um país tão diferenciado como o Brasil, cumprindo aqui ou acolá um papel democratizante e efetivamente fiscalizador; contudo, apesar de raras e honrosas exceções, muitos destes organismos acabam por serem coniventes com as práticas de manipulações de informações do Poder Executivo, em todos os níveis, para não cumprir ou cumprir formalmente a legislação relativa ao financiamento da educação”. (OLIVEIRA, 1999, p. 228).

No caso específico dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF, muitas das análises feitas indicam a existência de possibilidades de aperfeiçoamento do controle sobre a aplicação das verbas. No entanto, constata-se que em vários estados e municípios a composição destes conselhos tem sido efetuada através de lei específica, reduzindo-se a participação da sociedade civil. Além disso, “em alguns casos, os representantes da sociedade civil acabam por coonestar com os interesses do Poder Executivo. É o nosso velho problema de representatividade”. (idem)

Nessa direção, muitos dos autores consultados, a exemplo de Davies (1999, 2001) e Monlevade (1997), questionam o potencial democratizante dos conselhos em suas diversas instâncias, apontando uma série de motivos. Primeiro, não obstante adjetivado de “social”, os conselhos teriam natureza mais estatal, devido à forma como são compostos, contemplando mais representantes do Estado do que da sociedade civil. Os Conselhos de âmbito municipal é que apresentariam uma feição mais social por incluir, em sua composição, quantitativo maior de representantes dos diversos segmentos educacionais da sociedade civil.

Um segundo motivo reside na possibilidade de atos arbitrários de muitos dos governantes brasileiros, face à própria cultura política historicamente predominante de, ancorados na brecha contida na Lei nº 9424/1996, quanto à definição da composição dos conselhos, poderem ampliar segundo seus interesses a representação estatal.

Um terceiro aspecto diz respeito às formas diferenciadas de tratamento dispensado aos conselheiros em termos de remuneração. Enquanto os representantes do governo percebem pelo trabalho realizado no Conselho, por estarem usando seus horários de trabalho para o efetivo desempenho das funções de conselheiros, os representantes dos segmentos da sociedade civil realizam suas atribuições de forma gratuita, traduzindo-se, portanto, numa atividade extra, por não estarem liberados de seus trabalhos para tal participação.

Outro ponto questionado do FUNDEF refere-se à ausência de capacitação técnica dos conselheiros para desempenhar suas atribuições, observando-se que a maioria dos mesmos não está apta a proceder a análises de documentação contábil referente à receita do Fundo, bem como de sua aplicação.

Tema corrente nas reflexões críticas acerca do FUNDEF diz respeito ao processo de gasto ligado ao Ensino Fundamental, havendo discussão quanto à necessidade de uma mais clara definição de responsabilidades das unidades federadas, tendo em vista a melhoria do processo gestor, o aumento da eficiência do sistema e a indispensável qualidade do ensino.

Por outro lado, há críticas a respeito da alegação feita pelo Governo Federal quanto à melhoria do magistério tendo em vista os aumentos salariais promovidos pelo FUNDEF, conforme dados de balanços de 1999 e 2000. Dúvidas são suscitadas tendo em vista as informações provirem das secretarias de educação.

Relativamente a tal análise Davies (2001) diz que

“o propósito propagandístico do FUNDEF se manifesta no item sobre a melhoria salarial contido no balanço divulgado pelo MEC em outubro de 2000, com os seguintes números relativos ao período entre janeiro de 1998 e junho de 2000: 39% das redes de ensino teriam concedido aumentos superiores a 70%, 29% das redes entre 20% e 50%, e o restante, ganhos de até 20%”.

Davies argumenta que, mesmo sendo verdadeiros tais dados, ou seja, ter havido notório aumento salarial do magistério, tanto em governos estaduais como municipais, não se pode desconsiderar que tais aumentos podem ter incluído recursos extra - FUNDEF, inclusive aqueles provenientes do crescimento da arrecadação de impostos.

Ainda no que tange à questão do magistério, Davies também demonstra a inexistência de cálculos quanto à aplicação dos 60% da receita do Fundo na valorização dos profissionais do ensino na documentação produzida e divulgada pelo MEC. Evidencia, ainda, a fragilidade de informação acerca da alocação dos 60% da receita do Fundo com vista a uma boa remuneração, a partir de uma análise dos recursos vinculados à educação. (idem)

Dignas de destaque são algumas das relevantes conclusões a que chegou Sousa Júnior (2003), em sua pesquisa sobre a implementação do FUNDEF no Estado da Paraíba e em alguns de seus Municípios;

“o diagnóstico nacional impede a visualização mais acurada das especificidades regionais e locais;  
os efeitos de uma política redistributiva de recursos financeiros para a educação têm efeitos totalmente distintos entre regiões, entre Estados e até mesmo entre municípios de uma mesma região;  
o FUNDEF, por redistribuir os recursos segundo as matrículas das diversas redes de ensino, permite, sobretudo aos municípios considerados mais pobres reconfigurar esse padrão de financiamento da educação básica em bases mais claras;  
por interferir também nas condições de trabalho docente, tais como salários mais adequados e qualificação, é provável que haja um impacto, embora não há curto prazo, no rendimento dos alunos” (...).

Sousa Júnior afirma que o FUNDEF não constitui apenas um fundo nacional, na verdade, ele encerra a tradução de vinte e sete fundos estaduais, competindo à União a

tarefa de normatizar, redistribuir e complementar os recursos, nos Estados onde se fizer necessário.

Do exposto até o presente fica evidente que os estudos que têm proliferado acerca do financiamento, mais especificamente sobre o FUNDEF, apontam a existência de duas correntes de pensamento, de acordo com os fundamentos teóricos adotados e a credibilidade depositada nesta política que se apresenta como de caráter redistributivo e de valorização do magistério brasileiro.

De um lado, encontram-se, conforme explicitado, os estudos que buscam enfatizar o FUNDEF como um mecanismo capaz de atender às necessidades apresentadas pela educação brasileira, aí incluídos os estudos produzidos pelas instâncias governamentais e pelos teóricos que lhe dão sustentação.

De outro, se acham aquelas contribuições que tentam desvelar os limites e as fragilidades do Fundo, tentando comprovar o seu comprometimento com uma direção política inspirada na concepção neoliberal de Estado que visa a retirar a responsabilidade da União na oferta do Ensino Fundamental. Há, também, se bem que rara, uma posição intermediária que apresenta, ao mesmo tempo, seus avanços e seus limites.

De modo geral, as análises circulantes no meio acadêmico e nas produções dos órgãos governamentais sobre o FUNDEF conduzem a algumas considerações:

. As abordagens trabalhadas apresentam grande homogeneidade em termos dos enfoques apresentados, existindo significativo grau de semelhança nas argumentações, evidenciando-se consensos, tanto entre os defensores, como entre os críticos da direção política imprimida às políticas públicas.

. As análises críticas tendem a adotar um mesmo ponto de partida: a concepção neoliberal de Estado, considerada o único referencial capaz de explicar as

práticas políticas desenvolvidas, o que serviu de limite para a visualização de novas formas de entendimento de uma política pública.

. A teoria marxista comparece como base de sustentação dos argumentos críticos do sistema capitalista, do papel do Estado e, por extensão, da definição e implementação das políticas públicas.

. Tais estudos críticos, no entanto, por não terem considerado o conceito de hegemonia, perderam de vista o movimento em que se gestou o próprio FUNDEF, esquecendo, portanto, os processos históricos que lhe deram origem e que se distinguem daqueles que engendraram o discurso oficial do MEC. Obscureceram, assim, a luta histórica pela democratização da educação, inscrita no Plano Decenal de Educação para Todos e no Pacto de Valorização do Magistério, a reivindicação de municipalização e a defesa da descentralização como condição do federalismo.

A fixação numa única forma de entender as práticas sociais e políticas pode traduzir uma abordagem doutrinária/ideológica, impedindo compreender que uma política não se impõe, que ela é passível de ser redefinida, mediante processos de produção de novos sentidos, da emergência de novas práticas articulatórias decorrentes das forças políticas em presença, no âmbito de sua implementação.

Nesse sentido, assumimos, na presente tese, o desafio de analisar o FUNDEF a partir de um novo olhar sociológico – a Teoria do Discurso, buscando compreendê-lo como um discurso, suscetível de novos processos hegemônicos.

Objetivamos apreender como o FUNDEF, uma política pública que emerge do Estado, e que envolve, simultaneamente, a ação de atores sociais e políticos, contribui para a democratização da política educacional brasileira, pela possibilidade de ressignificação de seu discurso. O problema de pesquisa se enquadra nos marcos da Sociologia Política Contemporânea, situando-se no debate em torno das categorias

Estado democracia, descentralização, municipalização e financiamento educacional. A seguir, apresentamos a abordagem metodológica que adotada.

### **3.6 - APREENDENDO A REALIDADE MEDIANTE A ANÁLISE DE DISCURSO**

Na presente pesquisa, buscamos adotar uma abordagem metodológica capaz de se coadunar com a Teoria de Laclau e Mouffe que constitui nosso referencial de análise, tomando por base a sua concepção de Discurso.

Ressalte-se que a análise de discurso ganhou centralidade a partir da virada lingüística, nos anos de 1970, fruto de concepções estruturalistas, pós-estruturalistas e pós-modernistas criticando a ciência social tradicional e se contrapondo ao positivismo.

Essa ruptura epistemológica expressa na rejeição da perspectiva realista que entende a linguagem como neutra no ato de interpretar a realidade, introduz uma concepção de discurso como forma de atuação no mundo que ele constrói, não obstante a co-existência de diferentes abordagens de análise de discurso.

Em face de tal diversidade, optamos pela Análise de Discurso Textualmente Orientada –ADTO- de Norman Fairclough<sup>69</sup>, cuja concepção incorpora relevantes contribuições do pensamento de Foucault. Não obstante as discordâncias existentes entre a Teoria de Laclau e Mouffe e a Teoria de Foucault, podemos recorrer às convergências que as aproximam, o que nos permite fazer uso da ADTO.

---

<sup>69</sup> São dignos de notas vários teóricos da análise de discurso: Pêcheux (1997), Veron (1980), Orlandi (2002), Mangueneau (1997), Spink (2000), Forget (1994), Bakhtin (1997), dentre outros.

Tomando como ponto de partida “uma tentativa fenomenológica [...] de isolar as totalidades das quais qualquer produção de sentido tem lugar”, Michel Foucault buscou determinar “a unidade e o princípio de coerência de uma formação discursiva” (1972, p. 190). Esta unidade mínima de qualquer discurso é o que ele denomina de enunciado (*énoncé*) e que poderia ser encontrado na *episteme*, ou seja, o “ponto de vista que unifica a produção intelectual de uma certa época” (idem). Já para Laclau o que interessa são as práticas articulatórias, a forma de como se fixam os por ele chamados pontos nodais. Se em Foucault encontramos a primazia no conhecimento, na existência de uma unidade epistemológica, em Laclau temos a centralidade na política, a não admissão de uma unidade, mas a possibilidade da articulação que é contingente, haja vista o caráter aberto do campo da discursividade.

Mas o que nos leva a assumir a ADTO é a concepção de regularidade na dispersão proposta por Foucault e o tratamento por ele conferido à prática discursiva, aspectos que estão também presentes na Teoria de Discurso de Laclau e Mouffe, resguardando-se as diferenças existentes na compreensão deste conceito.

De fato, Foucault (p191) chegou à conclusão de que “o princípio de unidade de uma formação discursiva não pode ser encontrado na referência ao mesmo objeto, num estilo comum, de produção de enunciados, na constância dos conceitos, ou na referência a temas comuns, mas naquilo que ele chamou de *regularidade na dispersão*”. Esta representa a constância existente nas relações externas entre elementos, não obedecendo a “qualquer princípio subjacente ou essencial de estruturação” (idem). Salto, a nosso ver, dado por Foucault em sua trajetória teórica.

Incorporando o conceito de *regularidade na dispersão*, Laclau e Mouffe advertem que Foucault deixou em aberto a questão das fronteiras entre as formações discursivas. Criticam-no por tratar a dispersão a partir da “determinação do ponto de

referência em relação ao qual os elementos podem ser pensados como dispersos” (1985, p.11). Nesse sentido, a concepção de Foucault permite entender a dispersão apenas em relação ao tipo de unidade ausente “constituída em torno do objeto comum, do estilo, dos conceitos e do tema, diferentemente de Laclau que pensa a *regularidade na dispersão*, a partir de um conjunto de posições diferenciais que não pode ser apreendido por meio de uma ótica hermenêutica ou estruturalista, conforme fez Foucault. Para a Teoria do Discurso, “a *regularidade na dispersão* constitui uma configuração, a qual em certos contextos pode ser significada como uma totalidade”. (idem). Laclau e Mouffe partem do princípio de que “se a contingência e a articulação são possíveis, é porque nenhuma formação discursiva não é uma totalidade suturada, e a transformação dos elementos em momentos nunca é completa” (p.12).

Momentos, para eles, significa a articulação de posições diferenciadas dentro de um discurso, enquanto que os elementos, por contraste, constituem “qualquer diferença não discursivamente articulada” (1985, p.11). Para esses teóricos “o status dos elementos é aquele dos significantes flutuantes, incapazes de ser totalmente articulados por uma cadeia discursiva” (17).

Nesse sentido, a articulação como uma prática discursiva “não tem um plano de constituição *a priori*, ou fora da dispersão dos elementos articulados” (p.14), o que significa afirmar que a matéria prima de qualquer prática articulatória são os elementos que se transformam em momentos. Pinto ressalta que “a distinção entre estas duas categorias não tem limites claros: por um lado, há sempre elementos; por outro, cada momento nunca é completamente um momento, pois isso acarretaria o fim da possibilidade da prática articulatória”.

A compreensão dos conceitos de elemento e de momento e de como, a partir deles se opera a prática articulatória, possibilita a compreensão de duas lógicas

presentes na construção do discurso: a lógica da equivalência e a lógica da diferença, ambas caminham juntas sendo constitutivas de um mesmo processo, pois a primeira só é capaz de acontecer a partir da existência de um efeito discursivo, decorrência da lógica da diferença. Laclau e Mouffe (1985, p.109) afirmam que “dois termos para serem equivalentes devem ser diferentes - de outro modo seriam simplesmente idênticos. A equivalência existe através do ato de subversão destes termos”. Ou seja, a lógica da equivalência se dá a partir da presença da diferença<sup>70</sup>. Advertem estes teóricos que

“a lógica de equivalência é uma lógica da simplificação do espaço político, enquanto a lógica da diferença é uma lógica de sua expansão e complexidade crescente. Tomando um exemplo comparativo da lingüística, poderíamos dizer que a lógica da diferença tende a expandir o pólo sintagmático da linguagem, o número de posições que podem entrar numa relação de combinação e portanto de continuidade com uma outra; enquanto a lógica da equivalência expande o pólo paradigmático – isto é, os elementos que podem ser substituídos por outros – reduzindo assim o número de posições que podem ser possivelmente combinadas” (p. 31).

Vale frisar que “qualquer posição num sistema de diferenças, na medida em que é negada, pode-se tornar o *locus* de um antagonismo” (idem). Quanto mais as relações sociais forem instáveis, menos possibilidade haverá de êxito de qualquer sistema definido de diferenças, contribuindo para que haja proliferação de pontos de antagonismos.

Essas análises justificam a opção que fizemos pela concepção metodológica de Fairclough por nos permitir trabalhar o discurso como algo aberto, capaz de produzir mudanças, incluindo a prática social como dimensão relevante na análise discursiva.

Essa abordagem nos possibilita apreender como o FUNDEF, nosso objeto de pesquisa,

---

<sup>70</sup> Laclau e Mouffe chamam a atenção para o fato de que “a lógica da diferença nunca logra constituir um espaço plenamente suturado, também a lógica da equivalência tampouco o faz” (1985, p. 30). Isso conduz à compreensão de que a “dissolução do caráter diferencial das posições dos agentes sociais através da condensação equivalencial, nunca é completa” (p.31).

pode ser alvo de processos de ressignificação de sentidos nos diferentes âmbitos de sua implementação.

Ressalte-se que a ADTO se consubstancia numa concepção tridimensional do discurso, reunindo três tradições relevantes da análise de discurso:

“a tradição da análise textual e lingüística; a tradição macrossociológica de análise da prática social, em relação às estruturas sociais; a tradição interpretativa ou microssociológica de considerar a prática social como alguma coisa que as pessoas produzem ativamente e entendem com base em procedimentos do senso comum partilhados” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 100).

Sinteticamente, podemos dizer que a ADTO considera o discurso: como texto, como prática discursiva e como prática social.

O discurso constitui um modo de atuação do homem sobre a realidade e sobre os outros homens, encerrando e expressando diferentes produções sociais, possibilitando a apreensão dos sentidos gerados nas práticas sociais. Consideramos, portanto, o discurso como uma prática social, uma forma de construção social que firma sua base na política, dimensão central da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe, “como uma categoria ontológica: há política porque há subversão e deslocamento do social” (LACLAU, 1990, p.61).

Adotamos, assim, uma concepção de discurso, segundo Laclau e Mouffe, que rejeita a dicotomia/polarização entre práticas discursivas e não discursivas, entre o lingüístico e o extralingüístico, rompendo com a segregação real/aparente, material/pensamento.

Na condição de uma prática social, o discurso também traduz uma prática política, estabelecendo, mantendo, transformando as relações de poder e as entidades coletivas, gerando espaços de competição com vistas à fixação de novos significados, por meio da luta hegemônica. Nesse sentido, partimos do pressuposto de que o

FUNDEF não possui uma unidade, estando aberto à influência da política e do projeto de sociedade e de educação que lhe podem conferir novos significados, estes são, por natureza, transitórios e passíveis de contestação.

Ao colocarmos como problema de pesquisa como se deu o processo de democratização da política educacional brasileira, a partir da atuação do FUNDEF, interessa-nos captar os possíveis focos de instalação de resistências/transformações, mediante a apreensão de novos discursos hegemônicos, através de deslocamentos que permitiram a explicitação das diferenças na ordem do discurso. O FUNDEF é, portanto, aqui, tomado como uma prática discursiva, capaz de comportar a presença de processos de continuidades e de rupturas, pois uma prática discursiva tanto pode exercer papel de reprodução, como de transformação da realidade em que se acha inscrita.

A análise do FUNDEF, como uma prática discursiva, é possível mediante a utilização de três categorias propostas pela ADTO:

Interdiscursividade que constitui a relação de um discurso com outros discursos, ou seja, a investigação que se faz “sobre a estruturação ou articulação das formações discursivas na relação uma com as outras [...] a totalidade de práticas discursivas dentro de uma instituição ou sociedade e o relacionamento entre elas” (FAIRCLOUGH, 2001, p.67). Segundo Charaudeau e Maingueneau (2004, p. 286), a interdiscursividade parte do princípio de que

“todo discurso tem a propriedade de estar em relação multiforme com outros discursos, de entrar no interdiscurso” que significa um espaço discursivo, um conjunto de discursos (de um mesmo campo discursivo ou de campos distintos) que mantêm relações de delimitação recíproca uns com os outros”.

O recurso à interdiscursividade nos permitirá verificar se as formações discursivas em que o FUNDEF se acha inscrito têm primazia sobre as suas práticas discursivas

particulares. Nesse sentido, observaremos nas práticas discursivas do FUNDEF os elementos de diversas formações discursivas, tanto de natureza societária, como institucional, e como tais formações são desarticuladas e rearticuladas no processo de luta hegemônica. De modo geral pretendemos verificar em que outros discursos se pauta o discurso do FUNDEF.

Intertextualidade, que significa a transformação de textos existentes, ou seja, “aponta para a produtividade dos textos, para como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar as convenções existentes [...] para gerar novos textos. Articula-se com relações de poder e de como elas moldam e são moldadas por práticas sociais” (FAIRCLOUGH, 2001, p.135). Nesse sentido, considerando o texto como o discursivo e o extradiscursivo, demandado de uma prática social, o discurso é tomado também como intertexto, uma vez que “outros textos estão presentes nele, em níveis variáveis, sob formas mais ou menos reconhecíveis” (CHARAUDEAU e MAINGUENEAU, 2004, p. 289). A “intertextualidade supõe, por conseguinte, a presença de um texto em outro texto”, podendo-se distinguir, conforme Maingueneau, dois tipos de intertextualidade, a interna, “entre um discurso e aqueles do mesmo campo discursivo” e a externa “com os discursos de campos discursivos distintos”. (idem).

Nesse sentido, propomo-nos a detectar que novos textos são gerados observando a presença de elementos de outros textos, sejam eles oficiais, de documentos ou providos de entrevistas. Assim, os textos do MEC serão analisados em confronto com os demais textos referentes ao FUNDEF, considerando reivindicações históricas relativas ao financiamento da educação inclusive das instâncias subnacionais, responsáveis pela sua implementação. Os documentos e as entrevistas serão analisados com referência não somente ao MEC, mas à própria luta democrática no Brasil.

Discurso como prática social<sup>71</sup> – considerando as dimensões econômicas, políticas, ideológicas e culturais da realidade -, a análise do objeto em estudo é situada na luta hegemônica, ganhando relevo os diferentes espaços de atuação do FUNDEF eleitos nesta pesquisa, observando tendências de sentidos a partir das equivalências e diferenças estabelecidas que podem favorecer a emergência de novas práticas discursivas de conotação transformadora. Para tanto, utilizamos o conceito de hegemonia de Laclau e Mouffe, atentando para os fatores que concorreram para as mudanças (interferência de posições partidárias, práticas gestionárias dos dirigentes governamentais, atuação dos movimentos sociais).

Procuramos, assim, apreender os focos de mudança discursiva nas instâncias subnacionais em estudo, em relação aos discursos oficiais do MEC, detectando cadeias de equivalência, cadeias de diferenças, conflitos, antagonismos e processos de articulação de práticas discursivas promotoras da democratização da política educacional, identificando concepções de democracia que subjazem tanto às práticas discursivas do FUNDEF emanadas do MEC, como àquelas que foram fruto de rearticulações/desarticulações por parte dos demais atores sociais envolvidos: CONSED, UNDIME, CNTE, Secretários de Educação, Conselhos.

Em consonância com a Teoria de Discurso recorreremos, na interpretação do material empírico, a três categorias de análise resumidas por Mutzenberg (2002, p. 122):

“a) Manifestações que expressam uma *aderência* a uma configuração hegemônica; b) Manifestações que revelam um *conflito* no interior de uma lógica hegemônica, quanto aos processos decisórios e operacionais, o que implica em procedimentos de negociação e disputa de poder e c) Manifestações que exprimem ou tornam

---

<sup>71</sup> O discurso implica um modo de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros; implica uma relação dialética com a estrutura social: é moldado e restringido pela estrutura social; é socialmente constitutivo, contribuindo para a constituição das dimensões da estrutura social, dá significado ao mundo, constituindo e construindo em significado (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

visíveis *posições antagônicas*, através das quais os sentidos fixados são negados e tendentes a serem substituídos”.

Consideramos, assim, o FUNDEF um mecanismo de descentralização financeira, como uma política pública formulada a partir de práticas articulatórias, em determinado contexto societário, comportando elementos de diferentes formações discursivas, cujo caráter contingente e aberto permite a fixação de novos significados. Novos significados esses que como aquele que foi fixado como política educacional, são construídos mediante práticas discursivas nos espaços de luta hegemônica.

Como procedimentos metodológicos de coleta de dados usamos a análise documental, abordando os documentos produzidos nos três níveis da federação: legislações, propostas de implementação, programas, relatórios, boletins tanto das instâncias governamentais – MEC, Secretarias de Educação, como de entidades da sociedade civil - Conselhos do FUNDEF, UNDIME, CONSED, CNTE – e entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos diretamente envolvidos na concepção, implementação e acompanhamento do FUNDEF, ligados às instituições governamentais e da sociedade civil.

Tivemos por objetivo apreender os processos de resignificação dos sentidos do FUNDEF mediante novas práticas articulatórias, bem como as mudanças operadas no Ensino Fundamental, sobretudo, na democratização da política educacional. Intentamos, assim, detectar possíveis focos de continuidades/rupturas, resistências/transformações, mediante novos discursos hegemônicos, por meio de deslocamentos que permitem a explicitação das diferenças nas práticas discursivas.

As entrevistas<sup>72</sup>, num total de quarenta e quatro, foram realizadas com técnicos do MEC, secretários estaduais de educação, secretários municipais de educação, presidentes e conselheiros dos Conselhos do FUNDEF, em nível nacional, estadual e municipal, representantes do CONSED, da UNDIME e da CNTE, estudiosos da educação, sobretudo da área do financiamento educacional. Dois eixos relativos ao FUNDEF nortearam a realização das entrevistas: concepção e implementação (formas, municipalização, relação estado/município, interferência político-partidária e práticas desenvolvidas).

O corte temporal da pesquisa corresponde à segunda gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso – 1998-2002 - período em que se deu a implementação do FUNDEF, em âmbito nacional.

Como campo de investigação, selecionamos dois estados da federação e dois de seus municípios: Minas Gerais, e nele, Belo Horizonte e Contagem; Paraíba, e nele, João Pessoa e Conde, com experiências diferentes no processo de implementação do FUNDEF, tendo em vistas especificidades no tratamento da questão educacional<sup>73</sup>.

A opção por Minas Gerais se deveu ao fato deste estado apresentar significativo processo de municipalização antes da implantação do FUNDEF, observando-se autonomia no traçado de suas políticas educacionais comprometidas com a universalização do acesso e da garantia de permanência na escola, e com a vivência de projetos educativos inovadores no campo do ensino e da gestão. A Paraíba foi selecionada por evidenciar um incipiente processo de municipalização antes do

---

<sup>72</sup> A seleção dos entrevistados teve por critério a atuação dos mesmos nas instâncias mencionadas no período estudado. Cabe ressaltar que dentre eles, dois secretários estaduais de Minas Gerais, um secretário municipal de Belo Horizonte, um secretário de Contagem e um secretário de Conde, estavam em exercício no momento da realização das entrevistas, tratando-se de pessoas que exerceram atividades relacionadas ao FUNDEF no período 1998-2002. Os estudiosos entrevistados foram escolhidos por apresentarem produções acadêmicas sobre o FUNDEF.

<sup>73</sup> Em anexo, encontram-se os indicadores sociais dos estados e municípios incluídos na amostra da pesquisa.

FUNDEF, sendo a sua política educacional ainda muito marcada por interesses político-partidários. Quanto aos municípios, adotamos como critérios: a condição de capital – Belo Horizonte e João Pessoa -, município de grande porte, desenvolvido economicamente, contando com uma arrecadação tributária elevada – Contagem - e um município de pequeno porte, de incipiente desenvolvimento econômico, com baixa arrecadação tributária – Conde -. Como critério geral, adotamos a diferenciação das forças políticas dirigentes no período em estudo<sup>74</sup>. Nesse sentido, vislumbramos possibilidade de captar os processos de ressignificação do discurso do MEC, em face das relações que se efetivam entre as instâncias governamentais, da correlação das forças sociais e políticas existentes em cada uma das realidades em estudo e das suas condições objetivas. Os capítulos a seguir exploram esta abordagem metodológica selecionada.

---

<sup>74</sup> O quadro 1, em anexo, contempla os partidos políticos que estiveram à frente dos governos estaduais e municipais.

## **CAPÍTULO IV**

### **O FUNDEF: ENTRE DIFERENTES DISCURSOS**

#### **- A EXPRESSÃO DE INSTITUIÇÕES E ENTIDADES -**

"Ao produzirem seu mundo as práticas dos membros são moldadas, de forma inconsciente, por estruturas sociais, relações de poder e pela natureza da prática social em que estão envolvidos, também a sua prática tem resultados e efeitos sobre as estruturas sociais, as relações sociais e as lutas sociais"

**FAIRCLOUGH**

**T**omando-se como ponto de partida que há uma interdependência nas práticas discursivas de uma dada sociedade ou de uma instituição e que, consoante Foucault (1972, p.108), “qualquer tipo de prática discursiva é gerado de combinações de outros e é definido pelas suas relações com outras práticas discursivas”, o que noutras palavras, implica interdiscurso, buscaremos os elementos que são articulados pelos diferentes atores sociais que tratam do FUNDEF e que conseguiram se fixar como momento e organizar esta política educacional. Observaremos, para tanto, os enunciados discursivos, suas semelhanças e diferenças, ou seja, o diálogo estabelecido entre seus discursos a respeito desta política educacional.

Nesse percurso, levamos em consideração as condições que permitem a emergência de uma prática discursiva, as transformações por ela propiciadas bem como os lugares e os momentos em que ela aparece e que tipo de instituição a gerou. Isso equivale considerar que uma prática discursiva pode incluir e excluir significados, incorporar novos elementos que se achavam fora de um discurso fixado.

Verificaremos, inicialmente, que discursos foram produzidos sobre o FUNDEF pelas diferentes instituições e entidades tanto da sociedade política, como da sociedade civil, considerando-se as diferenças políticas que a elas subjazem na conjuntura social e política em que se deu a sua criação/implementação.

#### 4.1 O MEC: A EXPRESSÃO DO CRIADOR DO FUNDEF

Para o MEC, o FUNDEF representa o “principal instrumento de mudança contemplado pela reforma constitucional proposta e implementada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso”. Por meio dele foi possível ao Governo responder ao compromisso assumido perante a sociedade brasileira de “conferir prioridade à universalização e melhoria da qualidade do ensino obrigatório” (Relatório 1998-2000, p.5), enfrentando as iniquidades históricas que impediriam o desenvolvimento da política educacional do país. *A incorporação, no prazo mais curto e de modo adequado, do expressivo contingente de crianças que ainda se encontrava fora da escola* constituía, portanto, a grande prioridade governamental, tendo em vista que, em 1994, a taxa de escolarização no Brasil, do Ensino Fundamental, ficava em torno de 89% (Relatório 1998/2002, p.3).

Segundo o MEC, o FUNDEF vem promovendo “autêntica revolução nas condições de oferta do Ensino Fundamental no Brasil –*uma revolução silenciosa*– tendo como mérito enquanto política pública, a universalidade”, conforme afirma Semeghini.

Tais formulações indicam a credibilidade e a adesão suscitada pelo FUNDEF, posturas que se justificariam pela própria posição do MEC na proposição e condução do processo de sua instituição, instância, portanto, que criou as bases da legitimação e hegemonia do FUNDEF como um discurso político.

Com efeito, o modelo de financiamento introduzido a partir da Constituição Federal de 1988, não teria permitido ao MEC “promover o aumento adequado da destinação dos recursos efetivamente aplicados no ensino obrigatório, em grau

compatível com o nível de gastos efetivamente demandados”.(Relatório 1998/2000, p. 6).

Este relatório, aludindo às razões históricas que engendraram a oferta educacional significativamente diferenciada nos estados da federação, constata a acentuada desigualdade na repartição dos encargos educacionais (nota 79), e a ausência de capacidade orçamentária dos municípios para investir em educação. Esses e tantos outros argumentos conduzem ao MEC considerar o FUNDEF como dispositivo legal capaz de promover a correção da má distribuição de recursos e de enfrentar a raiz das desigualdades existentes entre as redes públicas de ensino. Daí decorreria seu caráter inovador, possibilitando a articulação das três instâncias federadas, além de propiciar espaço de participação da sociedade, aspecto salientado, igualmente, no Relatório 1998/2002.

A afirmação do discurso de que faltava à educação uma política de financiamento capaz de superar os crônicos e graves problemas do aporte de recursos para as demandas educacionais serviu, assim, de base para construir uma prática discursiva convincente para os educadores que desde os anos oitenta, no âmbito do processo de redemocratização da sociedade e da educação, reforçaram a reivindicação de mudanças substantivas no financiamento educacional.

Vários atributos são conferidos pelo MEC ao FUNDEF, tais como:

“promover a justiça social; promover uma política nacional de equidade no acesso aos recursos destinados à educação fundamental; promover a efetiva descentralização; promover a qualidade do ensino e a valorização do magistério”, na concretização do objetivo de “redução dos desníveis interestaduais e interregionais pelo estabelecimento de um valor mínimo nacional” (Relatório 1998/2002, p. 6).

É, entretanto, a complementação do Governo Federal que, conforme o MEC, “assegura recursos adicionais aos estados e municípios das regiões mais carentes,

garantindo o valor mínimo por aluno/ano<sup>75</sup>” (Relatório 1998/2000, p.10). Argumento discursivo que muito contribuiu para a aderência de gestores estaduais, municipais e dos próprios docentes ao FUNDEF, porque estes últimos acreditaram na possibilidade de terem maiores salários e melhores condições de trabalho.

É, aliás, este o aspecto mais destacado pelo MEC no Relatório de 1998/2000, p.12: “colhendo, em três anos, resultados alentadores que já confirmam o acerto das mudanças”, expressas na “participação dos municípios, no bolo dos recursos do FUNDEF,(que) passou de 38% em 1998 para 44% em 2000, como consequência direta das mudanças ocorridas na distribuição do alunado do Ensino Fundamental entre as redes estaduais e municipais”. Promove, assim, o processo de municipalização acelerada, o que é reconhecido pelo Ministério: “os expressivos resultados atingidos pelo FUNDEF, transformando radicalmente as condições do financiamento do Ensino Fundamental, explicam-se pela forte municipalização ocorrida no seu ainda curto período de vigência”.(p17). Observe-se que este discurso, de certa forma, constitui resposta ou comentário a tantos outros discursos que denunciam o açodamento da municipalização como um dos efeitos negativos provocados pelo FUNDEF. Para o MEC, os aspectos positivos expressos nos dados estatísticos referentes ao Fundo demonstrariam o seu potencial transformador da política de financiamento educacional. Em sua avaliação, naqueles estados onde houve uma política favorável à municipalização, em decorrência de incentivos do Governo federal, ou por interesse dos próprios municípios, houve um elevado fluxo de transferência de alunos.

---

<sup>75</sup> O balanço 1998-2000 acrescenta que “há acréscimo de recursos aos fundos estaduais, uma vez que o Governo Federal realiza aportes destinados à equalização dos gastos dos Estados cujos fundos, ao serem repartidos pelo nº de matrículas, não atingem o valor mínimo fixado por aluno” (Relatório 1998/2000, p.11).

Em termos regionais, a municipalização ocorreu no Norte, sobretudo no Pará, seguida da Região Sudeste, puxada por Minas, São Paulo e Espírito Santo, onde se evidenciava uma concentração de atendimento estadual acima de 70%, em 1997. (Relatório 1998/2002, p.20). Em Minas, por exemplo, o atendimento em escolas municipais se restringia a 26,3% em 1997, passando a 44,9% em 2001, situação próxima àquela de São Paulo que passou de 18,8% a 33,3% nesse mesmo período.

Para o MEC, é possível "aquilatar a significativa melhoria alcançada pelos valores por aluno/ano registrados nas redes municipais, exatamente nas regiões mais carentes, onde os municípios respondem pelo atendimento da maior parte do alunado" (Relatório 19978/2000, p.13). A redistribuição também teria gerado benefícios para as regiões metropolitanas, áreas de concentração de carências educacionais.

De fato, as suas estatísticas comprovam que os municípios mais beneficiados com o FUNDEF foram justamente os do Norte e do Nordeste, regiões mais pobres do país. O forte processo de municipalização induzido pelo FUNDEF permitiu "ganhos a 85% dos municípios do Nordeste, de 111% em 2001" (Relatório 1998/2002, p.12). De modo geral, em 2001, 64% das municipalidades tiveram suas receitas elevadas, proporção que chega em 2002 a 89%, "confirmando o alcance pleno do objetivo de redistribuição financeira do FUNDEF" (p.14). O MEC evidencia o crescimento de 7,5% de alunos nas salas de aulas das redes públicas, no período 1997/1999, incremento que pode ser também resultado da Campanha - Toda Criança na Escola - deflagrada pelo MEC em 1997. Nas redes municipais este crescimento foi de 30,6%. Afirma que o crescimento em 1999 foi de 1,5% e que, a partir de 2000 iniciou-se o processo de inversão da curva de crescimento da matrícula, registrando-se uma tendência de redução que culminou, apenas nos anos de 2000 e 2001, uma queda de 2,13%" (Relatório 1998/2002, p.19).

Dados estatísticos mostram a influência positiva do FUNDEF sobre o perfil e a remuneração dos professores do Ensino Fundamental, confirmando que o “quantitativo de professores leigos reduziu-se celeremente, elevando a qualidade do ensino” (Relatório 1998/2000, p23/25), além de se observar um expressivo crescimento quantitativo e qualitativo de professores das redes municipais, devido a processos de capacitação associados ao aumento substantivo de salários, sobretudo de professores das regiões mais pobres<sup>76</sup>. A melhoria salarial ocorrida ao longo do período 1997-2002 é ratificada pelos dados estatísticos apresentados no Relatório 1998/2002.

Segundo o MEC, até 2000, foram instalados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, em praticamente todas as regiões do país, o que indica a compulsória criação dessas instâncias fiscalizadoras. O efetivo avanço na prática de fiscalização e acompanhamento tem sido possível, conforme o MEC, devido a articulações institucionais, envolvendo o Ministério Público, os Tribunais de Contas, a Promotoria de Justiça e as Comarcas Municipais, que têm minorado a interferência do poder local, mesmo na Região Nordeste, em que 23,7% foram indicados.

Como podemos ver, é notória a aderência do MEC aos elementos articuladores dos momentos que vêm constituindo o discurso do FUNDEF, salientando os benefícios por ele gerados, nas diversas áreas de sua intervenção, diferenciando-se, assim, das práticas discursivas de outros atores desta política educacional, que realçam, sobretudo, as suas fragilidades.

É nessa perspectiva que o MEC destaca o Prêmio UNESCO 2000, atribuído ao FUNDEF “em reconhecimento a sua importância como iniciativa capaz de alcançar e mobilizar a sociedade, possibilitando a promoção da justiça social e a correção das

---

<sup>76</sup> Houve aumento médio de 33,3% na remuneração de professores nas redes municipais e de 25,2% na das redes estaduais. Nas regiões Norte e Nordeste, observam-se ganhos acima de 50%.

distorções na aplicação dos recursos vinculados ao Ensino Fundamental público” (29). Discurso que apela para o convencimento e para a garantia de uma base de sustentação política do FUNDEF nas instâncias subnacionais, onde se verificam os maiores conflitos a seu respeito, especialmente, quanto ao CONSED e à UNDIME.

#### **4.2 - A EXPRESSÃO DAS ENTIDADES: CONSED, UNDIME, CNTE**

A análise do contexto em que se gestou o FUNDEF evidencia a grande atuação que tiveram estas três entidades, as duas primeiras representando os interesses dos gestores educacionais estaduais (CONSED) e municipais (UNDIME), e a terceira representando a categoria dos trabalhadores em educação (CNTE) e que assumiram a condição de legítimas interlocutoras do MEC ao longo da definição do FUNDEF.

Por representarem anseios dos que fazem a educação no país, tais entidades mostram convergências nos seus posicionamentos, nas suas convicções acerca do que representava a luta dos educadores em prol de uma política de financiamento educacional democrática, tendo participado como atores e autores dos movimentos que antecederam o FUNDEF, sobretudo do Pacto de Valorização do Magistério, estabelecido no âmbito do *Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2002*.

Apresentam, também, divergências que expressam a própria posição por elas ocupadas, algumas mais alinhadas à perspectiva acenada pelo MEC, não obstante críticas e conflitos que foram capazes de gerar – CONSED e UNDIME – e outra caracterizada, como de mais nítida resistência, ligada aos movimentos sindicais e a partidos de esquerda, como o PT e PC do B – a CNTE -.

Contudo, não podemos tecer uma análise linear e dicotomizada, até porque foge ao escopo teórico que adotamos que admite a possibilidade de emergência de

diferentes sentidos organizando novas práticas discursivas sobre o Fundo. Não podemos, desse modo, proceder a um enquadramento apenas considerando as posições ocupadas pelas entidades – sociedade política (adesão ao projeto do Governo Central) e sociedade civil (resistência a qualquer projeto do Governo Central), porque perder-se-ia a riqueza da dinâmica engendrada por tal política, ela mesma uma prática discursiva. Considere-se que, dentro do próprio CONSED co-existiam forças políticas diferentes, circulavam compromissos com projetos diferentes de educação, como expressão da própria composição das forças políticas dos respectivos governos dos estados. Basta lembrar estados como o Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Pernambuco cujos discursos de Governo e, conseqüentemente, de educação, apontavam para uma perspectiva progressista.

Por outra parte, um número significativo de municípios também estava sob a condução de forças políticas progressistas, como Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte, entre outros, instalando no âmbito da UNDIME uma composição representativa bem diferenciada. Ressalte-se, também, que a bandeira empunhada por esta entidade, desde a sua criação, em prol da municipalização favorecia a sua aderência ao FUNDEF pela antevisão de maiores benefícios para as municipalidades devido à própria lógica da descentralização/municipalização sob a qual se assentava.

As divergências presentes no interior dessas entidades se refletiram nos posicionamentos assumidos pelos seus representantes com relação ao FUNDEF, materializando propostas que, na sua totalidade, não podem ser rotuladas de resistência ou mesmo de adesão total, embora apresentem características que pendam mais para um desses pólos.

Estas três entidades, segundo Farenzena (2001, p. 295), foram as que mais debateram o financiamento da Educação Básica, bem como a distribuição das

competências entre as instâncias federadas. “Nenhuma delas rejeitou, em bloco, a Proposta de Emenda Constitucional do Executivo, mas suas posições variaram bastante, desde propostas de caráter mais pontual, para aperfeiçoar o texto, como foi o caso do CONSED, a outras que imprimiriam um rumo muito distinto à reforma, caso da CNTE”, demarcando-se, desde o início, posições diferenciadas que vão da aderência ao claro confronto. Passemos a ver a posição de cada uma delas.

#### **4.2.1 - O CONSED: A EXPRESSÃO DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS**

O CONSED deu suporte ao Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 14, desde o início da discussão, conforme expressa o depoimento da presidência durante a terceira sessão de debates sobre o FUNDEF, citado por Farenzena (2001, p. 295):

“...o CONSED se coloca inteiramente favorável a essa proposta de Emenda Constitucional. Entendemos que essa proposta seria o que poderíamos considerar a *redenção do ensino fundamental*, porque irá garantir a quem efetivamente faz educação recursos para realizar uma educação de qualidade”.

Essa afirmativa da presidência é corroborada no Relatório desta entidade - 1997/1998, p. 14 - que diz: “Não é nenhuma presunção atribuir ao CONSED papel decisivo na promoção das condições políticas e administrativas que viabilizaram a implantação sem trauma do FUNDEF em todos os estados”. Admite que o próprio MEC percebeu o seu papel neste processo pois “o Ministro Paulo Renato reconheceu que o CONSED foi o principal parceiro do MEC na implementação do FUNDEF” (idem).

A aderência manifestada pelo CONSED ao Fundo deriva certamente da compreensão de que ele organiza elementos que vinham há muito presentes no seu

discurso em defesa de um novo modelo de financiamento educacional. Com efeito, os compromissos históricos com a universalização do ensino e com a gestão democrática encontraram equivalência nos propósitos declarados pelo FUNDEF, de tal modo que o Relatório mencionado reconhece que

“o nível de diálogo e entrosamento alcançado pelo CONSED e o MEC, principalmente na gestão de Paulo Renato de Souza, fez com que o Fórum de secretários se tornasse uma instância estratégica para a articulação das ações educacionais. O FUNDEF foi previamente discutido com o CONSED, em muitas ocasiões com a participação do Ministro” (p. 13).

. Na avaliação do CONSED, o FUNDEF permitiu a criação de um ambiente favorável à integração entre estados e municípios, fazendo “prosperar uma nova concepção de ensino público que aponta para a superação da falsa dicotomia entre *escola estadual e escola municipal*” (p....), perspectiva que vinha sendo experimentada aqui e ali, sob denominação diversa: Gestão Compartilhada (PE), Escola Única (MS), Rede Pública Única (PE).

A Emenda Constitucional Nº 14, que normatiza as atribuições de estados e municípios, é considerada pelo CONSED um novo enfoque de atuação do MEC, introduzindo novas regras de financiamento e mudanças nos padrões de alocação de recursos públicos, visando à equidade e à eficiência.

Relatórios bianuais do CONSED<sup>77</sup> revelam o seu intenso esforço para promover o regime de colaboração entre as instâncias federadas, reconhecendo que pela “natureza descentralizada do sistema educacional brasileiro esta articulação é crucial para que o direito de todos a uma educação de qualidade seja assegurado” (Rel 1999/2000, p. 10). Para tanto, ajudou a criar mecanismos de incentivo ao regime de

---

<sup>77</sup> Na década de 1980 o CONSED teve uma trajetória marcada pela luta em defesa da descentralização das políticas de Educação Básica

colaboração, propondo-se a intensificar o diálogo com a UNDIME, ainda em 1997, quando teve início o trabalho em torno de uma agenda comum, sobretudo quanto ao fortalecimento da capacidade gestonária dos sistemas de ensino e das escolas.

Fazendo alusão às reformas educacionais, o CONSED assume ter “tido uma participação ativa em todas as etapas das reformas, operando como interlocutor privilegiado nas discussões das políticas educacionais, defendendo sempre os interesses dos sistemas estaduais de ensino numa perspectiva federativa” (Rel. 1999/2000 p.15). Para o CONSED, “a mudança de maior repercussão foi a criação do FUNDEF, assegurando uma divisão mais eqüitativa dos recursos e estimulando a municipalização negociada do ensino obrigatório” (Rel. 1997/1998, p. 125 ).

Os fragmentos acima revelam que o CONSED se achava sintonizado politicamente com o projeto educacional em curso no país, sendo parceiro do MEC na construção da prática discursiva hegemônica do FUNDEF. Afirma a sua parceria com o MEC, a UNDIME, o Conselho Nacional de Educação (CNE), organismos internacionais, organizações sindicais e estudantis e com outros atores sociais, colocando-se na “firme defesa de um modelo de financiamento que garanta o desenvolvimento integrado da educação” (Relatório, 1999-2000, p.16).

Não obstante dar credibilidade e aderir ao FUNDEF, em inúmeras ocasiões, o CONSED explicita insatisfação, entrando em conflito com o MEC, chegando inclusive a efetuar denúncias públicas de seus desacertos. Ainda em 1997, expressa seu descontentamento em relação ao veto ao art. 6º da Lei nº 9424/96, que proibia expressamente à União “usar recursos da Quota Federal do Salário Educação para complementação do FUNDEF”, (Rel. 1997-1998, p.53). Para o CONSED este veto teria contrariado o acordo que havia sido firmado em negociações anteriores à aprovação da Emenda Constitucional nº 14.

Outra crítica que o CONSED tece ao FUNDEF diz respeito ao não cumprimento do valor per capita estipulado, no ano de 1998, ano de sua implantação, em nível nacional, afirmando que “o desrespeito a essa regra na determinação dos R\$ 315,00 que vigoraram este ano e a possibilidade cada vez mais real de que esta conduta se repita na definição do valor per capita para 1999, desenham um cenário de incerteza e ameaçam a credibilidade do FUNDEF”, acrescentando que “o simples congelamento do valor mínimo atual representará um gravíssimo retrocesso” (Rel. 1997-1998, p. 14).

Em face desse tenso quadro, o CONSED define seu papel de “continuar fiscalizando, pleiteando e exigindo o cumprimento dos compromissos pactuados pelos estados e municípios com o Governo Federal” ( 1997/1998 p.15). Ou seja, com a efetiva implantação do Fundo, suas distorções se tornam visíveis, assumindo o CONSED postura de alerta e de denúncia quanto aos seus encaminhamentos: “parceria pressupõe respeito às bases do acordo pactuado pelas partes. A quebra de confiança se dá quando o Governo Federal determina arbitrariamente um valor por aluno que resulta na redução do montante da complementação da União e, conseqüentemente, um prejuízo para os sistemas estaduais e municipais de ensino” (Rel. 1997/1998, p. 15).

São ilustrativos dessa postura denunciatória/mobilizatória do CONSED em relação ao Fundo algumas das manchetes de matérias publicadas, em 1998, na imprensa (*Correio Brasiliense, Folha de São Paulo, O Globo*): “Verba para aluno ainda indefinida”; “Prefeituras fazem uso irregular do Fundão”; “Governo gasta R\$ 85 a menos por aluno”; “MEC descumprirá meta de gasto para a educação”; “O Governo Federal resolveu descumprir a Lei”; “Entidades querem que a Lei seja respeitada”.

Também a fragilidade dos mecanismos de fiscalização dos recursos foi objeto de preocupação do CONSED, que advogou, junto ao MEC, a criação de instrumentos mais adequados de acompanhamento. Nesse sentido, o “descumprimento do prazo para

fixação do valor mínimo por aluno” (Rel. 1997/1998, p. 131-136) foi questionado pelo CONSED, reafirmando a sua expectativa de que o Governo Federal adotasse procedimentos necessários para assegurar a normalidade desta política de financiamento.

Diante do descumprimento de diversos acordos, o CONSED decidiu agir politicamente, mobilizando o apoio dos governos estaduais e municipais, das bancadas partidárias no Congresso e das representações estaduais da UNDIME com vistas à defesa do cumprimento da pauta estabelecida para a implementação do Fundo.

É interessante observar que, muito embora o CONSED tenha reconhecido o avanço que representa o FUNDEF, comprometendo-se com a sua consolidação e aperfeiçoamento, tem reiteradamente declarado que ele “não representa a solução definitiva para o problema do Financiamento da Educação Básica” (Rel. 1999/2000, p.16), haja vista que dele estão excluídas a Educação Infantil e as demais modalidades de ensino. Questão que é retratada no Relatório 2000/2002 (p.18), como desafio a ser enfrentado pelo país no âmbito da Educação Básica e que tem sido analisada, de forma unânime, pelos estudiosos consultados. Convém lembrar que o objetivo a que se propôs o FUNDEF foi o de dar cobertura ao ensino obrigatório no país, o que pode ser traduzido como importante passo na conquista da universalização da Educação Básica.

Analisando a conjuntura política do país, a partir das eleições de 1998, que redesenharam o mapa político do país, o CONSED destaca que o “vigoroso ajuste fiscal feito pelo Governo Federal, em resposta ao agravamento da crise econômica, não poupou a área social, especialmente a educação, de drásticos cortes orçamentários” (Rel. 1999/2000, p. 23), situados em torno de 12,3%, cujo rebatimento maior recairia na complementação do FUNDEF pela União.

Não obstante tais críticas, que mobilizaram ações políticas importantes e que reforçavam a visão da imprescindível responsabilidade da União na universalização da Educação Básica, no Relatório do CONSED referente ao biênio 1999/2000 é reconhecido que “os dados financeiros do FUNDEF permitem dizer que a implantação deste novo mecanismo representou significativo avanço, mobilizou um volume expressivo de recursos públicos para o desenvolvimento do Ensino Fundamental, viabilizando a sua universalização” (p. 23). Afirmação que também figura no relatório 2000/2002 (p. 17) que diz “a quase universalização do Ensino Fundamental (97%) da população de 7 a 14 anos se deveu, em grande medida, à prioridade conferida a esse nível, consubstanciada na política de financiamento instituída pela Emenda Constitucional °14 e na Lei nº 9394/96”. Constatação esta que, entretanto, não coincide com recentes estudos acerca do crescimento real das matrículas no Ensino Fundamental regular, conforme mostraremos posteriormente.

Tais afirmações contradizem, assim, uma outra afirmação da entidade: “o CONSED, juntamente com a UNDIME, tem defendido vigorosamente a aplicação integral da Lei do FUNDEF, pois considera o custo/ano em vigor insuficiente para assegurar um ensino de qualidade” (25). Os valores mínimos do custo/aluno ano são objeto da maioria das críticas tecidas ao FUNDEF pelo CONSED, tema que é encontrado em todos os relatórios do período 1997/2002 e que motivou conflitos com o MEC.

Além disso, o descumprimento pela União da complementação dos recursos, nos moldes estabelecidos, é contundentemente criticado pelo CONSED, ao afirmar que o “aumento das verbas para o Ensino Fundamental fica a depender do crescimento da economia, do aumento de receitas dos estados e municípios”, pois o Governo Federal “parece inclinado em *administrar* a sua contribuição ao FUNDEF de olho nas metas

fiscais, como fez nos últimos quatro anos” (Rel. 1999/2000, p.26). Dessa postura da União, decorre que os estados, em 2000, arcaram com “47% da capacidade de financiamento, os municípios com 41% e a União com 12%” (Rel. 2000/2002).

No que se refere ao atendimento pelas redes de ensino, em 2000, obteve-se pela primeira vez a superação da matrícula da rede municipal (51,3%), em relação à rede estadual (48,7%), superação que tenderá a aumentar, segundo o CONSED, face ao processo de municipalização, ainda em curso.

Quanto à valorização do magistério, tema que emergiu com força a partir da LDB, secundado pelo FUNDEF, o CONSED avoca a si ter “contribuído tanto para colocar e manter a questão no topo da agenda educacional, como para liderar o debate em torno de alternativas para reestruturação dos programas de formação de professores, revisão e implantação de planos de carreira e remuneração” (Rel. 1999/2000 p. 52).

Fazendo um balanço das dificuldades enfrentadas pelas secretarias estaduais de educação, na área do financiamento, o CONSED (Rel. 2000/2002, p. 88), destaca:

- . Não cumprimento pela União da Lei que criou o Fundo;
- . Perda de 5 bilhões de reais pelos estados e municípios, entre 1998 e 2000;
- . Não estabelecimento de regras claras sobre a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas;
- . Efetivação do princípio federativo, garantindo a distribuição dos recursos vinculados ao Ensino Fundamental;
- . Representou passo decisivo para a eliminação das disparidades existentes, ao equalizar o financiamento no âmbito de cada estado;
- . O FUNDEF é o mecanismo mais poderoso de incentivo à descentralização já criado no país;

. Teve como resultado mais expressivo a municipalização acelerada da educação.

Dentro destas conclusões, duas questões são dignas de reflexão; a primeira quanto à defesa da descentralização que, conforme analisamos, se deu sob o signo das orientações da Reforma do Estado, não coincidindo, portanto, com a concepção de descentralização que vinha sendo defendida pelos movimentos relacionados à educação. A segunda refere-se à defesa da municipalização acelerada, postura que denota desconhecimento das condições objetivas das municipalidades para, em curto tempo, arcarem com tamanho encargo.

Dos fragmentos discursivos exibidos, podemos dizer que os discursos do CONSED e os discursos do MEC se assemelham, sobretudo no que diz respeito à concepção do FUNDEF, na medida que se organizam em torno de elementos e momentos comuns consubstanciados na legislação aprovada no Congresso. Diferenças, no entanto, se expressam nos conflitos que opõem estados ao MEC pelo não cumprimento da Lei, no que concerne à complementação da União, à definição do custo-aluno ano, às fragilidades de fiscalização dos recursos, enfim, dos processos de implementação do Fundo, quando a identidade do CONSED se afirma mediante a defesa incontestada dos compromissos históricos com a efetiva universalização do ensino. Vejamos agora a posição da UNDIME.

## 4.2.2 - A UNDIME: A EXPRESSÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

Reconhecendo-se como a legítima representante dos secretários municipais de educação e defensora da municipalização, a UNDIME faz-se presente nas discussões e nos documentos produzidos a respeito do FUNDEF, fato que debita à história de sua criação, marcada pela “respeitabilidade e pela representatividade”. (*Balanço de Gestão 1997/1999*).

Mesmo apresentando-se a favor do FUNDEF, face à sua defesa da municipalização do ensino, a UNDIME, nas discussões sobre a PEC, diferentemente do CONSED, que denominou a Emenda Constitucional de proposta de *redenção do Ensino Fundamental*, avalia que “essa proposta traz uma determinação clara do Executivo no sentido de retirar da União a responsabilidade com o Ensino Fundamental” (FARENZENA, 2001, p. 296).

Discurso que inclui elementos e momentos de relação de equivalência quanto à necessidade de criação do Fundo, apresentando-se como sua defensora, mas também demarcando o seu lugar nos conflitos suscitados pelo seu processo de implantação/implementação, conforme atestam os documentos produzidos pela UNDIME e aqui examinados.

Como argumentos de contraposição ao discurso do FUNDEF, a UNDIME centra a sua crítica na desresponsabilização da União no cumprimento da Lei, mediante a complementação dos recursos, de modo a assegurar o custo-aluno estabelecido anualmente, o que teria dificultado a universalização do Ensino Fundamental, bem

como na não observância dos acordos efetuados, sobretudo aqueles definidos no do Plano Decenal e do Pacto de Valorização do Magistério e Qualidade do Ensino.

A UNDIME, desde o início, se posicionou contra a forma autoritária como se deu a implantação do FUNDEF e, de maneira enfática, contesta os percentuais estabelecidos para a concretização do custo-aluno ano. Um outro aspecto de dissenso e, por conseguinte, de conflito, diz respeito à exclusão dos demais níveis e modalidades de ensino, o que motivou o encaminhamento de propostas de alteração da Lei e de sua regulamentação junto ao MEC.

Conforme Farenzena (2001, p. 296), “os municípios reunidos chegaram a dois consensos em torno da Emenda: a manutenção da responsabilidade da União para com o Ensino Fundamental e o entendimento do Fundo como mecanismo disciplinador da aplicação de recursos”.

Nessa perspectiva, a UNDIME afirma o compromisso com a autonomia municipal nas discussões das políticas públicas, não aceitando a sua imposição sem a devida discussão. E nesse sentido defende que o regime de colaboração “jamais deve ser um regime de subordinação dos mais fracos aos mais fortes”. (8º Fórum Nacional, 2001). Aliás, pronunciamento realizado nesse 8º Fórum da UNDIME deixa claro esse desacordo: “nesse momento, o regime de colaboração não está sendo de colaboração, o regime está sendo de imposição e até de competição, competição entre estados e municípios e imposição do Governo Federal de parâmetros totalmente inadequados”. Assim, para a UNDIME as parcerias “são importantes, mas sempre dentro do princípio da soberania em que a entidade se mantém livre”(idem).

Aliás, desde a sua criação a UNDIME acompanhou as ações implantadas, tendo realizado, em 1999, Encontro Nacional dos Dirigentes Municipais para avaliar os “impactos da aplicação dos recursos do FUNDEF no Ensino Fundamental com todas

as suas implicações e o fez no intuito de fornecer à sociedade brasileira uma avaliação sobre a Lei do FUNDEF<sup>78</sup> (Avaliação, 1999). O material trabalhado teve como fonte dados coletados previamente junto às UNDIMEs estaduais, com vistas a verificar os benefícios trazidos pelo Fundo, fornecer elementos para aperfeiçoá-los, bem como apontar as distorções a serem corrigidas.

Com relação aos *impactos financeiros do FUNDEF*, foi destacado, dentre outros aspectos, o efeito redistributivo produzido a partir da realocação dos recursos disponíveis para a educação. Entretanto, igual relevo obtiveram o descumprimento da Lei, restringindo a complementação de recursos financeiros a oito estados e o congelamento do valor do custo-aluno em R\$315,00, diminuindo a participação da União na constituição do Fundo. A ausência de novos recursos foi outro aspecto considerado, o que significaria ter havido, tão somente, redistribuição do dinheiro então existente.

No que concerne à *Valorização do Magistério*, a UNDIME reconhece ter havido ganhos significativos para o magistério naqueles municípios que estavam muito abaixo da média nacional e ampliação de oportunidades de qualificação profissional, mediante convênios com Universidades. Entretanto, destaca a falta de medidas para a habilitação dos professores das redes de ensino municipais. Além disso, constata que a restrição do FUNDEF ao Ensino Fundamental criou, na maioria dos casos, distorções salariais entre professores deste nível de ensino e os da Educação Infantil e da EJA.

Uma dessas distorções foi a estratégia utilizada, por muitos municípios, de efetuar contratos precários de trabalho, não realizando concursos, promovendo reajustes sob forma de abono. Cerca de “noventa por cento do aumento que houve está

---

<sup>78</sup> Para tanto, a entidade adotou dois mecanismos: “escolher, de todos os estados, por meio das UNDIMEs estaduais, um relatório sobre a diversidade de resultados advindos da implantação do FUNDEF em seus municípios; e escolher em cada uma das regiões, um estado e, dentro dele, dois municípios com realidades diversas” (O FUNDEF na Avaliação da UNDIME, março, 1999).

em forma de abono, porque todo mundo tem medo e, se sai o FUNDEF, tira-se o abono e volta-se ao salário anterior” (8º Fórum da UNDIME Nacional-2001).

A UNDIME considera perversos os impactos do FUNDEF na Educação Infantil e na EJA, pois em apenas um ano de implementação houve diminuição da oferta de vagas, pela retirada acelerada dos estados no atendimento a esse nível e modalidade de ensino. Na maioria das vezes, os estados sem negociação prévia com os municípios, decidiram não mais oferecer essas oportunidades educacionais, análise que se aplica igualmente à Educação Especial.

Outro aspecto de destaque, nesse processo avaliativo encaminhado pela entidade diz respeito “à fragilidade da fiscalização e do controle de aplicação do FUNDEF”. Em muitos estados, os conselhos foram formalmente instalados, tendo caráter oficialista, estando desarticulados, havendo casos de sonegação de informações, falta de confiabilidade na prestação de contas e malversação na utilização dos recursos.

É, no entanto, o artigo 6º da Lei do FUNDEF, que trata do valor do custo-aluno anual, que é motivo de todos os posicionamentos desta entidade. Consideram-no o calcanhar de Aquiles do Fundo, tendo em vista que a União “decreta valores mais baixos para que ela não tenha que entrar com recursos. Segundo dados da Comissão de Orçamento da Câmara, a União deixou de investir na aplicação do FUNDEF, de 1997 a 2001, R\$8,15 bilhões”, conforme pronunciamento do Deputado Federal Gilmar Machado, durante o 8º Fórum da UNDIME Nacional-2001. Para este parlamentar, o “MEC está com uma equipe muito boa de marketing, mas os números comprovam que está havendo diminuição no investimento do Governo e se não tivermos uma reforma tributária, os municípios continuarão de pires na mão” (idem). Diante do descumprimento da União, a UNDIME diz que “é importante que haja um consenso entre nós para que nos unamos politicamente, visando ao enfrentamento dessas

questões” (ibdem), o que revela uma posição de antagonismo em relação ao MEC face ao descumprimento da Lei do FUNDEF que, diga-se de passagem, não obtivera apoio da entidade.

É assim possível dizer que embora não negue a importância do Fundo como mecanismo de promoção da municipalização do ensino e conseqüente reconhecimento da autonomia municipal no provimento do Ensino Fundamental, bem como no avanço da valorização do magistério, o que faria a UNDIME aderir à sua concepção, as formas de sua implementação geraram antagonismo.

De fato, tal como o CONSED, a UNDIME faz coro contra a inobservância da Lei, tornando o não cumprimento do papel suplementar da União pólo de delimitação de diferenças e, portanto, do delineamento de identidades. Desse modo, se a universalização do ensino pode ser entendida como ponto nodal, no que se refere à política educacional, a sua implementação, evidenciando separação entre concepção e ação, põe à mostra o quanto é difícil concretizar em uma determinada sociedade conquistas de natureza democrática. O discurso da CNTE tão somente reforçará essa interpretação.

#### **4.2.3 - A CNTE: A EXPRESSÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO**

A posição da CNTE, revelada em seus documentos, se traduz, de modo geral, em constante combate a “políticas orientadas pela globalização econômica, com o viés neoliberal”, o que pauta a sua ação de exercer força de pressão para a “ampliação da receita pública”. Com efeito, segundo análise da entidade, os percentuais de destinação

de recursos para a educação decaem, no período 1995/1998 “há queda significativa de verbas para a função Educação e Cultura, chegando-se a um número acumulado de 19,5%, em 1998”.

É de notar que a CNTE assumiu, deliberadamente, um discurso de resistência às políticas emanadas do Governo Federal, demarcando posição política contra qualquer proposta provinda de um Governo considerado como de nítida feição neoliberal, alinhando-se às posições dos partidos à esquerda.

É com esta visão que analisa iniciativas de políticas educacionais como, por exemplo, a alteração da Constituição Federal pela PEC nº 233, que resultou na Emenda Constitucional nº 14. Para esta entidade, a Emenda “elimina as principais conquistas obtidas em 1988”, uma vez que limita a gratuidade do ensino público aos estabelecimentos oficiais, redefinindo o dever do Estado para com a educação, ao mesmo tempo em que “retira a garantia do Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, aos que não tiveram acesso em idade própria, retira, também, a possibilidade de estender a obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio, restringindo a oferta gratuita de creches”. Em síntese, a Emenda, segundo a CNTE, reduz o compromisso da União com a Educação Básica, na medida que não inclui a Educação Infantil e a EJA como também destinatárias dos recursos subvinculados pelo Fundo.

Ressalte-se que, desde o início das discussões sobre o FUNDEF, a CNTE defendia uma outra proposta de Fundo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB - de modo a contemplar os diferentes níveis e modalidades da Educação Básica, questão que está presente em todas as suas práticas discursivas.

Para esta entidade, o FUNDEF “nada mais é do que a política do cobertor curto, onde se tira de quem já tem pouco, para dar a quem nada tem”.(Resoluções, Cuiabá, 1997).

Nessa perspectiva analisa o custo aluno ano apresentado pelo Governo Federal, como “uma deturpação grosseira da proposta de custo/aluno/qualidade, capaz de viabilizar um padrão mínimo de qualidade de ensino nacional” (1998). Entende, portanto, o FUNDEF como negação do direito à educação e do dever do Estado, ao negar a sua aplicação às demais modalidades de atendimento no próprio Ensino Fundamental. Posição que não consegue avançar, não obstante haver consenso entre os educadores sobre a necessidade de um fundo mais abrangente, até porque o FUNDEF propiciou, de fato, atendimento prioritário da etapa obrigatória de escolarização: o Ensino Fundamental.

A CNTE considera que “a política do Governo FHC está na contramão das necessidades fundamentais das escolas, da construção da qualidade do ensino, da afirmação da valorização profissional, da democratização da educação; portanto, é uma política de negação ao direito” (Resoluções do XXVIII Congresso da CNTE, 2001), o que revela a tônica polarizada que assumiu uma política educacional que visava a encontrar meios para materializar significados democráticos que haviam sido fixados no campo educacional como a efetiva universalização do acesso à educação.

Outro foco de polarização torna-se o processo de municipalização que, conforme anotamos, constitui uma de suas principais características, reelaborando sentidos historicamente construídos em relação à democratização da educação. Para a CNTE, entretanto, a municipalização compulsória, com “repasso de atribuições, mas sem repasse de recursos adicionais”, constitui uma das “armadilhas do neoliberalismo”. Como consequência tem-se: a acentuação das desigualdades regionais/locais; a

ampliação da interferência das elites locais, pelo clientelismo e autoritarismo; o incentivo à busca de parcerias com empresas, induzindo à privatização; o prejuízo para a organização dos trabalhadores em educação, pela diversificação de situações funcionais, portanto, ação que diferentemente do propalado constituiria entrave à efetiva democratização do ensino.

A municipalização da educação, como forma de descentralização da política educacional ansiada desde os anos de 1930, constitui para a CNTE uma estratégia neoliberal que “teve como um de seus objetivos a descentralização da pressão social sobre os governos, isto é, a atomização da luta em defesa de uma escola pública democrática e de qualidade, a velha tática do “dividir para reinar”. Estaria aí talvez um indício de que a afiliação política da fonte indutora de políticas termina por ser o principal foco da disputa por sentidos, realimentando o antagonismo. É o que pode ser observado quando a CNTE se refere à União.

Classifica, assim, a ação supletiva da União de “vergonhosa sonegação federal no FUNDEF”, desde que, passados três anos de vigência do texto da Lei, o seu próprio criador, “não vem cumprindo-a”. Considera que isto não é um fato isolado, mas “faz parte de uma política irresponsável do Governo Federal, no tocante ao setor educacional, traduzindo-se num calote sob a lábria de ajuste econômico”. Compromete a maioria dos governadores com essa situação, dizendo que, “infelizmente, segue a política traçada pelo Palácio do Planalto e que, apesar de lesados, nada fazem para alterar a situação vigente”. (1999). Destaca ser preciso “estar alerta em mais este combate, para cobrarmos do governo FHC, o pagamento do calote e o necessário aumento de recursos para a educação” (1999).

Os pontos cruciais de divergência apontados pela CNTE (1999) com relação ao FUNDEF podem ser observados nos momentos que eleger para denunciar:

- . Veto do executivo sobre as matrículas de alunos da EJA;
- . Uso do Salário-Educação-Quota Federal para complementação da União;
- . Denúncias de desvios de recursos de salários para qualificação docente;
- . Investimentos com juros não aplicados na educação;
- . Falta de controle e acompanhamento pelos conselhos;
- . Aumento de competição e não de colaboração entre os níveis subnacionais.

Calcada em denúncias de conselheiros sobre “ações ilícitas de chefes do executivo tais como: sonegação de informações, desvios de recursos, falcatruas, dentre outras”, feitas durante a realização do III Encontro Nacional do FUNDEF, em julho de 2001, a CNTE e seus sindicatos afiliados vêm fazendo denúncias junto aos órgãos competentes pela sua fiscalização – Ministério Público e Tribunais de Contas, dizendo que os

“conselhos já nascem viciados porque os governantes, tanto prefeitos, como governadores, indicam as pessoas de sua estrita confiança – parentes, amigos, irmãos, mulher - se tornando em conselhos fantasmas, existindo apenas para cumprir a lei. Na planilha, 98% das cidades brasileiras têm conselhos, mas na prática não funcionam e quando funcionam têm dificuldades para encaminhar a fiscalização<sup>79</sup>” (2000).

Ressalte-se que, por ocasião da VI Conferência Nacional de Educação, promovida pela CNTE, em agosto de 2001, foram tiradas algumas conclusões que expressam a tentativa de marcar posição antagônica ao Governo Federal:

- “A adoção do FUNDEF com focalização no Ensino Fundamental de idade própria e o desrespeito ao valor mínimo aluno-ano não é ato isolado do Governo Brasileiro, mas um alinhamento às políticas de ajuste fiscal;

---

<sup>79</sup> O secretário da CNTE e membro do Conselho Nacional do FUNDEF, descrevendo a situação dos conselhos afirma que, apesar dos problemas, “a sociedade tem demonstrado vontade de fiscalizar, não apenas os recursos do FUNDEF, mas da educação de modo geral” (2001).

- A sonegação oficializada pela isenção de impostos constitui grande problema, diminuindo quase pela metade a disponibilidade de recurso para a educação;
- A falta de clareza quanto a critérios adotados por vários governos municipais quanto à divulgação do FUNDEF nos órgãos oficiais de controle social”. (*Revista de Educação - CNTE, 1999/2002, nº 5*).

Referindo-se à sua posição com relação ao Fundo, a CNTE assume explicitamente que sua

“atuação sobre o FUNDEF ultrapassa a simples denúncia para constituir uma ação consistente, articulada com o país e outras representações nos seminários Regionais e Nacionais. Isso fundamenta, com corpo político, as ações judiciais postas ou apoiadas pela CNTE para cumprimento do art. 6º da Lei 9424/96 que se refere ao custo aluno” (Resoluções do XXVIII Congresso Nacional da CNTE, 2001).

Ou seja, fica claro que há nítida disputa por hegemonia na definição e implementação de políticas educacionais, mesmo daquelas claramente inspiradas na luta em favor da democracia, como seria o caso do FUNDEF. E o alibi é encontrado na sua principal reivindicação, o Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação. Por não ter sido contemplada no FUNDEF nos moldes propostos pela CNTE, esta reivindicação continua a ser objeto de sua luta. Para tanto, salienta que este piso, que deveria ser extensivo a todos os profissionais da educação e foi defendido desde as primeiras discussões sobre o *Plano Decenal de Educação Para Todos* e ganhou destaque nas primeiras formulações do FUNDEF, integrando, aliás, o Pacto de Valorização do Magistério, estabelecido em 1994.

Os discursos da CNTE, conforme pudemos observar, decorrem de práticas articulatórias que se inscrevem em outra formação discursiva, explorando, portanto, elementos que permitam estabelecer diferenças com o discurso do FUNDEF. De maneira geral, apresenta resistências, marcadas pelas diferenças discursivas, onde o

elemento chave da afirmação de suas diferenças é a disputa de projetos políticos e a estratégia consiste em equivaler o FUNDEF ao neoliberalismo.

Se tentássemos fazer uma gradação entre os discursos do MEC e das entidades examinadas, poderíamos concluir que o MEC manifesta nítida aderência ao FUNDEF, até porque foi o seu formulador, aderência encontrada também no CONSED e na UNDIME no que se refere à concepção do FUNDEF, como Fundo que redistribui recursos para a educação, induzindo a colaboração entre instâncias governamentais. As relações de conflito e de antagonismo ocorrem, sobretudo, quanto à sua implantação/implementação, especialmente no tocante à ação suplementar da União. Já a CNTE se situa mais no campo da resistência, tanto em relação à sua concepção como à sua implementação, pelo deslocamento de sentidos que realiza, localizando-os como materialização de políticas neoliberais.

A necessidade de se buscar uma nova engenharia para o financiamento educacional constitui referência comum das três entidades, convergência esta imediatamente transformada em diferença quando tratam de sua implementação. Com efeito, ao tornarem equivalente o FUNDEF ao ideário neoliberal, as entidades alargaram o espaço de luta política exacerbando as diferenças, o que impediu qualquer negociação visando a superação das distorções apontadas. O que prevalece é a reivindicação do abandono do que é considerado o núcleo de tais políticas.

A seguir, fazemos uma análise dos discursos contemplados nas entrevistas com aqueles que tiveram papel ativo na sua implementação, seja como dirigentes seja como conselheiros, buscando captar os sentidos por eles atribuídos ao FUNDEF.

## **CAPÍTULO V**

### **DESCOBRINDO SIGNIFICAÇÕES E RESSIGNIFICAÇÕES DO FUNDEF: "O FEITO NÃO DITO"**

*A gestão democrática do ensino público supõe a transparência de processos e de atos. Ao caráter público e aberto se opõe o privado e o secreto. O segredo é a dimensão daquele que se tem como a sede e a fonte de poder e, portanto, nada deve à cidadania.*

**Jamil Cury**

**A** opção pela realização de entrevistas deve-se ao reconhecimento de sua potencialidade para revelar significações, ressignificações desta política educacional por parte dos diferentes sujeitos nela envolvidos, em relação aos sentidos que lhe são atribuídos nas diferentes formações discursivas a que se referem.

Nesse sentido, concordamos com Lang (1996, p. 3), que o depoimento “busca obter dados informativos e factuais, assim como o testemunho do entrevistado sobre a vivência em determinadas situações ou a participação em determinadas instituições”. Ele nos permite conhecer as interpretações de indivíduos sociologicamente qualificados e inseridos num determinado contexto social.

Estamos convencidas de que as entrevistas feitas mobilizam sentidos. Diferenças, semelhanças, composições, recomposições, relações de conflito e relações de antagonismo foram explicitadas no que concerne à concepção e implementação do Fundo como mecanismo democratizante da educação, manifestando aderência, resistência ou antagonismo a esta política de financiamento educacional.

Buscamos nas falas dos entrevistados captar como diferentes práticas discursivas concorreram para fixar sentidos de democracia, no âmbito do sistema educacional, que disputas por hegemonia aí se explicitam, elucidando as que se aproximariam das teorias hegemônicas, bem como das teorias não hegemônicas, com ênfase na apreensão de indícios da democracia radical e plural.

Nesta análise, ênfase é dada à interdiscursividade porque nos permite captar a presença de formações discursivas<sup>80</sup> que podem indicar identificação com o discurso fixado pelo MEC sobre o FUNDEF, ele mesmo decorrente de processos articulatórios e, de outro, aquelas formações discursivas que a ele se contrapõem, recompondo-o ou compondo novas práticas discursivas que incorporam novas significações. Estas podem contribuir para a manutenção ou para a reestruturação das relações de poder existentes localmente, a depender dos processos hegemônicos em curso.

O interdiscurso é entendido como uma “complexa configuração interdependente de formações discursivas” (FAIRCLOUGH, 2001, p.95), podendo abranger unidades discursivas de várias dimensões. Nesse sentido, o interdiscurso nos permite enxergar como composições distintas se relacionam, ou seja, como ocorre a negação de um discurso e a afirmação de um novo discurso. Permite-nos, também, identificar os eixos em torno dos quais determinados discursos podem ser inseridos numa mesma formação discursiva.

Considerando que o discurso do MEC corresponde a uma fixação provisória, sendo, por conseguinte, suscetível de reinterpretações nos níveis subnacionais, procuramos identificar nas diversas falas, traços comuns e traços diferentes que aparecem e reaparecem evidenciando dissensos e consensos, apontando rupturas nas formações discursivas.

---

<sup>80</sup> A noção de formação discursiva foi inicialmente utilizada pelo francês Michel Foucault. Segundo Maingueneau (1997: 51), “O conceito de formação discursiva [...] designa todo o sistema de regras que fundam a unidade de um conjunto de enunciados sócio-historicamente circunscritos: ao falar de formação discursiva, parte-se, pois, do princípio de que, para “uma sociedade, uma localização, um momento definido, só uma parte do dizível é acessível, que esse dizível forma sistema e delimita uma identidade”.

A atenção à interdiscursividade poderá, por conseguinte, evidenciar como as diferentes posições dos sujeitos produzem semelhanças, divergências, conflitos, antagonismos, haja vista que a afirmação de um sujeito está sempre relacionada à afirmação de um outro sujeito que marca posições semelhantes ou diferentes, engendrando práticas articulatórias que poderão integrar diferentes formações discursivas.

O que permite a existência de processos diferenciados na implementação do FUNDEF, em estados e municípios, é a introdução de novos elementos que foram excluídos do discurso no momento de sua fixação pelo MEC, dando lugar à fixação de novos sentidos. Os depoimentos poderão, justamente, evidenciar as rearticulações efetivadas, a partir da inclusão desses novos elementos, entendidos “como qualquer diferença que não seja discursivamente articulada” (LACLAU e MOUFFE, 1985, p. 105), explicitando tendências diferentes, grupos diferentes, com perspectivas diferentes, que podem estar em posição de conflito ou de antagonismo.

Por outro lado, ao levarmos em conta que o discurso é uma prática social, estaremos, na medida do possível, remetendo a análises sobre o contexto sócio-econômico e político da sociedade brasileira, uma vez que o entendimento de uma prática discursiva está intimamente ligada a condicionantes macrossociais que caracterizam a conjuntura na qual tais práticas se inscrevem.

A análise das entrevistas está estruturada em dois eixos em torno dos quais foram aglutinadas as questões trabalhadas que pretenderam cobrir as dimensões do FUNDEF: sua concepção e sua implementação, com vistas a apreender se o mesmo constituiu um espaço de democratização da política educacional brasileira.

## 5.1- FUNDEF: ENTRE DIFERENTES SIGNIFICADOS

### “AS FACES DE SUA CONCEPÇÃO”

Partindo-se da premissa de que um discurso é socialmente produzido, podendo ser analisado a partir dos significados que lhe são atribuídos, admitimos a coexistência de heterogeneidades.

Nessa perspectiva, os diferentes sujeitos que falam sobre o FUNDEF transparecem diferenças e semelhanças quanto à concepção que têm a seu respeito porque as próprias posições por eles ocupadas lhes permite atribuir significados que são influenciados pela forma como são produzidas as relações sociais, como se configura a prática social, com suas orientações econômicas, políticas, culturais. Seu discurso é, pois, resultado de processos articulatórios contingentes e passíveis de deslocamentos.

Com efeito, observamos a presença de uma gama de concepções sobre o FUNDEF, a maioria delas convergente, em que pese apresentarem nuances peculiares de entendimento e óticas diferenciadas e outras divergentes, com base em diferenciados recortes de interpretação, apontando visões que, não obstante serem antagônicas ao Fundo, nos permitem obter visão mais ampla do que representou o FUNDEF nas instâncias em estudo e da dinâmica social e política por ele promovida, em especial a sua contribuição para a democratização da educação.

Para um dos estudiosos entrevistados, o FUNDEF tem origem remota na figura de Anísio Teixeira, lá nos idos da década de trinta do século passado, preocupado que

era em conferir racionalidade ao financiamento da educação brasileira, uma vez que a Constituição de 1934 não havia estabelecido um padrão objetivo de referência.

Anísio Teixeira tentou descobrir um algoritmo que pudesse contemplar, de modo racional e disciplinado, a distribuição de recursos destinados à educação. Ponto positivo para o FUNDEF, segundo este estudioso: “disciplinou esta distribuição de recursos, foi capaz de passar de uma vinculação genérica para uma vinculação específica”. Idéia que é ratificada por um conselheiro do FUNDEF da cidade de Contagem: “o FUNDEF veio organizar, sistematizar, disciplinar o uso e, pelo fato de ter disciplinado gerou a obrigatoriedade do investimento segundo a Constituição Federal de 1988”.

Esta é também a visão de um representante do MEC para quem o FUNDEF “é um mecanismo que, compulsoriamente, obriga o cumprimento da legislação, além de possuir aspecto redistributivo, que é justo”. Visão que indica representar o FUNDEF uma racionalidade conferida ao financiamento da educação, conforme historicamente vem sendo defendido pelos movimentos progressistas dos educadores. Sendo uma sistemática de financiamento redistributiva, de caráter contínuo e permanente, está isenta das vontades políticas e das constantes mudanças conjunturais.

Representa, assim, conforme os depoimentos, um mecanismo capaz de concorrer para a prevenção do desvio das verbas educacionais para projetos de interesses político-partidários, ainda prevalentes em muitas das realidades brasileiras. Prática que colocava em xeque a garantia da aplicação real dos vinte e cinco por cento dos recursos constitucionalmente destinados à educação: “é aí que se encontra o seu grande mérito” (conselheiro - Conde-Paraíba).

No entanto, relativamente à influência de Anísio Teixeira na concepção do Fundo, há aqueles que, mesmo concordando com essa inspiração, dizem que “Anísio Teixeira tinha uma proposta de Fundo bem mais avançada do que aquela que acabou por ser construída” (Secretário Municipal - João Pessoa).

Isso decorreria do fato de o FUNDEF não ter sido produto de discussão aberta, democrática sobre a educação no país, mas “um projeto de laboratório, de uma cabeça privilegiada, que foi o Barjas Negri. Não foi fruto de uma ampla participação do ministério, dos estados, dos municípios, nem mesmo dentro do Congresso Nacional quando ele virou lei” (Secretário Municipal - João Pessoa).

É incontestável a crítica feita a respeito da reduzida participação dos segmentos educacionais e da sociedade civil e política na formulação do FUNDEF, quando era debatida a necessidade de uma política educacional democrática.

Contudo, há que se considerar que três importantes instituições foram coadjuvantes do MEC nas discussões sobre o Fundo, inclusive, havendo momentos de protestos e enfrentamentos acerca das questões que se tornaram polêmicas na sua formulação. Nesse sentido, O CONSED e a UNDIME, instâncias organizativas de segmentos da sociedade política –secretários estaduais e municipais - respectivamente, e a CNTE, espaço de representação dos Trabalhadores em Educação, foram as grandes interlocutoras, não obstante, é claro, apresentarem posições muitas vezes divergentes.

Não obstante a referência constante a pouca participação na formatação do Fundo, muitos depoimentos indicam ser o mesmo uma “política bem sucedida, mais ainda se tivesse sido implantada corretamente”; (secretário municipal– Belo Horizonte)

“ele é um mecanismo que precisa ser aperfeiçoado, sobretudo, neste momento de definição do FUNDEB”.

Apesar de ser reconhecida como uma política pública bem sucedida de redistribuição de recursos, não tendo

“nenhum caráter ideológico, embora tenha nascido do PT, de uma proposta do PT, pode ser considerado um mecanismo de redistribuição de recursos que poderia ser um pouco ideológico, mas, sua finalidade foi de fato, a melhoria da escola pública e criar mais oportunidades para favorecer os municípios mais pobres da federação” (secretário municipal – Belo Horizonte).

De fato, estudiosos, como João Monlevade, muito se empenharam no processo de discussão do FUNDEF, acompanhando a sua trajetória, apresentando propostas, advogando idéias que favoreciam a instituição do Fundo, consoante com os anseios das forças sociais e políticas progressistas. Um secretário municipal de Belo Horizonte (PT) ressalta a participação de Monlevade dizendo que, “lá no Congresso ele lutou muito por esta Lei, ele defendia a lei com unhas e dentes, defendia muito este projeto, porque na opinião dele isso significaria, principalmente, uma distribuição dos recursos e o Norte e o Nordeste seriam regiões beneficiadas”.

Contudo o próprio Monlevade juntamente com Ferreira (1997, p. 7) comentam, já em 1997, que

“para nós dois, que desde junho de 1994, quando foi instalado pelo Ministro Murílio Hingel o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da qualidade do Ensino, acompanhamos os esforços para se chegar a um novo modelo de encargos e de distribuição de recursos entre os diferentes sistemas de ensino, como se afirmou no Pacto de 19/10/1964, está muito claro que o Fundo como foi concebido é insuficiente e ineficaz para os propósitos proclamados por FHC e Paulo Renato. Ele se sustenta, na verdade, num formidável constructo de marketing”.

A idéia de que o FUNDEF não incorporou uma feição ideológica contrasta com o pensamento daqueles que mostram ser este Fundo uma “engenharia neoliberal que integrou as reformas, sendo, inclusive, apontado como a política que mais impactos gerou na educação brasileira, a partir de sua implementação” (representante - CNTE). Constitui uma política inscrita na lógica capitalista que gerou “um processo de desresponsabilização da esfera da União, a ponto de chegarmos, ao final do governo FHC, a uma participação de pouco mais de dois por cento” (representante – CNTE).

Para aqueles que têm esta concepção, os estados e os municípios se sangraram para manter o FUNDEF, principalmente os Estados que tinham uma condição melhor tinham que dividir os recursos com os municípios “instituindo-se a regra do Robin Hood” (representante - CNTE).

No entanto, encontramos posições intermediárias que relativizam o caráter neoliberal atribuído ao FUNDEF, haja vista o argumento apresentado de que a educação possui dois contra-pesos ao neoliberalismo. O primeiro deles é a gratuidade, todo o ensino público; e o segundo, conforme explicita o fragmento:

“o verdadeiro amortecedor, ou seja, é que o impacto de projetos e programas neoliberais depende do receptor. Se você tiver um receptor tipo o que ocorreu nas privatizações das telefônicas, na energia elétrica, ali não tinha nenhum amortecedor. Na educação, desde 1934 e nas constituições promulgadas, não nas que foram outorgadas, tem o amortecedor da vinculação” (estudioso).

As idéias contidas nesse fragmento revelam a possibilidade de efetivação de novas práticas articulatórias que tanto podem fixar significados comprometidos com o neoliberalismo como podem imprimir direção diferente ao sentido atribuído ao FUNDEF.

Mas também constatamos dúvidas quanto ao fato de se enquadrar o Fundo no projeto neoliberal: “a crítica de que o FUNDEF é neoliberal não é consistente, acho que outras políticas públicas são consideradas mais liberais do que o próprio FUNDEF. Não tem grandes conseqüências considerar uma política neoliberal. No Brasil, muita coisa é criticada com esse rótulo” (secretário municipal – Belo Horizonte). Este seria um argumento em favor da possibilidade de um discurso ser contra-hegemonizado.

Dentre as concepções evidenciadas sobre a possibilidade de ser ou não o FUNDEF uma política neoliberal, aparece uma que, mesmo reconhecendo a tendência geral do Governo FHC de “jogar, de fato, toda a responsabilidade sobre a ponta, sobre a escola, o que, de certo modo, pode ser entendido como uma política de recuo, de afastamento do Estado de suas obrigações maiores, não vejo o Fundo como uma medida neoliberal” (estudioso).

Outras posições vão na mesma direção, considerando difícil atribuir ao FUNDEF uma visão neoliberal. Isso fica explicitado na fala que diz: “a gente tem que saber melhor o que é ser neoliberal, o que é que as pessoas estão entendendo por neoliberal. É porque é uma política que não chega a ser totalmente de esquerda? Acho que o próprio PT foi responsável pela utilização dessa expressão durante o Governo de FHC, quando o próprio PT defendeu o FUNDEF” (secretário municipal – Belo Horizonte).

Afirma-se, por outra parte, que o FUNDEF se “situa muito mais como uma política de racionalização de uso dos recursos da educação; abre espaço para gerar mudanças, isso dependia do projeto de cada Estado, de cada município” (Representante - CONSED).

Nesses discursos, sobretudo no último, fica bem clara a possibilidade de o FUNDEF viabilizar mudanças, não estando nele incluído, por exemplo, o incentivo à competição. Além disso, considera-se que mesmo não se podendo alterar as proporções, estabelecidas legalmente, é possível reorientar a aplicação das proporções dos recursos estipulados, o que dependeria do projeto político e educacional de cada realidade.

Aliás, no bojo dessa reflexão quanto ao caráter neoliberal ou não imprimido ao FUNDEF, um representante do CONSED enfatiza não ter sido “o Banco Mundial quem mandou, nada disso, se a gente analisar todo o debate que estava em curso no CONSED era justamente o que se buscava: a descentralização”.

Essa visão ratifica a análise feita no capítulo II acerca dos processos reivindicatórios inscritos nos movimentos dos educadores, desde os anos oitenta do século XX, quando a conquista da descentralização no foco dos debates acadêmicos, sindicais e de gestões governamentais comprometidas com a eliminação do centralismo burocrático e autoritário prevalecente nas práticas gestionárias. Por outro lado, questiona parte significativa das análises em torno das políticas educacionais como determinadas pelas orientações dos organismos multilaterais de fomento: “à medida que se diz que é uma solução importada, neoliberal, isso tira qualquer possibilidade de avanço local e de reconhecimento de uma autonomia relativa da instância do político” (Representante - CONSED).

De fato, conforme Laclau, é o político que dá origem a todo arranjo histórico, que “está sempre por fazer-se/desfazer-se, nunca está preso a uma definição. [...] O

político é o terreno da ambigüidade, da contingência, do poder, da heterogeneidade”.  
(BURITI, 1994, p. 153).

O reconhecimento do FUNDEF como uma política de descentralização do financiamento educacional constitui tônica dos depoimentos da grande maioria dos segmentos consultados, recaindo a crítica principalmente no não cumprimento do Governo Federal de suas responsabilidades legais, inibindo possibilidades de efetivo pacto federativo entre as instâncias governamentais.

Em contraposição à dificuldade do estabelecimento de um pacto federativo, há posicionamentos que alertam para a necessidade de se

“perceber o potencial revolucionário que a nova engenharia colocou, a sua capacidade de ser estruturante de uma prática federativa porque obriga que duas esferas da federação compartilhem e socializem recursos e decisões quanto ao Ensino Fundamental” (secretário estadual - Minas Gerais).

Afirma, ainda, este secretário que “é preciso lembrar que não interessa se a criança está numa escola municipal ou numa escola estadual ou federal; o importante é que haja foco numa política de atendimento”.

Referindo-se à questão do federalismo Abrucio (2005, p. 43) lembra que a “interdependência federativa não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central, tal qual em um Estado unitário, pois uma federação supõe uma estrutura mais matricial, sustentada por uma soberania compartilhada”. Nesse sentido, o princípio da soberania compartilhada será capaz de possibilitar a autonomia dos governos, bem como a interdependência que deve haver entre eles.

A natureza descentralizadora do FUNDEF, na perspectiva de respeito à autonomia das instâncias subnacionais é, aliás, claramente defendida por um representante do MEC:

“O Fundo [é] uma medida constitucional que não fere a autonomia dos Estados e dos municípios porque ele não adentra nas questões específicas de competência dos entes federados, ele apenas estabelece um mecanismo de redistribuição de recursos. Altera para melhor a forma de transferência desses recursos, na medida em que só atua no âmbito dos recursos que já eram vinculados à educação conforme a Constituição Federal”.

De fato, conforme Almeida (2005, p.32), a Constituição Federal de 1998 expressou o anseio de “descentralização compartilhada pelas forças democráticas predominantes. A federação foi redesenhada em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios, transformando-os em entes federados”.

Entretanto, com base nas reflexões dessa estudiosa, na segunda metade da década de 1990, observa-se a restrição quanto à autonomia fiscal dos governos subnacionais<sup>81</sup>:

‘O Governo Federal transfere a estados e municípios e, especialmente a municípios recursos vinculados a programas sociais específicos, com frequência sob a forma de fundos regidos por normas rigorosas de utilização e dispêndio. Essas transferências sustentam a trama complexa de relações intergovernamentais, por meio das quais se dá a provisão dos serviços sociais básicos, como saúde, educação, assistência social’<sup>82</sup> (p. 36).

Contudo, segundo a ótica dos representantes do MEC, o FUNDEF constituiu uma mudança de impacto de longo alcance, fazendo-se necessário garantir o seu efetivo cumprimento, mediante a adoção de mecanismo transparente, uma vez que já existia a vinculação de vinte e cinco por cento da receita de impostos para a educação.

---

<sup>81</sup> Para Almeida (2005, p. 35) “ela resultou de “dois movimentos do Governo Federal”. O primeiro foi motivado pela forma como se tratou de enfrentar as restrições macro-econômicas associadas à estabilização da moeda, depois do Plano Real. O segundo foi consequência dos esforços para garantir recursos aos programas sociais”.

<sup>82</sup> Menezes (2001, p. 9) ao estabelecer comparação entre os três Governos Federais que se sucederam na década de 1990, sob o ângulo da descentralização do financiamento apreende a “existência de uma continuidade discursiva [...] a necessidade de alterar o modelo de gestão, mediante a transferência da responsabilidade da gestão dos recursos para a ponta do sistema educacional”.

O caráter descentralizador dessa política é evidente, tal como anotado por Lubambo, (2001, p. 199): “dimensões e efeitos peculiares em cada região, onde o contexto político-institucional é fator decisivo entre os condicionantes de sucesso”.

Nesse sentido, cabe observar a análise de Menezes (2001, p. 67) que, ao tratar da política de descentralização do Governo FHC para a educação, pelo ângulo da racionalidade na aplicação dos recursos financeiros, afirma que, “mesmo tendo presente os eventuais pontos problemáticos, pode ser considerada como avanço uma série de propostas que, efetivamente, contemplam um maior disciplinamento dos gastos, situando-se dentre estas o FUNDEF”.

Com efeito, o FUNDEF introduziu uma variável educacional no processo de destinação dos recursos, uma vez que, anteriormente à sua implantação, o repasse das verbas se dava com base em dados populacionais, desconsiderando indicadores indispensáveis ao efetivo atendimento de demandas educacionais específicas.

Embora os entrevistados considerem o FUNDEF um programa para todo o país, as enormes diferenças entre as regiões não permitiriam realizar o princípio da igualdade. A fala de um presidente da UNDIME Nacional é expressiva a este respeito:

“se pegamos o mínimo de São Paulo, um aluno de São Paulo ele tem direito a ter mil e quinhentos ou mil e seiscentos reais por mês, enquanto que um aluno da Bahia tem direito a um mínimo que a União complementa, um terço de São Paulo, então, do ponto de vista do direito, da igualdade ele está superado”.

Para ele se, o Fundo é redistribuído entre os estados, os mais ricos terão mais recursos a redistribuir com os seus respectivos municípios, gerando situação claramente diferenciada entre estados mais ricos e aqueles mais pobres.

No entanto, salientando o impacto positivo do Fundo nos municípios pobres, um conselheiro estadual (Paraíba) destaca que o “FUNDEF teve um grande impacto nos municípios menos abastados, sobretudo, porque ele aporta novos recursos para essas realidades e tudo que trouxer recursos merece aplausos, o FUNDEF é uma medida feliz”.

Esse último depoimento é reiterado por outras falas que destacaram, com muita ênfase, o fato de que em significativa parte da federação brasileira, naquelas regiões bem pobres, o “FUNDEF operou uma revolução”, pois teve o mérito de igualar o valor *per capita* naqueles municípios que se encontravam bem aquém do previsto, secundando em certo sentido a visão que o MEC tem do FUNDEF.

Entretanto, a idéia amplamente difundida de que o FUNDEF possibilitaria trabalhar na direção da homogeneização e da igualdade de recursos para as diversas regiões do país, é contestada, pois não se considera a realidade concreta de cada localidade. Esta é, pois, a posição de um conselheiro de Contagem -Minas Gerais: “nós vivemos numa região metropolitana que tem um custo de vida e uma referência que exigem um salário de professor adequado a essa realidade, à qualidade de vida exigida que é muito maior do que em outras regiões”.

Essa é também uma das conclusões de Vazquez (2005, p.163), ao mostrar que

“a política de correção das desigualdades interestaduais proposta pelo FUNDEF foi limitada pela restrição orçamentária da União, tendo em vista o programa de ajuste fiscal da política econômica vigente, não permitindo a alocação dos recursos federais necessários para a complementação do FUNDEF, a fim de estabelecer uma efetiva política de correção destas desigualdades”.

Vazquez constatou, em seus estudos, não ter havido convergência dos valores *per capita* aplicados nos estados, tomando por base o valor aluno/ano médio nacional,

concluindo que, após seis anos de vigência do Fundo o que houve foi alargamento das desigualdades entre os Estados.

Para um representante da UNDIME, entretanto, um dos pontos positivos do FUNDEF foi, justamente, “ter colocado de forma mais evidente as diferenças regionais; em São Paulo é tanto, em Minas é tanto, no Paraná é tanto, isso é indicador de desigualdade”.

O MEC, aliás, admite que: “o critério redistributivo do FUNDEF não coloca todo mundo com o mesmo valor, seu objetivo é minimizar as diferenças, sobretudo dentro de cada estado”. Isso significa que a equalização só é possível no âmbito de cada estado, daí derivando uma redução de desigualdades entre estados.

Essa idéia de uma maior equalização em cada estado é reforçada por um dos secretários municipais de Belo Horizonte para quem “o FUNDEF representou uma sabedoria muito grande, porque ele foi um elemento indutor da equilibração do Estado e de seus municípios, na área do Ensino Fundamental que é a educação obrigatória”. Visão que é corroborada por um dos representantes do MEC, que considera ser o “FUNDEF promotor da redução das desigualdades regionais, realizando uma equalização entre os municípios e o governo do estado”.

Considerando-se, ainda, a concepção do FUNDEF como mecanismo de equalização dos recursos financeiros, um representante do CONSED apreende os limites e as possibilidades concretas do Fundo em face das condições objetivas instaladas no país: “o FUNDEF não foi equalizador porque não se faz esta equalização por decreto, ele é um mecanismo de possível equalização de futuro, porque, querendo ou não, tem uma garantia de recurso”.

A desconsideração das disparidades regionais é, ainda, reforçada por um argumento que foi unânime entre os entrevistados: o não cumprimento pela União de suas obrigações legais de complementar o Fundo: “se a compensação nacional funcionasse, poderia corrigir as desigualdades. Então, o FUNDEF foi um mecanismo que se perdeu do ponto de vista político, perdeu-se a oportunidade de se fazer essa redistribuição de renda, onde os estados mais pobres recebessem mais” (presidente – UNDIME Nacional).

Vale lembrar que a Lei nº 9424/1996, no inciso 4º do artigo 1º, prevê a complementação da União, questão que é tratada em seu art. 6º que dispõe: “a União completará os recursos do Fundo sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”. Preceito legal que findou se tornando um nó górdio do FUNDEF, haja vista que todas as entrevistas e também os documentos das entidades apontaram seu descumprimento por parte do MEC, um dos pontos nevrálgicos do Fundo.

Conforme Sousa Júnior (2003, p. 31), a complementação da União ao FUNDEF, no período compreendido entre 1998 e 2000, beneficiou tão somente oito estados brasileiros; destes, apenas um situado na Região Norte, sendo os demais localizados no Nordeste. Destaca, também, a redução da participação da União na composição do Fundo no ano de 2000.

Vale observar a análise de Vazquez (2005, p. 155), quando mostra que, se

“considerarmos o valor mínimo legal<sup>83</sup>, indicado na fórmula prevista no artigo sexto da Lei 9424/1996, como sendo o valor médio, a dívida da União em relação à complementação de recursos federais ao FUNDEF corresponde a cerca de R\$ 13,5 bilhões; esse valor refere-se aos exercícios de 1998 a 2003 e é cinco vezes superior ao valor efetivamente aplicado pelo Governo Federal no mesmo período”<sup>84</sup>

Essa leitura, além de ter sido reiterada por diversos entrevistados, é ampliada na fala da representação da CNTE, ao afirmar que o FUNDEF iria

“tirar de quem tem para dar a quem não tem, mas não se alimentou quem tinha, terminou quem tinha ficando sem ter. É a regra do cobertor curto, quis abranger um número maior de estudantes, como de fato o fez, sem um repasse efetivo para os estados, que se fixa na denúncia de poucos recursos para a educação”.

A fala de um secretário municipal de Belo Horizonte vai nesta mesma direção, anotando a falta de abrangência do Fundo: “a gente reconhecia que o FUNDEF, a curto prazo, iria mostrar os seus limites, especialmente, aquela velha e manjada figura do cobertor curto, que se volta apenas para o Ensino Fundamental, contradizendo o conceito de Educação Básica conforme a LDB”. Visão que é endossada igualmente por um secretário estadual da Paraíba: “o FUNDEF cumpriu a determinação constitucional de obrigatoriedade da oferta do Ensino Fundamental como direito subjetivo, mas também que ele contribuiu para a negação do direito à Educação Básica, preço que se paga até hoje”.

---

<sup>83</sup> “O valor mínimo nacional correspondia a 72% da média nacional em 1998; esse valor foi reduzido para 66% em 1999, passando para cerca de 62% em 2000 e 59% da média nacional em 2001. Nos anos de 2002 e 2003 os valores mínimos aluno-ano corresponderam a 60% e 59% do valor médio nacional, respectivamente” (VAZQUEZ, 2005, p. 160).

<sup>84</sup> Para Vazquez (p. 153) a justificativa do MEC para a não observância do critério de fixação do valor mínimo nacional, foi elaborada, por meio da Nota Técnica nº 99 da Secretaria Executiva. De acordo com o MEC, o FUNDEF é uma composição de muitos fundos criados no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, conforme indicado no art. 1º da Lei nº 9424/1996. Por isso, pode o Presidente da República fixar o valor mínimo, como normalmente vem fazendo, e que, “a rigor, só existe a vedação legal à fixação de um valor mínimo nacional inferior ao menor entre os vinte e sete quocientes entre receita vinculada ao fundo e matrícula total, preceito que jamais foi descumprido” op cit BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1999, P.7).

A abrangência do Fundo, no entanto, nem sempre é contestada com o mesmo sentido, tal como revela o seguinte depoimento: “o FUNDEF foi feito para o Ensino Fundamental, seu objetivo era realmente consolidar e fazer com que o Ensino Fundamental tivesse possibilidade de acesso generalizado e com qualidade, esse foi o caminho que o Brasil resolveu tomar; o próprio CONSED se debateu muito para se incluir também para a EJA” (Representante do CONSED). Como sabemos, a EJA integrante do Ensino Fundamental, ficou excluída do Fundo.

A esse respeito, Monlevade e Ferreira (1997, p.41) dizem que

“se o Fundo é para manter e desenvolver o Ensino Fundamental, nada mais interessante do que ele ser um incentivo para novas matrículas, rumo à universalização do atendimento, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, (conforme C.F. emendada, art. 208, I).

No entanto, essa opção foi vetada pelo fato, conforme supôs Monlevade, de onerar mais ainda os custos, quando o “governo federal estava querendo se ver livre de custear Ensino Fundamental”. Em decorrência da não inclusão da EJA no Fundo, observa-se, logo após a sua implantação, retração no processo de expansão das matrículas de jovens e adultos, sobretudo nos municípios interioranos.

Nesse aspecto, Castro (2001, p. 17) lembra que a instituição do FUNDEF reitera o dispositivo Constitucional que estabelece a obrigatoriedade do Ensino Fundamental e a prioridade da sua oferta pelo poder público”.

Para a maioria dos entrevistados, inclusive para um conselheiro estadual da Paraíba, o Fundo promoveu “uma revolução na universalização do Ensino Fundamental no país”. Nesse aspecto, conforme dados constantes no balanço feito pelo MEC sobre o FUNDEF, Ensino Fundamental Regular (EFR) no período

compreendido entre 1997 e 2002, houve crescimento da matrícula na ordem de 2,3 milhões nas redes públicas de ensino<sup>85</sup>. Contudo, segundo Davies (2004, p. 23),

“a propaganda oficial não revela que este aumento deve-se em grande parte à inclusão, no EFR, de 785 mil matrículas de classes de alfabetização (CA), de 100 mil de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e cerca de 400 mil, perdidas pelo setor privado e provavelmente incorporadas às redes municipais, sem falar na falsidade de matrículas, problema reconhecido pelo Ministro da Educação e que gerou portaria cancelando matrículas de redes de governos ansiosos por aumentar sua fatia do FUNDEF”.

Segundo tabela apresentada por Davies (2004, p. 39)<sup>86</sup>, o número de matrículas efetivamente novas, em nível de Brasil, é de 947.159. Em relação ao Estado de Minas, por exemplo, há uma redução de 170.960 matrículas, correspondendo a um percentual de 6,6% em relação à matrícula de 1997, enquanto que na Paraíba se contabiliza um aumento de 735 novas matrículas.

Em que pese se reconhecer o FUNDEF como mecanismo direcionado ao Ensino Fundamental, obrigatório do ponto de vista legal, conforme opção política feita pelo Governo de FHC, a insatisfação com esta decisão por parte dos secretários decorre da desconsideração do debate em curso no meio educacional, desde a década de 1980, quanto à necessidade de universalização da Educação Básica, ou seja, da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

O argumento de que a não extensão do Fundo aos demais níveis e modalidades de ensino reflete opção política do Governo de FHC, consoante com os ditames da Reforma Neoliberal do Estado Brasileiro, é referendado em documento da Oficina

---

<sup>85</sup> Em anexos apresentamos as tabelas relativas às matrículas efetuadas no período de 1998 a 2002, corte temporal da presente pesquisa.

<sup>86</sup> Conforme tabela 9 em anexo.

Custo Aluno qualidade<sup>87</sup> (2002, p. 11), dentro das atividades da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: “quando a equipe de FHC assume, o debate já estava feito. No entanto, a opção do Governo foi pelo Ensino Fundamental e, nesse momento, adota-se o discurso de que o Brasil não gasta pouco em educação, o Brasil gasta mal. O FUNDEF atende a essas prerrogativas, apenas redistribuindo recursos existentes”.

No entanto, é admitido pelos entrevistados que era preciso começar pela universalização do Ensino Fundamental, devido às limitações orçamentárias historicamente existentes o que, por outra parte, comprovaria que a Educação, no Brasil, ainda não constitui prioridade de Governo.

Assim, é ressaltada a importância do FUNDEF pela possibilidade de assegurar ao Ensino Fundamental aporte sistemático de verbas, “não se podendo mais afirmar que a educação não tem dinheiro, uma vez que ela conta com um percentual fixo do Fundo de Participação dos Municípios e de todos aqueles recursos que entram diretamente nas contas das municipalidades”, mas foi igualmente reconhecido que tais recursos são ainda muito limitados frente às demandas educacionais existentes. O FUNDEF teve,

“na verdade, foi o grande mérito de disciplinar os recursos constitucionalmente existentes, o que ele fez foi disciplinar a aplicação, porém, o grande pecado capital do FUNDEF, todo mundo sabe disso, é que ele não representou recurso novo para a maioria dos Estados e municípios, fez só uma redistribuição” (conselheiro municipal - Contagem - Minas Gerais).

Nesse sentido, o FUNDEF não teria significado injeção de recursos novos para o Ensino Fundamental, pois “está tirando duzentos e setenta milhões da receita do estado

---

<sup>87</sup> A Oficina Custo Aluno Qualidade: Financiando a Educação que queremos, contou com a participação de representantes de diversas entidades: CONSED, CNTE, UNDIME, ANPAE, MEC, ANPED, realizada em São Paulo nos dias 28 e 29/11/2002.

(valores atuais), sem ele nós teríamos mais este dinheiro disponível para atender às necessidades da educação, aqui em Minas Gerais” (secretário estadual – Minas Gerais -PSDB). Com efeito, o “FUNDEF não passou de um arremedo, de uma tapeação, porque não entrou dinheiro novo”, conforme afirma um secretário municipal de Belo Horizonte. Concepção que é contestada por um secretário estadual de Minas Gerais (PSDB) ao afirmar que “isso você escuta muito não só dos petistas, como dos críticos do Governo FHC, eles não foram capazes de perceber o que é uma prática federativa, por desconhecimento, incompetência, por oposição de antagonismo ao governo, faziam um discurso de fabrico”.

Na verdade, o FUNDEF não permitiu um novo aporte de recursos financeiros para o Ensino Fundamental, contudo é importante considerar que não foi esta a sua finalidade; seu fim foi constituir um mecanismo de caráter redistributivo dos recursos já previstos legalmente para a educação, conforme salienta Souza Júnior (2003, p.25)

“o principal objetivo do FUNDEF consiste em procurar redistribuir, no âmbito de cada estado e seus respectivos municípios, os recursos constitucionalmente vinculados ao Ensino Fundamental, proporcionalmente ao número de alunos que cada rede de ensino, Estadual ou municipal, mantém sob sua jurisdição”.

Observe-se que tanto a alocação como a disponibilização dos recursos que integram o FUNDEF, efetivam-se mediante processo de retenção de parcelas desses recursos, tanto de estados como de municípios, os quais retornam conforme a matrícula efetiva em suas redes, obedecendo ao custo-aluno ano nacionalmente definido.

Em todo caso, o FUNDEF foi amplamente divulgado na mídia, invadindo o imaginário popular, sobretudo dos educadores, gerando o entendimento de que o dinheiro do Fundo era proveniente do Governo Federal:

“é firme no imaginário dos professores, por exemplo, aqui, na Paraíba, que o dinheiro que o município recebe vem do MEC, quando há três anos não se recebe nenhum recurso adicional do Governo Federal mas, mesmo assim, acredita-se que a União repassa, isso às vezes dificulta na contramão da transparência de que se criou recursos para o Ensino Fundamental” (secretário estadual - Paraíba).

Essa fixação no imaginário social dever-se-ia ao Governo Federal que “vendeu a idéia do FUNDEF como um programa preparado para ser mostrado como obra sua e que traria mais dinheiro para os professores”. (secretário estadual - Paraíba). Haveria, assim, uma certa conotação ideológica na atuação do MEC ao criar o FUNDEF, visão que é ratificada por muitos dos entrevistados, e que poderia ser apresentada como um dos sentidos dados ao Fundo.

Desse modo, o FUNDEF pouco teria rebatido na qualidade do ensino, aspecto admitido mesmo por aqueles que depositavam confiança na direção política imprimida aos projetos do Governo Federal e acreditavam no seu potencial de promoção da qualidade do ensino e da melhoria da escola pública. Esta é a visão de um secretário de educação de Belo Horizonte para quem o

“FUNDEF é um mecanismo fantástico porque ele pode representar melhores salários para os professores, pode representar melhores condições de funcionamento das escolas, do ponto de vista de sua estrutura e pode representar possibilidade de capacitação mais adequada dos professores, contribuindo para a valorização do magistério”.

Relativamente à valorização do magistério, um dos eixos do FUNDEF, para um dos estudiosos entrevistados constituiu uma “questão que não foi trabalhada, ou seja, o que é a valorização do magistério, porque a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei nº 9424/96 não definem o que é valorização do magistério, exige valorização do magistério mas não definem o que se entende por ela, podendo-se entender essa valorização de várias maneiras”. Conforme esse estudioso, o mesmo poderia ser dito

em relação ao que seja Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o outro eixo do Fundo e que motivou “interpretações genéricas e vagas conforme a Lei”.

Ora, Sousa Júnior (2003, p.23) lembra que a LDB, sancionada pouco antes da Emenda Constitucional nº 14, já definira Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

“além de especificar as fontes de recursos, de tratar da vinculação orçamentária para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, a nova LDB traz inovações no sentido de definir o que são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o artigo 70. Além de especificar as despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, a LDB, em seu artigo 71, estabelece, igualmente, as despesas que não devem ser efetivadas com tal finalidade”<sup>88</sup>.

Este aspecto é, aliás, reconhecido por um secretário de educação de Conde-Paraíba e ex - presidente do Conselho Estadual do FUNDEF - Paraíba, dizendo que foi capaz de apreender os caminhos a serem percorridos pelos recursos na LDB, tendo considerado que “pela primeira vez o legislador teve a preocupação de, numa lei, dizer o que era possível fazer e no artigo seguinte dizer o que não era possível fazer, até contrariando o princípio de economia legal, pois quando eu digo o que a lei permite, estou dizendo o que ela não permite”.

Um representante do CONSED também destaca este aspecto, afirmando que a definição de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino “está muito clara na LDB, isso foi um avanço que veio da década de oitenta. O FUNDEF, de certa maneira, se nutriu desse debate, dessas propostas e as sistematizou”.

Os depoimentos divergentes que se referem ao entendimento do que vem a ser Manutenção e Desenvolvimento do Ensino confirmam que “toda posição do sujeito é uma posição discursiva, ela compartilha do caráter aberto de todo discurso;

---

<sup>88</sup> A esse respeito consultar a própria LDB, nos artigos mencionados.

conseqüentemente, as várias posições não podem ser totalmente fixadas num sistema fechado de diferenças” (LACLAU, 1985, p.19).

De modo geral, observamos que diferentes concepções foram atribuídas ao FUNDEF, algumas delas que corroboram o discurso oficial do MEC, outras que se contrapõem a ele e, ainda aquelas que se situam numa perspectiva intermediária, visualizando possibilidades de ressignificação desse discurso. Dentre as concepções mais circulantes, podemos destacar aquelas que afirmam ser o FUNDEF:

- . Política de descentralização do financiamento educacional, de caráter equalizador das disparidades regionais e promotora de revolução na universalização do Ensino Fundamental;

- . Mecanismo revolucionário, uma nova engenharia com capacidade estruturante de uma prática federativa e de respeito à autonomia das instâncias subnacionais;

- . Uma revolução que possibilitou igualar o *valor per capita* naqueles municípios que se encontravam abaixo do valor previsto;

- . Medida de disciplinamento da distribuição de recursos educacionais para o Ensino Fundamental, passagem de vinculação genérica para específica;

- . Uma engenharia neoliberal, reforçadora da lógica capitalista, medida de desresponsabilização da União com o Ensino Fundamental;

- . Política que não passou de arremedo, de tapeação, não representando dinheiro novo para a educação;

- . Política de negação do direito subjetivo à Educação Básica.

Embora diversos entrevistados tenham reconhecido o caráter neoliberal do FUNDEF, houve aqueles que o conceberam como mera política de racionalização do uso dos recursos. Portanto, não decorrentes de determinação de organismos internacionais de fomento, denotando, assim, a existência de espaço para a produção de novos sentidos. Esses novos sentidos podem ser apreendidos quando os entrevistados se referem à implementação do FUNDEF, como veremos a seguir.

## **5. 2. IMPLEMENTAÇÃO: O FUNDEF EM AÇÃO**

### **TRILHANDO O CAMINHO**

Partindo do princípio de que a articulação constitui uma prática que estabelece relações entre elementos, de tal modo que modifica suas identidades, intentamos, aqui, identificar que práticas articulatórias se deram no campo discursivo pesquisado e que relações estas práticas evidenciam com referência ao discurso fixado pelo MEC, no tocante ao FUNDEF.

São os elementos que, segundo Laclau e Mouffe, constituem a “matéria prima” da prática articulatória, assim, o processo de inclusão de novos elementos, bem como a exclusão daqueles elementos anteriormente fixados, dão origem a momentos, cuja natureza poderá apontar para caminhos diversos, de conservação ou de transformação do discurso originário, no caso, do FUNDEF.

Essas três noções: elemento, momento e prática articulatória são consideradas por Laclau e Mouffe (1985, p.105) básicas no trabalho de significação/ressignificação de um discurso e que são explicitadas em suas palavras, nos auxiliando a melhor entender como um discurso é passível de transformação:

“chamaremos de articulação qualquer prática que estabeleça a relação entre elementos tal que suas identidades sejam modificadas como um resultado da prática articulatória. À totalidade estruturada resultante da prática articulatória, nós chamaremos de discurso. As posições diferenciais na medida em que elas aparecem articuladas dentro do discurso, nós chamaremos de momentos. Por contraste, nós chamaremos elementos qualquer diferença que não seja discursivamente articulada”.

Por outro lado, a noção de discurso que utilizamos rejeita a dicotomia entre práticas discursivas e não discursivas, haja vista que nada existe fora das suas condições de emergência. Desse modo, considera-se que

“qualquer distinção entre os usualmente chamados aspectos linguísticos ou comportamentais da prática social é, ou uma distinção incorreta, ou necessita achar seu lugar como diferenciação dentro da produção social de sentido, que é estruturada sob a forma de totalidades discursivas” (107).

Assim compreendido, o discurso do FUNDEF inclui, não só as abordagens que são feitas a seu respeito nas diferentes instâncias governamentais, elas mesmas resultantes de práticas articulatórias, mas também, as práticas que foram engendradas a partir de sua implementação, estabelecendo processos de confirmação ou de ruptura com aquilo que estava instituído, pois há sempre luta entre os discursos para estabelecer seus significados, a partir de suas condições de emergência.

Um processo articulatório, conforme mencionado, pressupõe uma não fixidez de sentidos que é própria do discurso, constitui uma fixação parcial, que é sempre contingencial, provisória e se dá no campo da política, entendida como categoria

ontológica. Pode-se dizer que há política porque existe a possibilidade de subversão e de deslocamento de sentido.

Observe-se que, para Fairclough (2002, p. 22), “a dimensão da prática social inerente ao Discurso cuida de questões de interesse na análise social, tais como as circunstâncias institucionais e organizacionais do evento discursivo e como elas moldam a natureza da prática discursiva e os efeitos constitutivos/construtivos”, ou seja, como diferentes discursos se combinam em condições sociais particulares para produzir um novo discurso.

A análise da implementação do FUNDEF parte assim, do pressuposto de que co-existem diferentes processos articulatórios no âmbito dos estados e dos municípios e que produzem sentidos específicos sobre o mesmo. Para apreender tal processo são considerados: formas de municipalizar, relação estado/município, interferência político-partidária e práticas geradas pelo FUNDEF.

### **5. 2. 1 - DA IMPLANTAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: VISÃO GERAL**

A aprovação do FUNDEF no Congresso Nacional deu-se por acordo de lideranças, havendo “desconhecimento dos governadores e dos prefeitos”, conforme diz um dos secretários municipais de João Pessoa - PMDB e então presidente da UNDIME-Nacional, pois, segundo ele, o que de fato houve, foi um processo de “apresentações e discussões mais ou menos fechadas”. Acrescenta que “foi preciso o Presidente da República recorrer até a vetos para agradar a governadores, para que eles

não se opusessem”. Cita como exemplo “a questão do salário educação que, deslocadamente, estava no projeto de lei aprovado do FUNDEF, que distribuía os recursos dos estados e municípios e que o presidente vetou a fim de utilizar como moeda de troca com os governadores para que eles pudessem ser favoráveis à própria instituição do FUNDEF”.

Reforça este depoimento a afirmação de que “nunca se divulgou claramente os precedentes do FUNDEF junto aos estados e municípios” (secretário estadual – Paraíba-PMDB), não se podendo falar do FUNDEF como um produto de uma ampla discussão”, depoimento que é complementado por um dos presidentes da UNDIME-Nacional ao dizer que “nunca houve uma consulta à sociedade”. “O FUNDEF já nasceu por um impositivo, não discutimos esta questão”, acrescenta um secretário municipal de Contagem -PT”.

As palavras de uma das representações do MEC conflitam, de certa forma, com os depoimentos anteriores, ao relatar o processo que fora realizado pelo Ministério: “primeiro desenvolvemos o projeto, uma vez desenvolvido, foi levado ao debate, sobretudo com segmentos de Estados e municípios, CONSED, UNDIME e depois no Congresso Nacional, possivelmente o debate se travou lá também, o parlamento abriu o debate com a sociedade, de forma que fosse conduzido num ambiente democrático”.

Considerando os fragmentos mencionados, podemos concordar que não houve discussão ampliada, envolvendo número representativo de atores tanto da educação, como da sociedade civil como um todo. No entanto, não podemos desconhecer que os governadores foram convidados para uma reunião, em Brasília, contando com a presença do Presidente da República e do Ministro da Educação e que os secretários de

educação estiveram presentes nas discussões por intermédio de suas entidades representativas.

No entanto, o fato de um presidente da UNDIME-Nacional declarar a falta de participação dos próprios secretários municipais é revelador de que o sistema de representação é limitado, deixando de fora aqueles sujeitos que estão na base, sobretudo uma categoria que tem como base mais cinco mil e quinhentos prefeitos, espalhados por todo o país.

As falas, de modo geral, reiteram muitos dos aspectos que já vêm sendo alvo de análise como a abrangência do Fundo que, ao focalizar o Ensino Fundamental, deixando de lado os demais níveis e modalidades de ensino, acarretou, em muitas localidades, a precarização do seu atendimento, questão que reflete os compromissos da política educacional em curso nestas realidades e a falta de compreensão acerca do próprio FUNDEF.

Um segundo aspecto, talvez o mais abordado, refere-se ao não atendimento pela União, ao que prescreve a Lei do FUNDEF quanto à complementação do custo-aluno ano. Questão que é tratada pelos teóricos referenciados neste trabalho, a exemplo de Monlevade, Davies e Vazquez.

Em termos de política salarial, uma dimensão central do FUNDEF, segundo avalia um dos secretários de João Pessoa e ex-presidente da UNDIME, “houve pequena melhoria em termos de salários para as três regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e não teve grande influência, ou quase nenhuma, no Sul e no Sudeste, isso nos três primeiros anos, depois disso já não mais aconteceu, por conta exatamente do descumprimento do acerto legal, que era o custo-aluno”. Reiterando essa análise, um

representante do MEC diz que, nestas três regiões, havia situações em que os professores

“ganhavam salários de quinze, vinte, vinte e cinco reais, com o FUNDEF, com a obrigação de se gastar sessenta por cento com o magistério, estes salários, num primeiro momento, tiveram que aumentar, depois estacionou. Primeiro, porque o FUNDEF não aumentou durante estes cinco anos, ele ficou meio estagnado, porque a União não completa; segundo, porque os prefeitos entenderam que os professores já ganham salários altos, começaram a ganhar salário mínimo e resistem em gastar os sessenta por cento em salários”.

Um questionamento feito, a partir da realidade de Minas Gerais, aponta que a lógica do FUNDEF só é suficiente para regiões que possuem adensamento de alunos. Argumenta um secretário estadual de Minas Gerais - PSDB dizendo: “nós temos quatrocentos e vinte e quatro mil meninos diariamente viajando em áreas rurais; é um número absurdo, em estradas extremamente precárias, quentes, ônibus precários, caminhões, carros ruins, todos muito caros. A lógica do FUNDEF não vale para essas regiões”.

### **5.2.2 - PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO**

O FUNDEF como uma política de financiamento do Ensino Fundamental teve rebatimento direto no processo de municipalização do ensino público no país, decorrente do caráter descentralizador de que o mesmo se reveste. Concretizaria, assim, uma das bandeiras historicamente defendidas pelos setores progressistas da educação brasileira, não obstante as críticas tecidas quanto à natureza dessa

descentralização, face aos ditames da Reforma do Estado na qual se inscreveu a criação do FUNDEF pelo MEC, no Governo de FHC.

Cabe considerar que, nas duas últimas décadas, grande parte dos países emergentes vêm adotando mecanismos que lhes permitam se adaptar às novas condições da economia mundial e às restrições fiscais, promovendo, para tanto, revisão no papel do Estado, através de reformas orientadas para o mercado. No Brasil, conforme já tratado, foi

“o governo de FHC que deu o formato definitivo e conceitual à chamada Reforma do Estado. [...] Com a reforma, portanto, os constrangimentos fiscais do Estado estariam resolvidos, o fantasma da inflação desapareceria e problemas de eficiência, efetividade e democratização do serviço público seriam sanados” (SOUZA, 1999, p. 195).

Esses foram os argumentos adotados pelos apologistas do neoliberalismo.

Ao enfatizar a descentralização, a Reforma do Estado, no entanto, parece ter desconsiderado a realidade brasileira “onde a mesma seria implementada nem se reporta ao papel crucial da União e dos estados e municípios e à necessidade de uma complexa engenharia institucional para a sua materialização” (201). Desconsiderou, assim, as limitações das instâncias subnacionais, em sua maioria, com baixo nível de desenvolvimento econômico e institucional.

O reconhecimento do FUNDEF como uma política de descentralização foi evidenciado na quase totalidade das entrevistas, opinião que é totalmente contrária à evidenciada na fala de um dos estudiosos ouvidos para quem: “o FUNDEF não entra na lógica descentralizante. Se você pegar a Emenda Constitucional nº 14, a própria LDB prevê o regime de colaboração. A lógica em si não é descentralizante. A lei não leva a isso”. Conforme afirma ele em 1997,

“a maioria das matrículas do Ensino Fundamental público estava nas redes estaduais, cerca de cinquenta e cinco por cento. Em 1998, com a implantação do FUNDEF, os municípios de Minas e São Paulo, muitos municípios, por deterem uma fatia menor do Ensino Fundamental público, estes municípios perderam dinheiro com o FUNDEF, mas não é a lei em si” (p. 23).

Corroborando a idéia acima de que não foi a Lei responsável pela descentralização/municipalização, um dos representantes do MEC diz o seguinte: “a política do estado, por exemplo, de Minas Gerais, no primeiro ano do FUNDEF, as matrículas municipais cresceram mais de sessenta por cento. Outros estados, se não me falhe a memória, Espírito Santo, Bahia, Pará, estados onde houve uma política local, não é do MEC o incentivo à municipalização; foi uma posição local, a posição do MEC não foi diferente para Minas, nem para o Pará”.

Para esse representante, três fatores devem ser considerados nesse processo: “a política partidária, que tem seu peso, não sei se o maior; a política educacional propriamente dita e a própria realidade do estado, se o atendimento já é concentrado no estado ou no município”.

Uma questão que foi aventada, em outros depoimentos, diz respeito à inclusão, no texto da Lei do FUNDEF, de um mecanismo de convivência entre estados e municípios, por meio de celebração de convênios para transferência de alunos, de recursos, escolas etc. ficando a sua efetivação a critério das articulações políticas entre as instâncias federadas. A Lei nº 9424/1996 reza, em seu art. 3º, inciso 9º

“que os estados e os respectivos municípios poderão, nos termos do Art 211, inciso 4ª, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o estado ou o município assumir”.

Este dispositivo também atende ao que prescreve a LDB quanto ao Regime de Colaboração entre estados e municípios, conforme disposto no seu art. 8 °.

Tratando-se do caso específico do estado de Minas Gerais, observamos, tanto nas entrevistas, como em consultas a documentos, que já havia uma experiência de municipalização antes do FUNDEF, conforme diz um representante do MEC, “uma política de incentivo à gestão escolar, de autonomia da escola, na medida em que repassava recursos para as escolas. Antes do FUNDEF, Minas Gerais já tinha uma linha de efetivar essa municipalização”. Um dos secretários estaduais de Minas confirma isso, acrescentando que a “contribuição do FUNDEF foi alavancar esse processo”.

De fato, Minas Gerais foi um estado precursor da municipalização, aspecto que foi colocado de forma unânime pelos entrevistados mineiros. “Ela antecede o FUNDEF, esse movimento para aumentar a responsabilidade dos municípios veio com a lei Robin Hood, tanto que o FUNDEF caiu em solo fértil, o Estado já vinha induzindo a municipalização” (secretário estadual – Minas Gerais - PSDB). Para um dos estudiosos entrevistados, “em Minas Gerais, na época do governador Eduardo Azeredo, houve uma espécie de Sub-FUNDEF que é o chamado projeto Robin Hood que visava fazer uma distribuição interna nos municípios mineiros”.

Contudo, entendimento diferente foi demonstrado por um secretário estadual - PSDB, para quem este processo começou com o FUNDEF. Diz ele:

“fomos o estado no país que chamou o processo de municipalização, eu falo sempre para o pessoal que o dia da municipalização em Minas, se não estou enganada, foi o dia oito de janeiro de 1998, ano em que começou o FUNDEF porque, na hora que ingressou nas contas do município, nós já vínhamos fazendo um trabalho com eles, explicando o que era o FUNDEF”.

Logo após a promulgação da LDB, houve em Minas Gerais “um processo açodado de municipalização. E a gente sabe que a maior moeda de troca, o aceno que o governo tucano fazia, naquela oportunidade, incentivando os municípios a assumirem uma rede de ensino ampliada por conta da transferência de matrículas, acabou, em curtíssimo prazo, mostrando os seus efeitos danosos” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT).

Refletindo sobre o crescente processo de municipalização do ensino, Azevedo (222, p. 54) parte do princípio de que este fenômeno reflete uma das dimensões da lógica que vem orientando as políticas educacionais definidas pelo poder central, “voltadas para o enfrentamento das distorções dos processos de escolarização”. Lembramos que, para esta estudiosa, a aceleração da municipalização a que assistimos se pauta na, por ela denominada, lógica economicista-instrumental.

Segundo depoimentos, os municípios ficaram na expectativa de recebimento dos recursos do FUNDEF, o que só veio a se concretizar no ano seguinte, havendo problemas de tramitação de recursos, retardando o seu depósito nas contas municipais, e o mais grave é que os municípios começaram a se dar conta de que os recursos do FUNDEF não atendiam às expectativas anunciadas.

Informações contidas numa das falas evidenciam que na gestão 1994/1997 já havia ocorrido uma municipalização do Ensino Fundamental, a partir da Constituição Federal de 1988 e das discussões em torno da LDB, que apontava a distribuição de responsabilidades e o município como ente federativo. Sobretudo a partir de 1996, 1997, a oferta do Ensino Fundamental já vinha crescendo nos municípios, pois, conforme foi dito, “na medida em que o município assumiu a Educação Infantil, aquela

criança não ia mais para a rede estadual. Em 1997, alguns municípios assumiram integralmente as matrículas do Estado, mas foi em 1998 que se deu o grande volume, devido ao encantamento com o FUNDEF”. Nos anos de 1997 e 1998, o movimento de municipalização puxado pelo Estado de Minas “foi feito dentro de uma perspectiva de prefeiturização da educação, quase obrigando os municípios a assumirem as matrículas para que eles não perdessem dinheiro, isso levou a uma desorganização no ensino estadual” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT).

Fala ilustrativa dessa realidade é a de outro secretário municipal de Belo Horizonte - PT: “fazer a gestão de uma rede inchada da noite para o dia foi um problema decorrente do processo de municipalização, que muitas vezes envolveu a questão dos recursos humanos; o município absorve a maior matrícula, mas não tem quadros de profissionais para fazer a gestão do sistema educacional”.

Aprofundando a forma como se deu a municipalização em Minas Gerais, pudemos constatar, noutro depoimento, o quanto foi, de fato, açodado esse processo. Um secretário estadual -PSDB comprova isso ao estabelecer uma comparação entre 1998, ano da implantação do FUNDEF e o ano 2004: “em 1998, o Estado recebia dos municípios cento e cinquenta milhões de reais de receita, hoje nós transferimos para os municípios, duzentos e setenta milhões de reais em receita”.

Acrescenta que nesse período foram municipalizadas 460 mil matrículas, fazendo crescer a rede municipal em torno de cem por cento. Essa explosão, segundo alguns depoimentos, se deveu ao forte trabalho realizado pelo Estado junto às municipalidades, inclusive porque os municípios “contaram com a capacidade do Estado, a sua estrutura educacional quase que ficou disponível para os municípios,

depois é que eles vão se estruturando devagarzinho e nós começamos a tirar o professor” (secretário estadual – Minas Gerais - PSDB).

Contrapondo-se à visão de processo açodado de municipalização, um outro depoimento afirma que

“quando o FUNDEF veio já se tinha a noção de quanto se poderia municipalizar, enquanto Minas Gerais, seguiu sessenta por cento dos recursos na rede, seguiu sessenta por cento de alunos na rede, em média, a situação de cada município pode ser variada, ela municipalizou mais as séries iniciais, que era o que o município tinha competência para fazer” (secretário estadual – Minas Gerais - PSDB).

A leitura feita é a de que, com essa medida, Minas Gerais preservou capacidade de financiamento do sistema, diferente dos estados que municipalizaram cem por cento, ficando sem nada. Houve, também, o reconhecimento do despreparo dos municípios para assumir os encargos.

O estado, ao mesmo tempo em que acenava com recursos do FUNDEF, “acnava também com um processo de adjunção compartilhado com os municípios e que trouxe problemas de toda ordem, inclusive a existência de professores ganhando salários diferenciados por serem de redes diferentes” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT).

Não obstante o estado ter evidenciado vontade política em encampar a municipalização acelerada, chega a um momento em que tenta um processo de reversão, buscando retomar as matrículas,

“na medida em que começou a se deparar com um quadro de excedência em relação aos professores efetivos, e aí, assim como os tucanos tratoraram para municipalizar, as novas forças políticas começaram a tratorar para retomar parte das matrículas de modo a equacionar o seu quadro de excedência” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT).

Um aspecto novo que foi colocado diz respeito à relação FUNDEF x Banco Mundial,<sup>89</sup> conforme mostra o fragmento:

“os consultores internacionais do Banco Mundial, na década de noventa, a partir do governo FHC, se tornaram importantes demais na relação entre a União e os estados, no sentido de apressar e atrapalhar, atabalhoadamente, incutir que era um achado, que era moderno demais ver todo o Ensino Fundamental nas mãos dos municípios e que ao estado deveria caber acompanhar, avaliar, fazer avaliações finalísticas e, no máximo, ter uma função suplementar e coordenadora”(secretário estadual-Minas Gerais - PSDB).

Para esse secretário, a culpa não foi do FUNDEF, mas da forma como o mesmo foi entendido pelos estados, admitindo como causa o mau assessoramento dado pelo Banco Mundial e, conforme ele, “por todos os bancos que adotam a municipalização como um conceito ideológico e não como prática federativa”.

Ao que parece, a influência do Banco Mundial decorreria, conforme análises feitas por diversos estudiosos, da orientação neoliberal imprimida, de modo geral, às políticas educacionais do Governo FHC. Há, uma abordagem corrente na literatura existente a esse respeito, a exemplo da realizada por Davies (2001, p. 15):

”a priorização legislativa muito (muito mais do que real) do Ensino Fundamental deve ser compreendida no contexto das políticas educacionais inspiradas em orientações de organismos representativos do capital internacional hegemônico, em particular o Banco Mundial que, a partir de um diagnóstico de uma crise fiscal [...] vem propondo um conjunto de medidas que combinam redução de gastos públicos no setor social”.

Mesmo concordando que o FUNDEF teve suas raízes fincadas na Reforma Neoliberal, no Governo FHC, conforme exibem os estudos realizados, partimos do pressuposto de que, ao ser entendido como um discurso, a sua implementação nos estados e municípios poderá articular novos elementos, ressignificando-os a partir das

---

<sup>89</sup> A respeito dessa relação FUNDEF x Banco Mundial, inclusive no que se refere a práticas de assessoramento, não encontramos na literatura consultada, nem em documentos e nem nas demais entrevistas referências que comprovem tal informação.

forças políticas e sociais em confronto. Isso implica também afirmar que, mesmo tendo sido hegemônico pela orientação neoliberal, as práticas efetivadas nas diferentes localidades podem contemplar elementos que vão de encontro à concepção hegemônica pelo MEC.

Conforme as entrevistas, o momento áureo da municipalização em Minas foi o ano de 1998, pois, em 1999, com o novo Governo de Itamar Franco houve um certo refluxo devido à constatação pelos novos governantes da existência de um processo desbalanceado, “pois havia município em que o estado não tinha mais presença educacional” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT). Aos poucos a municipalização, em Minas Gerais, foi sendo restringida, observando-se que a administração educacional seguinte se limitou a cumprir acordos já negociados.

Fazendo uma análise da repercussão da municipalização em Minas, um secretário municipal de Contagem -PT diz que

“o município engoliu guela abaixo; a municipalização em Minas foi desastrosa, foi feita de uma maneira muito ruim, usando o poder do Estado sobre os municípios e fazendo sem nenhuma conversa. Então, muitos municípios não tinham estrutura administrativa para assumir aquela rede e eles assumiram e as coisas foram acontecendo sem nenhum critério”.

Relativamente às condições existentes dos municípios face ao processo de municipalização, observamos nos depoimentos a existência de grande desnível entre eles, havendo municípios que chegaram a devolver matrícula por falta de capacidade operacional. Essa situação se acentuou quando o estado começou a retirar o apoio que havia colocado à sua disposição, alegando não mais suportar o ônus com os municípios. Um dos secretários estaduais confirma a precariedade dos municípios,

dizendo que “alguns pouquíssimos estavam preparados com projetos prontos, mas o grande volume com certeza não”.

Criticando a forma como foi conduzida a municipalização em Minas Gerais, um de seus secretários estaduais diz não se poder

“considerar o que ocorreu em 1998 como municipalização, pois não se levou em conta a capacidade técnica e a competência pedagógica dos municípios para as novas responsabilidades. Muitas das municipalizações foram feitas por razões políticas, pois se estava em ano eleitoral e o governador era candidato à reeleição”.

Paiva (1986, p.17), ainda na década de 1980, chamava a atenção para a necessidade de se promover o fortalecimento dos municípios, tarefa que considerava de longo prazo que “se pode realizar não pulverizando os recursos, nem lançando a eles recursos que alguns ou muitos deles não saberão utilizar, por carência de quadros técnicos ou que utilizarão de maneira subordinada às forças locais dominantes”. Realidade que, cerca de vinte anos depois, parece não ter mudado muito.

Analisando-se o caso específico do município de Belo Horizonte, a municipalização não ocorreu de forma açodada, por algumas questões objetivas;

“primeiro, a força da capital, segundo, o fato de nós correrem num campo político-ideológico, nós tínhamos demarcações com relação ao governo do estado e tínhamos um projeto educacional definido. Quando começaram os processos de municipalização nós não íamos entrar nele, porque tínhamos a força política, o apoio do prefeito, um projeto diferenciado e começamos a construir um sistema próprio de ensino que nos deu um outro lugar na interlocução” (secretário municipal – Belo Horizonte -PT).

O depoimento desse secretário vai mais além ao enfatizar: “nós fizemos o embate e ele ia carregado de uma ideologia, de uma marca política clara, uma força e as condições de fazer o enfrentamento que os pequenos municípios não têm face à superposição do poder do Estado, na capital a gente disputa de um outro lugar”.

É interessante perceber o poder que o estado exerceu sobre a grande maioria das municipalidades mineiras, utilizando-se de um discurso persuasivo, conforme demonstra o seguinte fragmento: “eu me lembro do secretário da época, dizendo: “se vocês forem bons gestores, o FUNDEF vai fazer sobrar dinheiro à vontade para aplicar na Educação Infantil, vai ficar tudo resolvido, essa era a conversa dos tucanos em 1998”.

Sabe-se que a desoneração de recursos, de modo a permitir investimentos noutros níveis e modalidades de ensino, está diretamente vinculada à capacidade orçamentária do município, à sua arrecadação, discurso, portanto, válido tão somente para aqueles poucos municípios enquadrados neste perfil. Análise que corrobora a fala acima é feita por Arretche (2005, p. 71), quando procura desvendar as consequências de “Quem taxa e Quem gasta”, um estudo acerca das relações de autonomia e coordenação da federação brasileira, afirmando que a autonomia dos governos nos processos decisórios decorre, em grande parte, da extensão da autoridade de que possuem sobre os recursos tributários ou fiscais.

Nesse sentido, governos que não têm autonomia para obter recursos, por meio de taxações, são vulneráveis, tendendo a incorporar na sua agenda orientações daquelas instâncias governamentais que detêm o controle dos recursos. Simetricamente, diz ela, “governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo”. Salienta, ainda, que

“os governos locais podem contar com recursos para atender às demandas de seus cidadãos, mas dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas” (idem).

Análise que justifica a autonomia que tem Minas Gerais para incluir na sua agenda ações de seu interesse político mediante a aplicação de recursos desonerados pela adição dos recursos do FUNDEF.

Em Contagem, cidade mineira de grande porte, o processo de municipalização começou com o FUNDEF, no período compreendido entre 1998 e 2000, decorrente de decisão da política estadual de passar as escolas para os municípios. Em acordo selado com a prefeitura houve a decisão política de municipalizar as escolas estaduais de Ensino Fundamental existentes no município.”Nessa parceria ficou estabelecido que o município receberia do Estado o prédio equipado e o alunado e o município arcaria com os recursos humanos” (conselheiro – Contagem).

Conforme a fala de um dos secretários municipais de Contagem -PT,

“o secretário da época fez uma política de convencimento dos prefeitos no Estado inteiro para aderirem à municipalização. E nós, enquanto sindicato, fazíamos a política contrária, dizendo que o município não teria condições de abarcar os encargos, pois não era só questão de salário, entravam em jogo outras questões, como PCC, habilitação dos professores”.

Do exposto, percebemos divergências entre as forças políticas que dirigiam o estado e o município e o sindicato que, conforme vários depoimentos, constituía o carro-chefe do debate educacional em Contagem.

Tomando-se o Estado da Paraíba, as entrevistas apontam que o FUNDEF desencadeou o processo de municipalização do Ensino Fundamental, particularmente o de primeira à quarta série. Na medida em que não “ficou bem claro que o FUNDEF representaria para o município não só receita, mas, ao mesmo tempo, encargos, os municípios se lançaram à luta para implementar e aumentar o atendimento no Ensino Fundamental”.(secretário estadual – Paraíba -PMDB). Na sua avaliação isso foi bom,

porque havia municípios que não tinham, sequer, uma escola de Ensino Fundamental, “especialmente na sede, às vezes tinham uma pequena escola rural, esta tarefa era quase delegada ao estado, majoritariamente”.

O movimento de municipalização que passa a acontecer na Paraíba com o FUNDEF, diferentemente de Minas Gerais, onde a iniciativa partiu do estado, é puxado pelas municipalidades, estas

“reagiam na medida em que não acontecia a municipalização da escola estadual, como elas achavam que estavam perdendo receita, porque havia este sentimento de aumento ou diminuição de receita, estou ganhando tanto, estou perdendo tanto, o município acabava construindo a sua própria escola, quando a demanda já estava sendo totalmente atendida por uma escola estadual, a demanda acabava sendo dividida em duas partes” (secretário estadual -Paraíba).

Essas diferenças evidenciadas entre as experiências do estado de Minas Gerais e as do estado da Paraíba indicam que o discurso do FUNDEF sofre processos de reinterpretação, de ressignificação, sendo capaz de mobilizar sentidos diferentes, por meio de novas práticas articulatórias. A sua identidade, como uma política, se efetiva, por conseguinte, face à presença de outros discursos forjados localmente.

Na realidade paraibana, pudemos constatar a existência de outro tipo de reação à municipalização por parte do Governo Estadual que alegava possuir estrutura físico-organizacional necessária à viabilização da oferta do Ensino Fundamental, contando com um quadro de professores nomeados, considerando que não podia de uma hora para outra desativar as suas escolas, “tendo que haver um processo de transferência e esse processo sofreu, sobretudo no começo da implementação do FUNDEF, ingerência partidária” (secretário estadual –Paraíba -PMDB). Na verdade, antes do Fundo, o Estado detinha quase que o monopólio do ensino paraibano. “A partir da idéia de que o FUNDEF era uma receita, isso, de uma maneira ou de outra, motivou os municípios

a se lançarem à luta, começando uma espécie de guerra por alunos, tomar alunos” (conselheiro estadual –Paraíba -PMDB).

Essa guerra por alunos é elucidada para um dos conselheiros estaduais da Paraíba que registra a existência de

“um fenômeno que aconteceu e que, de certa forma, mostra a avidez dos prefeitos com relação aos recursos do FUNDEF, era a disputa por crianças que moravam em zonas limítrofes entre dois municípios, para que fossem elencadas como alunas do município a e não do município b, muito embora fossem residentes no município. Houve até sorteios de brindes para atrair a meninada para aquela determinada escola”.

Fato agravante no processo de municipalização alavancado pelo FUNDEF, no Estado da Paraíba, foi a explícita discordância do então governador do Estado que, conforme as falas, não entendendo a lógica do FUNDEF, se colocou contrário à municipalização sob o argumento de que estava perdendo recursos para os municípios.

Com o passar do tempo o entendimento a respeito da municipalização foi evoluindo, chegando-se à conclusão de que não se tratava, apenas, de transferência de recursos, mas de encargos também. Começou-se a ter consciência de que “a educação constitui uma tarefa do Estado, do Estado enquanto ente público e não uma função isolada de determinado nível da administração” (secretário municipal – Conde -PL, ex-conselheiro estadual - Paraíba).

Podemos inferir a partir das falas que o FUNDEF, ao deflagrar um processo mais sistemático de municipalização, concorreu para o enfraquecimento do poder do Estado junto aos municípios. “Quando se cria o FUNDEF, que não dependia do governador dizer como o dinheiro deveria ser administrado, a municipalização da administração

dos recursos da educação aconteceu, deu ao município as condições de gerenciar o ensino”. (Secretário municipal – Conde- PL, ex-conselheiro estadual - Paraíba).

Analisando-se a organização espacial da oferta do ensino na Paraíba, vale salientar que este estado conta com mais de quatrocentas escolas rurais, mesmo que algumas delas estejam localizadas em distritos urbanos, eram escolas municipais “na época em que ter escola era um peso, o prefeito dizia que tinha prestígio com o governador porque conseguia passar as suas escolas para o estado, quando veio o FUNDEF os prefeitos foram ao Estado para dizer eu quero as minhas escolas de volta” (secretário municipal – Conde -PL).

Na capital, o município de João Pessoa, já vinha em curso uma política de atendimento ao Ensino Fundamental, tendo sido implantado, antes do FUNDEF, em 1997, o programa do censo escolar, com um trabalho de cadastramento de crianças para serem atendidas pelas escolas municipais, a chamada matrícula automática. No entanto, foi o FUNDEF que contribuiu para acelerar o processo de municipalização no estado, haja vista que, anteriormente a ele, a rede estadual era quem detinha, de forma majoritária, a matrícula no Ensino Fundamental, cerca de 48% contra 23%, em 1997.

Sousa Júnior (2003,p.63), constata o crescente aumento das matrículas da rede municipal após o FUNDEF: “de 1998 para 1999 cresceram cerca de 54%. Apresentou crescimento, embora modesto, também no ano de 2000, de 4,18%, o que indica uma tendência de instabilização”. Contrariamente, há um refluxo na matrícula da rede estadual, não tão expressivo<sup>90</sup>. “De 1998 para 1999 diminuiu suas matrículas,

---

<sup>90</sup> Para melhor análise dos dados estatísticos do Ensino Fundamental de João Pessoa consultar: Sousa Júnior. Gestão e financiamento da educação municipal, João Pessoa, 2003.

correspondendo a uma queda de 4%, e em 2000 houve nova redução de cerca de 2,5%, totalizando uma retração de 6% nesse período”.

À guisa de enriquecimento, lembramos a posição de Pernambuco acerca da municipalização do ensino, na terceira gestão de Miguel Arraes, explicitando preocupação em não promover um processo de municipalização açodado, a partir do FUNDEF. Nesse sentido, defendia a continuidade de um processo que já vinha em andamento no estado, por intermédio do Programa Gestão Compartilhada, propondo, mediante acordos firmados, que os municípios assumissem a Educação Infantil e, gradativamente, as séries iniciais do Ensino Fundamental. Um processo que acenava para um trabalho conjunto, uma proposta, de construção de rede pública única, o que significa a possibilidade de “compartilhar riquezas e pobreza”, conforme apontava a política educacional em vigor.

Ressalte-se que, em Pernambuco, o custo-aluno ano era, na época, bem maior do que o atribuído pelo FUNDEF, ocasionando um nivelamento por baixo, forçando a média para baixo, reduzindo a capacidade de investimento do Estado, tema que foi alvo de debate nos Fóruns Itinerantes promovidos pela Secretaria Estadual de Educação nos DEREs – Departamentos Regionais de Educação.

Pernambuco foi, no cenário brasileiro, o estado que se manifestou contrário à forma de intervenção da União nos estados, apresentando posição diferenciada em relação à autonomia das unidades federadas. A criação, por auto-determinação da Lei nº 11.524 de 07/01/1998 que cria o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério, não obstante acatar a Lei 9424 de 24/12/1996,

alterando-a apenas no que se refere à composição do conselho, conforme as peculiaridades locais, constituiu uma postura de afirmação do federalismo.

Crítica digna de nota a respeito do processo de municipalização, de modo geral, nos é apresentada no depoimento de um dos estudiosos entrevistados:

“um problema crítico é que não houve uma consideração detalhada do que significa, hoje, realmente no Brasil, o rural e o urbano. E, nesse sentido, foram acolhidos como municípios urbanos, municípios que foram criados depois de 1988, de uma forma atabalhoada, para satisfazer interesses políticos menores. Não houve uma discussão sobre o quadro realista que o IBGE tem, que o IPEA tem, a respeito da composição dos municípios”.

Fazendo uma análise geral da indução do FUNDEF na municipalização, uma das representações da UNDIME-Nacional considera que “este Fundo acelerou o processo de municipalização, estimulou uma postura unilateral dos governos estaduais que fecharam matrículas na Educação Infantil numa velocidade que não pode ser acompanhada pelos municípios”. Junte-se a isso a constatação de que, a partir do FUNDEF,

“houve um processo de municipalização crescente para ampliar as redes e uma reorganização que não foi muito bem feita, no sentido de se construir um sistema de educação, esta é, também, uma falha grave do FUNDEF, ele não apontou para um regime de colaboração mais discutido com a autonomia dos municípios e dos estados”.

Pelo exposto, é possível apreender a complexidade de que se reveste a temática da municipalização, que tem ocupado muitos de nossos pesquisadores sociais. Weber (2004:85), recorrendo a estudos empreendidos nessa área, sobretudo nos últimos anos, evidencia diferentes posições. Uma delas é encontrada nos estudos realizados por Barreto (1990), no balanço que fez sobre as tendências das políticas públicas:

“[...] o processo de municipalização já estaria instalado no Brasil; reafirmaria, porém, a preocupação de que a radicalização do processo resultasse em *queda imediata da qualidade do ensino* e que a disputa

de poder instalado entre as esferas de governo provocasse o desmantelamento da oferta dos serviços educacionais, favorecendo a *ampliação do espaço de atuação do âmbito privado* e a *instalação de um projeto liberal conservador*”.

Uma outra posição foi detectada por Weber no trabalho de Martins (2004, p.86), acerca da realidade de São Paulo “o processo de municipalização parece beneficiar o desenvolvimento de experiências alternativas, delimitadas territorialmente e beneficiadas pela proximidade do poder”.

A reflexão em torno da municipalização conduz, necessariamente, à análise de como os entes federados firmaram suas relações considerando-se a natureza federativa de organização política do Estado Brasileiro, em observância às determinações contidas na Constituição Federal de 1988 e na LDB no que se refere ao estabelecimento do regime de colaboração. É nessa perspectiva que importa apreender com se deram as relações entre os estados e os municípios analisados, na implementação do FUNDEF.

### **5.2.3. RELAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO**

São diferentes os posicionamentos apresentados pelos entrevistados no que se refere às formas como se deram as relações entre estados e municípios, o que não poderia ser diferente, face às divergências que os mesmos explicitam em torno da própria concepção do FUNDEF, podendo-se observar discursos conflitantes e até mesmo antagônicos, refletindo as diferentes posições ocupadas pelos sujeitos.

Na ótica de um representante do MEC, o FUNDEF contribuiu para que a interação entre as instâncias federadas fosse ampliada, o que para ele representa “uma

questão de consequência, pois, na medida em que você cria um mecanismo baseado no número de alunos, isso incentivou, despertou o interesse pelo atendimento daquele aluno. Se o município e o estado estão atendendo, eles começaram a se entender, a negociar quem vai atender o que”.

É oportuno lembrar que essa necessidade de gerar espaços de cooperação, de negociação se acha presente na Constituição Federal de 1988 que, segundo Cury (2002:173)

“fez a 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 [...] Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas políticas de decisão”.

Opinião diferente é apresentada por um outro representante do próprio MEC que afirma ter o “FUNDEF alterado a relação entre estado e municípios, porque induz a disputa por alunos, principalmente no Ensino Fundamental que tem recursos. Há disputa porque o aluno vale dinheiro, o aluno passou a valer dinheiro, passou a ser uma mercadoria”. Opinião que é partilhada por vários dos entrevistados.

Já para a representação do CONSED, essa questão da relação entre os níveis federados “depende muito da realidade de cada estado, tendo várias formas de ver como o FUNDEF entrou para subsidiar a concretização das políticas, dependendo dos lugares desencadeou ou aprofundou um processo de diálogo com os municípios e, muitas vezes, de elaboração conjunta de políticas educacionais”.

De fato, podemos encontrar vários exemplos disso, como a experiência do estado de Mato Grosso que desenvolveu uma política de rede única, assim como Pernambuco, que fez um Plano Decenal para cada município em ação conjunta estado x municípios.

No caso de Minas Gerais, observamos entendimentos diferentes a respeito da relação efetivada entre o estado e os municípios, diferenças que estão claramente relacionadas à posição dos sujeitos nesse processo. As falas dos representantes estaduais consideram a positividade de que se revestiram as relações entre estas instâncias governamentais, apontando avanços, sobretudo, no que se refere ao apoio técnico e à disponibilização de condições objetivas para a gestão do ensino municipal. Em contrapartida, as vozes das representações municipais explicitam as dificuldades encontradas e posturas equivocadas assumidas pelo governo estadual junto às municipalidades no processo de implementação do FUNDEF, evidenciando aspectos que as prejudicaram, em certa medida, contribuindo para a fragilização dos municípios.

Conforme diz um dos secretários estaduais de Minas Gerais - PSDB, “houve uma cooperação forte com os municípios e que dura até hoje, uma cooperação em todas as áreas, administrativa, financeira e pedagógica”. Acrescenta que esse processo avançou a ponto de “hoje haver município que vem para fazer um programa comum, já recebemos prefeitos de cidades maiores que vêm ajudar a rede estadual no processo de capacitação, reforma etc: temos um bom relacionamento construído durante muito tempo”.

Um outro secretário estadual de Minas Gerais - PSDB parte da consideração de que o município é, por definição, mais competente para realizar um trabalho efetivo, e o Estado, estando mais distante, representa um conceito abstrato, competindo-lhe, neste processo,

“ir ao município, verificar qual é o seu padrão educacional, seu padrão de gestão e fazer um trabalho de competência, é muito mais

do que sustentar a rede é acompanhar, avaliar as práticas municipais e fomentar onde for preciso. O Estado não pode recuar, ele tem que entrar mais, suplementando, ajudando as prefeituras a resolver problemas que são extremamente graves em alguns municípios”.

É interessante frisar as desigualdades existentes entre os municípios mineiros, encontrando-se desde aqueles que podem alcançar um grau bem maior de municipalização, podendo chegar até cem por cento, devido às condições orçamentárias de que dispõem, àqueles que apresentam ínfimas condições de arcar com os encargos educacionais. Fala elucidativa desta realidade é a de que “a gente segura isso um pouco, segura bastante isso, impede que cerca de cinquenta municípios que têm condições de bater asas totalmente, porque eles também são geradores, assim como o Estado, de uma distribuição de recursos para outros” (secretário estadual – Minas Gerais - PSDB).

Ratifica a precariedade existente em muitos municípios a fala de um secretário estadual de Minas Gerais - PSDB que diz: “o relacionamento que a gente tem com os municípios, com grande parte deles, é, ainda, de muita dependência em relação ao Estado. O município sempre vem ao Estado pedir”.

A performance governativa diferenciada evidenciada nas municipalidades frente ao processo de descentralização/municipalização é destacada por Resende (2000:145): “a performance e a capacidade dos governos locais são dependentes de fatores como cultura local, organização social, cultura e práticas políticas, economia”.

Muitos outros depoimentos enfatizam a ampliação da integração entre estado e municípios, a maior consciência da responsabilidade conjunta no atendimento ao aluno, a consideração do ensino como de responsabilidade de ambas as esferas, maior cooperação técnica entre essas esferas governamentais.

A melhoria ocorrida nesse relacionamento é justificada no seguinte fragmento: “na medida em que você tira do estado, que tinha quase a totalidade das matrículas, um Estado soberano na questão educacional, e hoje você tem discussões, debates com os secretários municipais, socialização de informações, você comprova o avanço dado” (secretário estadual da Minas Gerais - PSDB). Outro secretário estadual de Minas Gerais – PMDB - salienta que a contribuição do FUNDEF e da Quota Estadual do Salário –Educação – QESE na adoção do regime de colaboração, permitiu a realização de ações articuladas.

Mesmo reconhecendo os percalços ocorridos na implementação do FUNDEF, também Weber (1998, p. 9) destaca que o FUNDEF tem contribuído para ampliar o relacionamento entre estados e municípios, concorrendo também para a “redefinição ou reafirmação de responsabilidades e a divisão de tarefas entre essas instâncias, bem como a definição de formas concretas de colaboração”. Contudo, não podemos esquecer que esta articulação entre as instâncias subnacionais se apresenta fragilizada pelos ranços de uma cultura patriarcalista, marcada pelo clientelismo, pelo nepotismo e pelo fisiologismo, conforme atestam muitos dos depoimentos tratados.

Em se tratando da relação do estado de Minas Gerais com os municípios de Belo Horizonte e de Contagem, há por parte do próprio estado o reconhecimento de que “não houve uma relação tão grande como a que aconteceu com outros municípios, porque já eram municípios grandes, com grande capacidade de receitas e que já tinham um processo educacional avançado, tanto na parte da universalização do ensino como na parte de projetos” (secretário municipal –Belo Horizonte - PT).

Ouvindo-se as vozes de representantes de Belo Horizonte, constatamos que, em regra geral, a relação estabelecida com o estado se dá num clima de respeito mútuo: “o nosso relacionamento com o estado é muito saudável, inclusive, nós temos um sistema de cadastramento escolar com o estado que é feito há mais de trinta anos” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT). Outro secretário estadual de Minas Gerais - PSDB - diz: “a gente tem um tratamento igualitário, lógico que temos alguns indicativos políticos, mas nesse relacionamento a gente não tem”.

Visão diferente nos é apresentada na fala de um dos conselheiros municipais – Belo Horizonte, ao dizer que “em Minas Gerais a gente tem tentado construir uma relação mais próxima entre a prefeitura e o governo estadual. Essa relação melhorou muito nos últimos cinco anos, mas ainda é uma relação muito distante. Por exemplo, nas discussões sobre o FUNDEF, Belo Horizonte e o estado não se articularam para fazer valer uma discussão única”. Isso se estende à relação entre os conselhos estadual e municipal que, segundo este conselheiro, praticamente inexistem.

Quanto ao município de Contagem, ressalta um de seus secretários - PT que

“a relação do estado com o município quanto ao FUNDEF, causou mais problemas do que ajuda. O Estado não apoiou os municípios na instalação do FUNDEF. O problema maior que o Estado gerou no município foi a questão dos trabalhadores, isto foi muito traumático, com o regime de adjunção, os professores ficaram, aqui em Contagem, sem ter para onde ir, excedentes, alguns foram desviados de função muitos anos, aí foram retirados pelo Estado e substituídos pela prefeitura”.

Lembre-se de que a falta de apoio aos municípios de Belo Horizonte como de Contagem foi, de certo modo, assumida por um dos secretários estaduais de Minas Gerais.

No estado da Paraíba as relações entre o estado e os municípios foram de um certo tensionamento, sobretudo, pelo fato de o próprio governador em exercício, por ocasião da implantação do FUNDEF, declarar-se contrário a ele, justificando perda de recursos para os municípios, uma vez que o Estado detinha a primazia do atendimento no Ensino Fundamental. Este governador, segundo vários depoimentos, continuou até o fim de seu mandato afirmando que o “FUNDEF era um grande mal”, embora justificativas lhe tivessem sido apresentadas de que os recursos destinados à educação da Paraíba estavam sendo gastos com a educação da Paraíba” (secretário estadual – Paraíba – PMDB).

De fato, como aponta um dos entrevistados:

“como os estados e os municípios passaram a receber recursos do FUNDEF em função do número de alunos efetivamente matriculados e constantes no Censo Escolar, gerou-se uma disputa, às vezes não tão sadia, entre o estado e os municípios na capturação de alunos que estavam fora das salas de aula”.

Prosseguindo lembra: “houve um caso de um prefeito de uma cidade do interior que chegou a promover sorteios de brindes como bicicletas, roupas esportivas e até viagens à capital entre aqueles que se matriculassem pela primeira vez na rede municipal” (secretário estadual – Paraíba - PMDB). Essa competição ocorreu também em nível do estado que, “no início quis competir com os municípios na matrícula dos alunos”. (conselheiro municipal – Conde – Paraíba -PL).

Na ótica de um secretário municipal de João Pessoa, essas relações de disputa entre o estado e os municípios paraibanos foram “benéficas do ponto de vista de trazer alunos para o Ensino Fundamental, buscar um número maior de matrículas”.

Trazendo à cena a realidade de Pernambuco, como ilustração, constatamos que já vinha em curso, muito antes do FUNDEF, a efetivação de uma política articulada entre estado e municípios, iniciada no segundo Governo Arraes (1987/1990) e continua em seu terceiro Governo (1995/1998), como vista a escolarizar as crianças de sete a quatorze anos, conforme o preceito constitucional. A partir da ação compartilhada com os municípios, Pernambuco chegou a atingir o índice de 96% de atendimento escolar obrigatório, no final do último mandato desse governante.

A competitividade a que se referem vários depoimentos, a “ganância” pelo aumento de matrículas, em âmbito nacional, é justificada pelo entendimento de que “alunos significavam mais recursos”, fato que motivou em muitas realidades a ocorrência de fraudes no censo escolar, alunos fantasmas, matrícula de alunos fora de faixa, excesso de alunos em sala de aula, provocando o acirramento de tensão na relação entre os estados e municípios.

As diferenças sinalizadas quanto à relação entre estado x municípios guardam uma estreita vinculação com a cultura política prevalecente em cada localidade, da forma como aí se materializam as relações de poder e como as mesmas apresentam ingerências nas políticas públicas desenvolvidas. No entanto, é possível observar que situações semelhantes nem sempre produzem sentidos similares, o que indicaria que a democratização da educação, em princípio, um dos objetivos do FUNDEF, nem sempre se efetiva segundo a perspectiva que dele poderia ser inferida.

## 5.2.4 - INTERFERÊNCIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

O processo de modernização brasileira, isto é, a superação de relações sociais tradicionais para aquelas características de uma sociedade moderna não se fez completamente, permanecendo, sobretudo nos pequenos municípios, resquícios de dominação patrimonialista-burocrática no processo de formação do Estado e da sociedade, o que justifica observar a possível influência político-partidária na criação e implementação do FUNDEF. A história do Brasil, sobretudo a partir da Proclamação da República mostra a forte presença de relações coronelísticas, do mandonismo, do clientelismo, das relações de afinidades, enfim da pouca diferenciação entre o público e o privado.

Não obstante a Constituição Cidadã de 1988 assegurar o Estado de Direito

“que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo [...] ao mesmo tempo em que reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e democratização do próprio Estado” (CURY, 2002, p. 172),

convivemos com um certo hibridismo entre sociedade tradicional e sociedade moderna.

A interferência político-partidária no processo de criação do FUNDEF, no entanto, não é reconhecida por um representante do CONSED:

“acho que o FUNDEF não sofreu interferência político-partidária, a sua criação dentro do PSDB era a visão que eles tinham, eles eram contemporâneos do debate, você tinha o PSDB, o PT, o PSB e o PPS, estes partidos, de alguma forma, pretendiam universalizar o

acesso, dar qualidade ao ensino etc. Priorizando aspectos diferentes, mas tinham algo que era comum, reconheciam a educação como lugar de formação e exercício de cidadania, reconheciam a escola como lugar de ensino e aprendizagem, reconheciam o professor como mediador da escola e da sociedade, você tinha alguns pontos em comum que se poderia fazer. Agora, vai com as marcas próprias”.

Avaliando essa influência nas instâncias subnacionais, o mesmo representante do CONSED evidencia que “nos municípios a relação foi muito tensa entre os partidos, dependendo dos municípios, tudo era tenso porque os partidos, eu não sei dizer se a gente pode dizer mesmo partidos, mas pelo menos políticos de alguns partidos e talvez até mesmo de todos, dependendo da tradição”.

Contrariamente ao depoimento anterior, a posição de um representante da CNTE é a de que

“há denúncias de interferência, eu diria que a primeira foi do próprio FHC para favorecer um aliado político-partidário, isso foi dito a gente numa reunião, quando provocado. Essas interferências se deram pelo Brasil afora. Existem muitos municípios que se queixam, agora, com o acordo foi feito entre as instituições – CONSED, UNDIME, CNTE – elas também defenderam seus representados”.

Um representante do MEC também concorda com a ocorrência dessa influência, sobretudo, nas instâncias subnacionais, constituindo “um fator que pesa na hora de negociar; se o governador é de um partido e o prefeito é de outro, eles, às vezes, nem se procuram porque são oposição”. Contudo, afirma que o MEC não possui indicadores que permitam aferir a intensidade e as formas dessa injunção política.

Para outro representante do MEC o que há não é interferência dos partidos na implementação do Fundo, mas, sim divergências. “Há divergências entre os partidos da situação e os partidos da oposição nestes cinco anos de governo FHC. Inclusive porque os partidos de oposição não queriam o FUNDEF, queriam um outro Fundo, o PT apresentou uma PEC substituindo o FUNDEF que é o FUNDEB”.

Essa interferência político-partidária se dá na composição dos conselhos de acompanhamento e controle social, conforme menciona um dos estudiosos, mas presente também, em vários outros depoimentos, inclusive de secretários estaduais e conselheiros.

Em Minas Gerais, a percepção quanto à interferência partidária sofre variações, relacionada com a posição ocupada pelos falantes (estadual ou municipal), havendo falas que negam, terminantemente, essa ingerência e outras que apontam como se deu a sua materialização nas relações políticas em torno das ações do Fundo.

Dentre os depoimentos que desconhecem tais influências podemos citar o de um secretário estadual adjunto– Minas Gerais –PSDB:

“o processo político partidário não tem envolvimento, eu posso dizer isso porque tenho dez anos de secretaria de educação, já peguei três governos, não tem interferência no processo educacional, uma interferência de impedir o que a gente queira fazer, nenhuma resistência se deu, o relacionamento foi criando uma consistência”.

Ressalta este secretário o caso do município de Belo Horizonte que, desde a saída de Eduardo Azeredo, é PT, havendo um bom relacionamento com o estado.

Esse entendimento é, também, de certa forma, expresso por outro secretário estadual -PSDB que analisa a questão sob outro ângulo, que é o da qualidade da gestão: “Minas vem evoluindo independente dos secretários, vem fazendo avaliações, há alguns momentos que há um problema de qualidade de gestão e que tem a ver, claro, com a forma de arranjo político que produz um tipo de secretariado, está mais ligado à questão da racionalidade de enfrentamento das questões”. Acrescenta: “existe um tipo de governo que é mais frouxo do ponto de vista dos princípios da administração, diferentemente de outros que têm grandes discursos e poucas práticas”.

Há alguns consensos quanto ao fato de que, em “grande parte dos municípios de Minas, sobretudo os mais pobres, há um problema muito sério da política municipal que não é partidária, é de política local, tanto faz, as práticas são absolutas, PSDB, PT, PMDB, PC do B, todo mundo, o escambal, dentro do município faz uma política intervencionista nas escolas”, sendo destacada a prática do clientelismo, foi aspecto destacado em muitos dos depoimentos.

O processo político no interior de Minas é considerado muito “forte”, não tanto por conta dos partidos, mas das práticas dos políticos, pois, “no interior, às vezes, as pessoas são do mesmo partido, mas são inimigas políticas, o embate político é menos partidário e mais pessoal” (secretário estadual –Minas Gerais – PSDB). Tais práticas políticas invadem as escolas impedindo a realização de um bom trabalho, sobretudo, quando o prefeito é contra o diretor da escola.

O depoimento acima nos leva a refletir sobre a necessidade de distinguir entre dois tipos de relações políticas, pois conforme Mouffe (2003, p.11-26), “existe uma de antagonismo entre inimigos, e outra de agonismo entre adversários”, sendo necessário transformar o antagonismo em agonismo para a efetivação de uma política democrática. Para Mouffe, no campo da política, portanto, o outro não pode ser visto como inimigo a ser destruído, mas como adversário cujas idéias teremos que combater. “A tarefa primária da política democrática não é eliminar as paixões nem relegá-las à esfera privada, mas para mobilizar aquelas paixões em direção à promoção do desígnio democrático” (PINTO, 2000)<sup>91</sup>. As relações políticas retratadas em muitos dos depoimentos parecem se ancorar numa visão de política como luta de inimigos pessoais.

---

<sup>91</sup> Texto recebido via email.

Segundo um secretário de Belo Horizonte – PT:

“ingerência política não só ela existe, mais do que ingerência partidária, porque a gente vive numa sociedade pluripartidária, isso é normal, o que eu acho que ocorre, muitas vezes, é a manipulação dos recursos do FUNDEF para outros fins. E quando você tem relações muito coronelísticas, então, a secretaria de educação sabe que não pode comprar um carro para o prefeito com dinheiro do FUNDEF, mas ela não tem força nem tem controle social que atue para impedir isso”.

Outro secretário de Belo Horizonte - PT admite ter havido interferência, mas não naquele município, sobretudo por causa da eleição de 1998, que tornou a relação entre o Estado e os municípios conflituosa, agravada pelo “processo de municipalização desordenada e apressada”. Salienta, no entanto, que os desacordos e as posições tomadas pelo município com relação à municipalização, dificultaram as relações com a secretaria estadual no governo de Eduardo Azeredo.

Em Contagem, por ocasião da implantação do FUNDEF houve grandes embates políticos, afirmando um secretário municipal -PT que

“o partido que discutiu o canto da sereia, a ilusão de que o FUNDEF iria solucionar os problemas educacionais, foi o PSDB, partido do secretário de educação e nós éramos oposição, PT, sindicalistas, então parecia que a gente estava fazendo uma luta política. O secretário municipal, juntamente com o governo do Estado e com o Governo Federal, era uma panacéia”.

No estado da Paraíba, a interferência partidária se repete. Diversos depoimentos comprovam a presença dessa prática na implementação das ações educacionais e, como não poderia deixar de ser, na implementação do FUNDEF, não obstante as amarras legais que o mesmo possui. Um dos secretários estaduais - PMDB justifica essa postura afirmando que “a política é algo real, ela existe e interfere, interferindo na implementação de qualquer processo”.

Segundo alguns depoimentos, o FUNDEF provocou uma reação política considerada sem lógica e irracional, devido à falta de esclarecimento quanto à sua natureza, predominando a lógica do perde x ganha, problema que foi sendo minimizado a partir de sua própria implementação. O regime de colaboração concorreu para minimizar as divergências políticas entre estado e seus municípios. Tais divergências políticas foram mais acirradas nos municípios menores, “onde voga a idéia do chefe político, do curral eleitoral”, tal qual acontece em muitos municípios de Minas Gerais.

Nesses municípios interioranos, a reação à municipalização parte mais de partidos ligados ao governo,

“porque o chefe político tinha prestígio com o governador. Os partidos de oposição, ao contrário esperam que haja qualquer situação de desgoverno para criticar, não atuando no campo material, de querer atender fisiologicamente”. (secretário estadual – Paraíba - PMDB).

Coincidentemente, dois secretários estaduais fizeram as mesmas considerações a respeito da interferência política nos municípios de João Pessoa e de Conde. Referindo-se a João Pessoa, um deles afirma que “por se tratar de uma capital, o chefe político age diferente do chefe político do interior do Estado, é raro, em João Pessoa, haver um chefe político que tenha comando na cidade toda e se interesse por questões de fisiologismos”. Esta mesma análise valeria para o município de Conde, “porque é uma cidade que funciona como uma espécie de grande João Pessoa, a mentalidade é parecida, não há a história de chefe político e de curral eleitoral”.

A existência de interferência político-partidária na implementação do FUNDEF é admitida tanto pelos entrevistados de Minas Gerais com os da Paraíba, havendo ênfase nas práticas dos políticos do que mesmo dos partidos. De certa forma isso se

justificaria pela frágil institucionalização do sistema partidário brasileiro e pela cultura política prevalecente, sobretudo, em municípios de pequeno porte e menos desenvolvidos.

Como sabemos, o sistema político brasileiro vem revelando, historicamente, deformações que a classe política brasileira insiste em manter pelas benesses que elas lhes proporcionam, a exemplo da infidelidade aos princípios partidários, da pouca transparência na prestação de contas dos recursos financeiros e, sobretudo, da ausência de controle da sociedade sobre as suas ações parlamentares, mostrando, na maioria das vezes, uma grande dissociação entre sociedade civil e sistema político.

#### **5.2.5. - PRÁTICAS**

A concepção de discurso adotada rejeita a distinção entre discursivo e não discursivo, entre “lingüístico e extralingüístico, sendo mesmo sua condição de possibilidade” (BURITI, 1994, p. 149) pois, tanto as palavras como os objetos, as ações/práticas lhe são constitutivas, havendo, portanto, relações de sentido entre elas. Para Buriti (idem), afirmar que nada pode existir fora do discurso, não implica considerar que tudo é linguagem, não havendo como dissociar o “processo de apreensão do real de processos de significação” estes implicam “tanto em redes argumentativas quanto nas práticas concretas e nas instituições” que tornam tais representações significativas.

Nesse sentido, tomamos as práticas que, de uma forma ou de outra, contaram com a participação do FUNDEF, como formas de manifestação de um movimento discursivo que permitiu estruturar novas práticas articulatórias constituídas de relações contingentes.

Na condição de uma política pública, o FUNDEF se propôs a instalar uma nova cultura no financiamento da educação brasileira, conseqüentemente, seu processo de implementação contribuiu para gerar práticas nas mais diversas dimensões da educação, tanto de gestão como de ensino, nos estados e nos municípios.

A análise das práticas decorrentes da atuação do FUNDEF, no entanto, implica considerar as condições existentes nas realidades em estudo, inclusive aquelas práticas já consolidadas e que interferiram na própria implementação do Fundo.

Uma constatação geral apresentada nas entrevistas é a de que o FUNDEF contribuiu, de fato, para a introdução de uma nova lógica no financiamento educacional, uma prática sistematizada de carreamento de recursos para o Ensino Fundamental e que, em decorrência, “os estados e municípios começaram a ter dinheiro certo para fazer suas políticas, estava aí a possibilidade de dar o salto, implementar suas políticas próprias” (representante - CONSED).

De fato, antes do FUNDEF a aplicação dos vinte e cinco por cento vinculados à educação por estados e municípios, conforme a Constituição Federal e a LDB, era passível de atraso, imprevisão e descontinuidade. Os recursos eram geridos de forma centralizada, ocasionando situações inadmissíveis como a sua alocação no final do ano letivo, tendo que ser gastos a queima roupa para não entrar em exercício findo, atropelando e impedindo a efetivação do planejamento educacional.

O desconhecimento, o despreparo generalizado no meio educacional acerca do financiamento, na sua dimensão contábil, induziu práticas que permitissem o desenvolvimento de competência técnica no trato dos recursos do FUNDEF.

Têm-se vários exemplos como o da CNTE que, no sentido de aprofundar as regras do financiamento, “constituiu o GATE –Grupo de Apoio Técnico -, contando com assessoria, com o objetivo de capacitar os dirigentes da CNTE e representantes dos sindicatos nos conselhos estaduais do FUNDEF” (representante-CNTE). Conforme seu depoimento, hoje existe na categoria dos trabalhadores em educação os que “são verdadeiros doutores em financiamento da educação”, o que facilitou maior articulação entre os níveis estadual e municipal, nas ações desencadeadas pela entidade. Também representantes tanto do CONSED como da UNDIME declararam que estas entidades promoveram práticas sistemáticas de capacitação dos gestores estaduais e municipais, com vistas a um maior entendimento do FUNDEF.

Dentre as práticas evidenciadas em Minas Gerais, encontra-se a reorganização da estrutura pedagógica de muitos municípios, mediante a criação de equipes pedagógicas mais qualificadas, devido “ao crescimento do nível de consciência e de competência dos secretários municipais de educação” (secretário estadual – Minas Gerais -PSDB).

É, no entanto, a prática da discussão da política educacional do estado, envolvendo o secretário estadual e secretários municipais que tem sido uma tônica, sobretudo, a partir do processo de municipalização acelerada propiciada pelo FUNDEF, conforme diz um secretário adjunto estadual de Minas Gerais -PSDB:

“hoje, numa mesa redonda não é mais só o técnico da secretaria estadual que fala, mas falam também os secretários de vários municípios, Belo Horizonte, Contagem, Betim, Teófilo Otoni, que

estão trabalhando pela política educacional, pela educação do seu município e vem discutir coisa do estado também”.

Uma prática que, segundo afirma um secretário estadual - PSDB, teve rebatimento na qualidade da educação, foi a atuação dos conselhos do FUNDEF que, pela sua própria formatação, exercendo controle social, gerou “uma mudança de comportamento muito grande no setor educacional, refletindo na qualidade do ensino”.

Desse modo, inovações como o controle social, a educação como tema de discussão na própria escola, ocorreram por conta dos recursos vinculados, pois “mesmo que não tenha ocorrido aquilo que se esperava, houve a melhoria dos equipamentos, dos materiais, novos laboratórios, merenda escolar de melhor qualidade e a garantia do transporte escolar” (secretário estadual - Minas Gerais – PMDB).

#### Um dos secretários estaduais de Minas Gerais –PMDB

destaca a

“adoção do regime de colaboração entre o sistema estadual e os sistemas municipais, com base no FUNDEF e na QESE que permitiu a realização de diferentes ações: Programa de Capacitação de Dirigentes (PROCAD), incluindo dirigentes estaduais e municipais; Programa de Capacitação de Professores (PROCAP), atingindo professores das duas redes públicas; o Sistema Mineiro de Avaliação da Escola Pública (SIMAVE), implantado em 2000 e que, em 2002, conseguiu adesão de 194 municípios, tendo sido coordenado pela Universidade Federal de Juiz de Fora e desenvolvido por um consórcio de 28 instituições de ensino superior, incluindo universidades federais, estaduais e faculdades particulares”.

Uma prática de grande impacto na educação mineira decorrente do FUNDEF foi o Projeto Veredas<sup>92</sup>, fruto de uma ação interinstitucional, envolvendo a UFMG, a sua promotora, o Estado e os municípios. Implantado em 2002 no âmbito do regime de

---

<sup>92</sup> De iniciativa da UFMG, integrou um programa internacional, o PACI (Programa Anchieta Cooperação Interuniversitária). Um curso de sete semestres, à distância, em que o professor continuava em exercício, tendo que, a cada módulo, a cada semestre, ficar na universidade e depois ter três grandes encontros com os seus tutores para recebimento de material e participação nas provas.

colaboração estado x municípios, trata-se de curso de nível superior (normal superior) destinado a professores em exercício nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, tanto da rede estadual, como municipal.<sup>93</sup>

O grande mérito do Projeto Veredas, aliás um curso muito bem sucedido, do ponto de vista do FUNDEF, foi este Fundo ser tema de estudo ao longo do curso, possibilitando o entendimento de como a escola pública é financiada. O FUNDEF foi discutido em várias disciplinas: Financiamento da educação, Gestão Democrática, Políticas Públicas de Educação e Economia da Educação, conforme afirma um dos secretários municipais de Belo Horizonte - PT.

Uma das conseqüências interessantes desse curso foi que os municípios perceberem que os professores deveriam participar mais dos conselhos do FUNDEF, o que de fato ocorreu, evidenciando maior qualificação do que os demais membros.

Mas por outra parte suscitou crítica de alguns que, segundo o depoimento de um dos estudiosos ouvidos,

“houve situações bastante ambivalentes, prefeitos que responderam positivamente a isto, na medida em que isto jogava água para o moinho deles, que iria valorizar a educação, e houve situações em que os prefeitos ficaram furiosos da vida, vieram reclamar porque as professoras estavam insolentes, estavam querendo saber mais do que deviam a respeito das contas do FUNDEF. As professoras voltaram para os municípios dizendo, cadê as prestações de contas, foram atrás dos conselhos, onde está isso? Onde está aquilo?”.

A Fundação João Pinheiro também tem oferecido cursos, consultorias sobre o FUNDEF:

---

<sup>93</sup> “O Veredas foi criado para possibilitar a formação dos professores da rede estadual. Foram criadas, inicialmente, doze mil vagas, sendo ampliadas para quinze mil por solicitação de prefeitos que queriam entrar no projeto”(Secr. Munic. B.H - PT.)

“Ela procura fazer com que o orçamento seja peça consciente, seus determinantes, etc. passando uma informação correta, uma conscientização a respeito do orçamento, da destinação e das finalidades”, conforme um dos estudiosos entrevistados”.

Com relação a Belo Horizonte, há que se registrar avanços pedagógicos corporificados na “Escola Plural”,<sup>94</sup> um projeto avançado para a época, que transformou radicalmente a estrutura das escolas e a concepção de política educacional, a experiência de organização curricular por ciclos que continua sendo vivenciada na rede municipal. A implantação desse novo padrão de escola requereu grandes investimentos: “em material, em formação de recursos humanos, na instituição do PCC e o FUNDEF, com certeza disponibilizou recursos desonerados para isto”. (secretário municipal - Belo Horizonte - PT). A inclusão de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, de acordo com a proposta de ciclos também constituiu uma reorganização na rede possibilitada pelo FUNDEF<sup>95</sup>.

Considerando que, para Belo Horizonte, o FUNDEF representou recurso novo, a Prefeitura optou alocá-lo integralmente no pagamento de salários, ou seja, cem por cento ao invés de sessenta por cento, conforme determina a Lei do FUNDEF. A desoneração de recursos, conforme um dos secretários municipais - PT,

“deu oportunidade de investir os outros recursos existentes na estimulação de práticas de formação, de novas práticas pedagógicas, ao incentivo à organização da escola, colocar o aluno na centralidade do processo educacional. Isso não foi reflexo direto do FUNDEF, foi efeito colateral”.

Os recursos do FUNDEF contribuíram para atenuar a questão da remuneração dos docentes que, conforme um dos secretários municipais de Belo Horizonte - PT, “os

---

<sup>94</sup> A Escola Plural por ter representado um avanço muito grande para a época em que foi implantada, foi mal compreendida, sofrendo críticas pelo despreparo dos educadores quanto às conquistas que ela encerrava.

<sup>95</sup> Questão que gerou críticas, mas que foi “justificada pelo município não para aumentar a matrícula no Ensino Fundamental, mas como consequência de uma proposta pedagógica firmada na concepção de que o tempo da criança na escola é um tempo de formação” (Secr. Munic. B. H - PT).

salários dos docentes do município são mais elevados do que os dos docentes estaduais e dos demais municípios e, de resto, em relação ao conjunto do país, em alguma medida”.

Com os recursos desonerados, houve a possibilidade de investir nas condições materiais da escola, com novos projetos. Nesse aspecto, uma prática inusitada é o Fator 1.5, uma forma de organização da rede no Ensino Fundamental, ou seja, a aplicação da correlação 1.5 como fator de definição da quantidade de professores em relação às turmas em funcionamento.

“A organização das escolas compreende um quantitativo de professores face ao número de turmas, de modo a que, em cada turno tenha cinquenta por cento a mais de professores do que o número de turmas. O professor tem, na sua jornada de trabalho dentro da escola, uma fração que não seja para atividade estrita de regência” (secretário municipal - Belo Horizonte - PT).

Um conselheiro municipal de Belo Horizonte anota que “esta e muitas outras práticas inovadoras se sustentaram em um financiamento mais generoso que tem havido com o FUNDEF”.

Assim, o plus gerado pelo FUNDEF contribuiu para o incremento de ações, a exemplo da permanência do Ensino Médio, para alunos provindos do sistema de ciclo de formação, da redefinição da proposta de Educação Infantil e da implantação da capacitação sistemática dos docentes, pela criação do CAP –Centro de Apoio aos Profissionais da Educação, na perspectiva da capacitação em serviço.

Não obstante o FUNDEF tenha contribuído para a efetivação dessas inovações, um dos conselheiros municipais de Belo Horizonte chama atenção que “a origem dessas inovações está na afirmação de uma política voltada para a inclusão social, para a garantia de oportunidades para alunos mais carentes”. Esta mesma postura

caracteriza um secretário municipal -PT: “A gente poderia ter muito mais dinheiro, mas sem a definição de uma política, talvez a gente não estivesse fazendo o que está fazendo”. Haveria, assim, íntima relação entre recursos e práticas, pois os recursos dão sustentação às práticas, contudo estas dependem de vontade política, de um projeto definido e dos compromissos assumidos pelo governo de uma localidade.

Uma outra prática que vem sendo efetivada em Belo Horizonte, desde 1996, na perspectiva da democratização do direito à educação, é a bolsa escola municipal que, conforme depoimento “possibilitou caçar os meninos que a chamada escolar não abrangia; hoje a cobertura em Belo Horizonte deve estar em torno de 99%”.

No município de Contagem, os recursos do FUNDEF também foram carreados para complementação da folha de pagamento dos docentes, liberando os demais recursos disponíveis no sistema para a efetivação da política educacional. Embora não cobrindo a folha de pagamento dos docentes, o FUNDEF tem beneficiado o município, alargando a melhoria salarial e, sobretudo, permitindo-lhe investir na capacitação docente. O município conta hoje com um quadro de professores de nível superior e com pós-graduação, em sua grande maioria.

Segundo afirma um dos conselheiros municipais de Contagem, “a melhoria salarial dos professores, a formação que lhes é dada tem revertido em aprovação e elevação da qualidade do ensino. Temos indicadores disso, temos isso estatisticamente”. Afirma, também, que o FUNDEF em Contagem possibilitou a “implementação de projetos novos na área de ensino e de gestão, a adoção do sistema de ciclos, a vivência da pedagogia de projetos, enfim, contribuiu para que se pudesse priorizar o ensino”. Uma prática, segundo ele, que foi instituída foi a do “estudo

sistemático, inclusive com a participação de teóricos e isso tem mudado as relações e a prática pedagógica da rede”.

A prática mais relevante permitida pelo FUNDEF em Contagem foi,

“na verdade, organizar, sistematizar, disciplinar o uso dos recursos e, pelo fato de ele ter disciplinado, gerou a obrigatoriedade do investimento e com isso você amplia o número de unidades escolares, você consegue ter investimento na formação dos professores, você consegue tornar a escola inclusiva de fato, você democratiza o uso, a ocupação, a estratégia, a formação”. (secretário municipal - Contagem - PT ).

Perspectiva que é secundada por um conselheiro municipal de Contagem : “Antes havia formas de você desvirtuar, camuflar os recursos, a gente acabou com aquela história de que a calçada, o esgoto em frente à escola era recurso da educação”.

No caso do estado da Paraíba, segundo afirma um de seus secretários estaduais, a grande prática promovida pelo FUNDEF foi “a modernização da gestão dos sistemas municipais, o incremento da política educacional, em decorrência da conscientização a respeito dos compromissos dos municípios com o Ensino Fundamental”.

Uma outra prática foi a institucionalização do Concurso Público para ingresso dos professores em muitos dos municípios, concorrendo para a eliminação da prática do nepotismo e do clientelismo na indicação dos profissionais.

Mas, principalmente, a educação, com a implantação do FUNDEF passou a integrar o debate das questões do município: “isso começou a entrar em pauta, a ser falado, porque houve aquela idéia de mais receita. Como entrou em pauta, os prefeitos começaram a valorizar mais a questão da educação, começaram a escolher melhor os secretários municipais” (secretário estadual – Paraíba - PMDB).

Também é atribuída ao FUNDEF a organização dos municípios, pois, “O FUNDEF partiu do pressuposto de que as secretarias municipais eram organizadas, mas não eram, elas passaram a se organizar, na grande maioria dos municípios, depois. Onde isso não aconteceu você vai verificar que as secretarias continuam na mesma desorganização, mas muitos deles conseguiram um padrão de organização” (conselheiro estadual – Paraíba - PMDB.).

Prática semelhante à de Contagem, no uso das verbas destinadas à educação, ocorreu na Paraíba, em muitos de seus municípios, reduzindo-se a prática de desvios e de mau gerenciamento, devido à atuação dos órgãos de acompanhamento e fiscalização: os Tribunais de Contas e os Conselhos de Acompanhamento e Controle do FUNDEF.

Duas práticas foram destacadas com relação à capital, João Pessoa, e que foram introduzidas antes mesmo da implantação do FUNDEF, mas que a prepararam. Uma delas foi o censo escolar, pois “desde 1997 o pessoal já estava cadastrando as crianças e levando para a escola, era um trabalho sério, eficiente de busca da criança. Os diretores se empenharam mais em ir às casas, porque o censo envolvia muitos agentes, professores, diretores, professores que estavam readaptados de função” (conselheiro municipal - João Pessoa - PSDB).

A outra prática foi a matrícula automática que facilitou o ingresso do aluno na escola, “ele estava automaticamente matriculado, a não ser que ele dissesse que não queria. O FUNDEF ajudou a ampliar esse desejo, porque dependia do número de alunos, quanto mais alunos mais recursos, isso não se pode mascarar pois foi importante para o crescimento da rede” (conselheiro municipal - Paraíba).

Já a prática de gestão financeira mais transparente e focalizada para a proposta pedagógica “porque o secretário se sente mais prestigiado, senhor de suas decisões, ou das decisões mais importantes da secretaria” foi assinalada por um secretário municipal de Conde - PL.

Aliás, a mudança de comportamento da própria administração local em relação à educação constitui aspecto ressaltado por um dos secretários municipais de Conde - PL “o FUNDEF transformou, de alguma forma, a secretaria de Educação numa secretaria especial. O prefeito normalmente usa para justificar a compra de determinados equipamentos para a Secretaria de Educação e não compra para outras secretarias porque a educação tem dinheiro”.

Essa mudança adviria da imagem criada de que a Secretaria de Educação tem mais recursos, calcada, segundo um dos secretários, em um erro de origem: “Na primeira entrevista do Ministro Paulo Renato a respeito da sanção da Emenda Constitucional nº 14, ele dizia que o Governo Federal estava assegurando, através do FUNDEF, recursos para o pagamento do professor, com base nos trezentos reais”. Isso provocou, conforme analisa o secretário, dois grandes equívocos: que se teria um salário base nacional “e isso não era verdade” e que era o Governo Federal quem mandava dinheiro, “até hoje os prefeitos acreditam que é dinheiro que vem da União”.

Conde se inclui entre os municípios paraibanos que instituíram o concurso público para ingresso de professores, como também para técnicos da secretaria de educação, conforme afirma um dos secretários - PL:

“eu tenho duas categorias de que me orgulho muito, eu tenho planejador educacional concursado, se vier novo secretário ele não pode dizer vá para a escola, tenho inspetores concursados, pedagogos concursados como pedagogos. Essa foi uma prática possível por

causa do FUNDEF, mas isso não é uma prática determinada pela legislação do FUNDEF, mas pela organização da gestão administrativa”.

Outras práticas foram ainda enfatizadas em diversas entrevistas: capacitação universitária dos docentes, permitindo convívio constante com a UFPB; capacitação em serviço dos professores de forma sistemática, observando-se uma melhoria na qualidade de ensino, conforme atestam os indicadores educacionais; realização do censo escolar considerado “como um dos maiores benefícios que o país recebeu por consequência do FUNDEF” (secretário municipal – Conde - PL).

Vale lembrar que a capacitação dos docentes, conforme salientado por Weber (2004, p. 75)

“torna-se uma prática corrente na segunda metade dos anos 80, dada à progressiva compreensão por parte dos estados e municípios e da academia, do lugar estratégico ocupado pela qualificação docente na melhoria da qualidade do ensino básico,

o que de certo modo, relativizaria a associação estabelecida entre capacitação em serviço e institucionalização do FUNDEF.

Entretanto, queira-se ou não, o FUNDEF teve parcela de contribuição no desenvolvimento de muitas práticas favoráveis à modernização da gestão educacional e das escolas, facilitando a criação de mecanismos transparentes de administração governamental na esfera da educação e, sobretudo, impulsionando a melhoria das condições de trabalho e salariais dos professores e o seu desenvolvimento profissional. A profundidade de tais mudanças, entretanto, tem na vontade política dos governantes, associada às condições previamente instaladas nas localidades, fatores favorecedores da criação de uma nova postura em relação à oferta educacional, que foram ou não explorados.

Essa análise ratifica o pensamento de Fairclough (2001, p. 90-91) de que um discurso guarda “uma relação ativa com a realidade, “ele representa uma forma de prática social”, ele é, portanto, ”uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significados”. Ou seja, o FUNDEF articulou sentidos do debate educacional em curso no Brasil, sobretudo, a partir da década de 1980, atuando como instrumento de modernização da oferta educacional, na medida que subvinculou compulsoriamente recursos financeiros. Seja ou não inspirado nas recomendações dos organismos internacionais o que é possível verificar nos casos estudados são indícios de sua transformação em efetivo mecanismo de democratização da educação, processo que ainda precisa certamente avançar.

## CAPÍTULO VI

### DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: O QUE O FUNDEF TEM A VER COM ELA?

**A** Teoria do Discurso por nós assumida entende o social como uma construção política, como um discurso, podendo-se dizer que “o político é o nome dessa dimensão originária de todo arranjo histórico”; é ele “o terreno da ambigüidade, da contingência, do poder, da heterogeneidade” e mais, “o político nunca será erradicado, seja pela realização da utopia, seja pelo alcance de plena racionalidade pelos sujeitos sociais” (BURITI, 1994, p. 153).

É no terreno do político que se firma a hegemonia, fincando pontos de referência, marcas e limites, o que leva a considerar a existência do “transbordamento das margens do social”, e essa “experiência dupla de contenção/transbordamento é característica de uma forma de produção que chamamos democrática” (idem).

Ao considerarmos que o social permite esse processo de retenção e de transformação de significados, mediante arranjos e negociações que são historicamente contingentes, podemos compreender a democracia como forma de organização social que “apela para significantes de participação, de igualdade e de liberdade, tanto quanto para a necessidade de uma aquiescência firme às regras do jogo” (Ibidem).

Assim, qualquer projeto político que tenha a democracia como princípio admite processos de reversão e de substituição e reconhece a impossibilidade de atingimento de uma sociedade plenamente democrática, o que significa dizer que o que se opera são processos de democratização capazes de realizar mudanças no contexto das instituições e das práticas sociais.

Desse modo, é indispensável pensar a democracia a partir da idéia de diferença, de particular, de múltiplo, de heterogêneo, da concepção de um sujeito descentrado que é construído na intersecção de múltiplas posições subjetivas, cuja articulação se faz no âmbito de práticas hegemônicas.

A democracia, conforme pensamos, deriva de uma nova hegemonia resultante da articulação de lutas democráticas, de uma multiplicidade de práticas democráticas. Conforme Mouffe (1996:33), “uma hegemonia nunca será completa e, de qualquer forma, não é desejável que uma sociedade seja governada por uma única lógica democrática”. Acrescenta ela que “um projeto de democracia radical e plural, pelo contrário, exige a existência de multiplicidade, de pluralidade e de conflito e vê neles a *raison d’être* da política” (idem).

Segundo Fairclough (2001, p. 94), a prática política não se traduz apenas em *locus* de luta pelo poder e o discurso, como prática política, possibilita estabelecer, manter e transformar as relações de poder e as entidades coletivas, ou seja, as práticas políticas presentes em diferentes instituições sociais.

Nesse sentido, as falas dos entrevistados nos permitem captar diferenças, semelhanças, contrapontos, controvérsias, a respeito da atuação do FUNDEF como prática democratizante da educação, possibilitando-nos inferir de que democracia eles falam.

Pudemos observar a existência de posições diversas acerca da contribuição do FUNDEF para a democratização da educação, de modo específico, do Ensino Fundamental e da escola como ponta do sistema educacional. São visões que circulam da concepção liberal democrática hegemônica às concepções não hegemônicas, da

compreensão do FUNDEF como mecanismo de democratização à descrença desse seu possível potencial.

Visões que denotam, igualmente, diferentes perspectivas do que seja democracia: daquelas comprometidas com a racionalidade capitalista, com o projeto liberal-burguês, àquelas que se colocam num espectro mais à esquerda, apontando para a emancipação e para um novo entendimento do espaço estatal em sua relação com a sociedade civil. Aliás, um dos estudiosos entrevistados admite que o FUNDEF concorreu, sobremaneira, para alargar as possibilidades de intervenção dos diferentes atores educacionais e da sociedade civil no uso e no controle das verbas públicas destinadas à educação. Exemplos dessas diferentes visões serão a seguir tematizados em interlocução com autores que inspiraram este estudo.

Na opinião de um dos representantes do MEC, há uma relação direta entre FUNDEF e democratização, na medida em que ele amplia, fortalece a gestão democrática, promovendo práticas de democratização, mediante a socialização, distribuição equitativa segundo a capacidade de atendimento de cada município. “Se o município é pobre e está ao lado de um município que tem condições, você com o FUNDEF deu uma equalizada entre os dois. Isso é democrático, isso é justo, isso é concorrer para a prática da gestão democrática”.

Em oposição à esta visão e, partindo do princípio de que a democratização da educação deve se traduzir em espaço de instalação de práticas participativas que permitam aos municípios avançarem no processo organizativo de suas instituições sociais e políticas, dinâmica que não foi promovida pelo FUNDEF, pois já estavam

em curso experiências comprometidas com a democratização, como seria o caso de Minas Gerais, um dos seus secretários estaduais – PSDB - afirma que

“Minas é precursor nisto, foi um dos primeiros estados a buscar alternativas democratizantes, como é o caso da criação da Caixa Escolar, que parte do entendimento de que toda escola deveria ter orçamento próprio, uma entidade jurídica que lhe desse autonomia de gestão, que é uma autonomia possível, uma autonomia razoável”.

No entanto, a descentralização de recursos financeiros, por si só, não garante necessariamente a democratização, embora seja condição para a sua materialização nos níveis subnacionais. Pode até contribuir para a realização de ações que melhorem o funcionamento da escola. Contudo, o que dará feição democrática é a forma como a sociedade civil participa na definição do destino dos recursos, no controle dos gastos, propiciando transparência e otimização de sua aplicação.

Isto, no entanto, não é reconhecido por esse secretário entrevistado que considera ter a democratização da gestão mais ver com o

“grau de sofisticação que o município vai adquirindo, na medida em que se moderniza a sua estrutura, tornando-o capaz de gerar emprego, de gerar renda, ele passa a ter um padrão de gestão que vai melhorando os resultados e aumentando a participação, por exemplo, dos pais na escola”, o que, aliás, não decorreria do FUNDEF.

Vai mais além na sua argumentação, ratificando a idéia de que o desenvolvimento do município, “sua modernização”, vai gerando problemas de gestão, enfrentamento de conflitos”. Para ele a

“racionalidade no enfrentamento das questões não é ideológico, ser democrático não é ideológico, a escola não produz seus efeitos, nem realiza seus fins se não houver envolvimento dos pais, da comunidade e isso é muito mais uma sabedoria de quem entende de sistema educacional e isso não é uma atitude motivada por uma crença político-ideológica”.

Ora, considerar a modernização da gestão administrativa e o crescimento econômico como responsáveis pela democratização do município e da educação seria indicador de visão liberal, facilmente, contestada pela recente história brasileira. Se crescimento econômico fosse equivalente à democratização, o período da consolidação democrática brasileira teria sido o período do milagre econômico, em pleno regime militar. Ser democrático remete sim, à ideologia e à política, bastando lembrar que eficiência técnica e racionalidade administrativa, historicamente, têm sido utilizadas pelas elites do sistema capitalista para negar projetos sociais e políticos em confronto. Enfatizar tais procedimentos constitui uma forma de obtenção de hegemonia e de ratificação de interesses, não sendo, certamente, por acaso que pensadores da democracia liberal-representativa voltaram-se para a descrição do funcionamento da democracia, como o fazem Schumpeter, R. Dahl e Bobbio, dentre outros.

Seria, desse modo, possível afirmar que a visão de democracia implícita nos depoimentos desse secretário seria pautada por uma concepção racional e eficiente, ou seja, uma democracia que reafirma o ideário que inspira o sistema capitalista de produção, o que remeteria à ideologia.

A ideologia é, segundo Laclau e Mouffe (S/d, p.8),bb “um efeito discursivo que permite a crença de que existe um arranjo social particular que pode trazer o fechamento e a transparência da comunidade, existe ideologia sempre que conteúdos particulares mostram-se mais do que eles próprios”. Ou seja, conforme Pinto<sup>96</sup> há ideologia

“quando, por exemplo, a “causa” dá sentido aos atos, a todas as manifestações, a todas as políticas, quando um dado discurso consegue tal façanha, não permitindo nenhuma incerteza de

---

<sup>96</sup> Texto recebido por E-MAIL

significado se está, segundo Laclau, frente a um discurso ideológico”.

Uma visão ideológica pode ser encontrada em outros argumentos arrolados por este secretário como, por exemplo, “não é admissível administrar uma escola de forma burocratizada, centralizada, de cima para baixo, sem participação dos pais, da comunidade e dos professores” ou, ainda, “à medida que o sistema educacional se expande gera uma categoria de docentes, amplia as possibilidades de movimentos grevistas, como em B.H. que há vinte anos não tinha greve, hoje tem, mesmo num governo do PT<sup>97</sup>”.

Ressalte-se que só em períodos mais recentes, sobretudo a partir de meados dos anos de 1980, é que a sociedade brasileira vem protagonizando conquistas democráticas. A cidadania foi se construindo, coletivamente, por meio da sua luta contra o regime militar, abrindo caminhos, ampliando e conquistando espaços.

Concomitante ao processo de democratização social, o sistema educacional e a própria escola vão passando por significativas mudanças, sendo reivindicada a democratização de suas estruturas, pela eleição direta para diretor e implantação de conselhos escolares com caráter deliberativo e propositivo.

Mas não é por estas razões que o entrevistado percebe positivamente o FUNDEF. O que lhe chama atenção é que a sua regra obriga a colocar dinheiro na lógica democrática. O FUNDEF é importante “porque ele tem uma estrutura que gera novas condições para que os conflitos se estabeleçam e, aí, a administração dos conflitos, sim, é que vai ser politicamente informada”. Porém a dimensão do conflito não pode ser tratada administrativamente, desde que ela é inerente à própria democracia e

---

<sup>97</sup> Foi em Minas Gerais e, particularmente em Contagem, que teria nascido o novo sindicalismo, em finais da década de 1960, engendrando novas formas de participação e de lutas. O estímulo à participação da base através da freqüente realização de assembleias plebiscitárias com caráter deliberativo, à autonomia da organização frente ao poder público, à crítica radical ao modelo tecnocrático, são algumas das características desse novo sindicalismo,, contrastando, com o modelo prevalecente no período Vargas.

“que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito, mas representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente” (DAGNINO, 2002: 300).

De todo modo, segundo o mesmo entrevistado, a associação do FUNDEF com crescimento econômico permite ampliar os níveis de participação porque,

“nos municípios mais pobres e de médio porte, existe temor; as relações continuam clientelistas, não há vida sindical, as escolas municipais não têm autonomia para escolher seus diretores, o controle político se faz muito maior, porque as práticas políticas no interior de Minas são pouco modernas. Se o município é atrasado, as práticas políticas também são atrasadas e as esquerdas batem pior até. Temos que desideologizar estas questões”.

Seu discurso é centrado no binômio: moderno x atrasado, conduzindo-o a perceber o FUNDEF pelo viés da modernização administrativa, o que o aproximaria de uma de uma postura política liberal conservadora.

Essa visão política nos remete a Mouffe (2003), para quem na filosofia liberal “o domínio do político é sempre tratado por uma abordagem individualista e racionalista que o reduz ao econômico ou ao ético”. Para ela, “este tipo de racionalismo constitui sempre um obstáculo para apreender a natureza do político e de sua dimensão agonística”, ou seja, do pluralismo agonístico. Na perspectiva liberal, as decisões políticas são vistas numa perspectiva tecnocrática, fundadas numa suposta imparcialidade, o que fundamentaria a tentativa de desideologizar e despolitizar a democracia, enfatizando a “sabedoria”, como forma de democratização.

É preciso, contudo, considerar que para Laclau e Mouffe (1985, p. 64-67), “a tarefa da esquerda não pode renunciar à ideologia liberal-democrática, mas, ao contrário, aprofundá-la e expandi-la na direção da democracia radical e plural”. É à pluralidade do social “que se liga o projeto de democracia radical e a sua possibilidade

emana diretamente do caráter descentrado dos agentes sociais, da pluralidade discursiva que os constitui em sujeitos, e dos deslocamentos que têm lugar no interior dessa pluralidade”.

A participação política, segundo um outro secretário de educação, desta feita, municipal – PT -, tem necessariamente conteúdo valorativo. Fazendo alusão a teóricos como Hannah Arendt e Vera Teles, ressalta a importância “do direito a ter direitos, da participação política como algo intencional, refletido, que requer tomada de posição, porque não é neutra, envolve concepção de mundo e de projeto social”.

É interessante ressaltar a alusão feita à questão do “direito a ter direitos” que, segundo Santos e Avritzer (2002, p. 56), decorre da identificação da noção de “direito” que surgiu “durante o processo brasileiro de democratização e de constituição de atores comunitários<sup>98</sup>”.

Para Laclau, o alargamento da noção de direito, ao incluir os denominados direitos coletivos e sociais, gerou disputas e mobilizações, alterando, significativamente, o discurso liberal-democrático clássico, complexificando a relação entre Estado e sociedade civil.

Nessa perspectiva, aflora uma concepção ampliada de democracia que ultrapassa os limites da participação política e inclui a dimensão social: “a democracia precisa ser re-encantada, ela precisa mostrar que tem capacidade de resolver os problemas sociais, sob pena de perder seu encantamento e a sua razão de ser. Ela tem que dar conta da qualidade de vida do povo e resgatar o sentido da participação popular” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT).

---

<sup>98</sup> A esse respeito ver SADER, 1988; DAGNINO, 1994.

Além de conceber a democracia como uma utopia a ser sempre perseguida, alimentada e realimentada, num contínuo processo de construção e reconstrução, como um discurso que está sempre se rearticulando em função das lutas sociais e políticas, o depoimento evidencia a clareza de que a democracia, em seu sentido pleno, não se restringe à dimensão política, pois as práticas democráticas se espriam na sociedade, contribuindo para a resolução de problemas sociais.

Na medida que há maior participação, existem maiores possibilidades de interferência nas decisões políticas, pela força de pressão, de negociação e de barganha. Assim, segundo esse entrevistado, a democracia não se revela apenas a partir de sua descrição, mas expressa também um caráter prescritivo. Sua visão parece se aproximar da concepção de democracia participativa de Boaventura dos Santos contendo também elementos que a ligam ao modelo argumentativo/deliberativo de Habermas.

Nesse sentido, essa concepção de democracia se aproxima das teorias não hegemônicas, o que fica mais claro quando prossegue referindo-se à experiência de Belo Horizonte:

“nós desenvolvemos um processo que a gente chamou de constituinte escolar, nós promovemos nesta cidade um processo mais vigoroso de discussão da política educacional que já houve. Nós passamos dois anos discutindo política educacional, envolvendo academia, partido político, entidades de classe, professores, pais, alunos”.

Conforme seu depoimento, o que se tinha por trás da criação da Constituinte era “o desejo e a vontade política de que nesse processo os atores derivassem da mesma estatura, uma jogada arriscada, extremamente ousada, que colocava, pela primeira vez, na mesma estatura os diversos segmentos envolvidos, a mesma voz, o mesmo voto”.

Um processo que tinha caráter deliberativo e que, segundo ele, fortaleceria a participação política, a democracia.

É oportuno frisar que a década de 1980<sup>99</sup>, no Brasil, correspondeu ao período áureo de democratização política do país com a reintrodução do pluripartidarismo, a avalanche de processos eleitorais, a liberdade de imprensa, o processo organizativo das diferentes categorias de trabalhadores, exemplos que demarcam esse avanço democrático.

Contraditoriamente, porém, é nessa mesma década que o país estampa estatísticas de grandes perdas econômico-sociais, sendo, inclusive, considerada por alguns teóricos, a década perdida na economia, de pauperização de grandes segmentos da nossa população. Isso mostra que a democracia que temos não tem sido capaz de contribuir para a socialização da riqueza, para o equacionamento de crônicos problemas sociais, o que implica afirmar que a democracia política que temos, pouco tem contribuído para a afirmação de uma democracia econômico-social. Reiteram essa análise Paoli e Telles (2000, p. 103), quando afirmam que

“essa década, vivida sob o signo da esperança democrática, encerrou-se, no entanto, com o espetáculo de uma pobreza talvez jamais vista em nossa história republicana, uma pobreza engendrada na convergência problemática de uma pesada tradição excludente, de uma crise econômica prolongada e os efeitos perversos da modernização econômica e uma reestruturação produtiva”.

É por razões como essa que defendemos a democracia radical como um projeto a ser perseguido uma vez que ele “implica numa dimensão socialista, pois é necessário por fim às relações capitalistas de produção, que estão na raiz de inúmeras relações de

---

<sup>99</sup> Cabe lembrar que “os discursos de oposição aos regimes autoritários na América Latina, nos anos 70 e 80 são bons exemplos da noção de democracia como um ponto nodal. No caso especial do Brasil. A democracia foi articulada tanto ao fim da censura, respeito aos direitos humanos, eleições diretas para presidente, como ao fim da inflação, fim do desemprego, solução para os problemas de saúde, educação etc” (PINTO, 2002).

subordinação” (LACLAU e MOUFFE, 1985, p. 65), “pois o que está em jogo é a verdadeira participação de todos os sujeitos em decisões quanto ao que deve ser produzido, como se deve produzir e as formas pelas quais o produto deve ser distribuído” (idem). É a partir dessas condições que poderemos dizer que há apropriação social da produção.

Buscando captar a relação existente entre o FUNDEF e o processo de democratização, um secretário estadual da Paraíba - PMDB - reconhece que, dentre os aspectos dificultadores da instalação de práticas mais democratizantes na educação está “a cultura ainda arraigada de autoritarismo, de burocratização, ressentindo-se os municípios e as escolas da vivência de processos mais libertários, indutores de uma maturidade política e de maior autonomia”. Reconhecendo as conquistas decorrentes da Constituição Federal de 1988 e da LDB, que sem dúvida representaram marcos na construção de uma cultura mais democrática, para esse secretário, “o FUNDEF seguiu os passos da LDB, constituindo um marco na democratização do financiamento educacional brasileiro”.

Nesse sentido, vale registrar um comentário feito por Miguel Arraes de Alencar, então governador de Pernambuco, durante o encontro realizado no Palácio da Alvorada, ainda em 1995, para anúncio oficial do FUNDEF: “tudo bem, esse é um belíssimo mecanismo de democratização e de distribuição de recursos, de assegurar a educação obrigatória, mas, contanto que isso não seja feito em detrimento dos outros níveis de ensino”. Preocupação pertinente, sobretudo quando se trata de um chefe de Estado de nítido compromisso com as políticas públicas e que reconhecia a política do ensino superior como condição de melhoria da Educação Básica.

Nesse aspecto, Souza Júnior (2003, p. 24) salienta que o FUNDEF possibilitou avanços significativos no financiamento da educação brasileira, pois, além de tornar transparente as fontes de recursos, introduziu a prática do controle e da fiscalização de contas, afirmando que “a fiscalização e a publicização de dados referentes às receitas e às despesas com o ensino são condições imprescindíveis para facilitar o acompanhamento dos órgãos públicos e, conseqüentemente, da sociedade civil no tocante à aplicação do pecúnie público destinado ao ensino”.

De fato, na medida que essa prática se efetiva, contribui, sem dúvida, para democratizar o ensino, vislumbrando-se possibilidades de destinação e aplicação de verbas naquilo que atende às demandas de cada localidade, consoante com os preceitos legais e a capacidade gerencial instalada, ampliando, por conseguinte, a competência dos segmentos sociais no acompanhamento e controle da coisa pública, como um exercício de cidadania.

Segundo afirma um dos secretários estaduais - Paraíba: “com o FUNDEF abriu-se a caixa preta, não há mais segredos, porque uma parcela importantíssima dos recursos manipulados pelos órgãos da educação, pela própria prefeitura e pelo Estado, saiu da parte discricionária e passou a ser vinculado a normas e, especialmente, a esse controle social”. Isso significa dizer que as verbas do FUNDEF são controladas, pois segundo ele: “é um controle que está no ministério público, no tribunal de contas e nos conselhos do FUNDEF”.

Por outro lado, reconhecendo que esse controle só pode se dar à proporção que a sociedade apresente grau de organização e de consciência do que seja “público”, há a preocupação com a falta de condições de pressão dos diversos segmentos da sociedade

brasileira pois, conforme ele, “estamos assistindo a uma dissociação entre Estado e sociedade civil, estamos caminhando, cada vez mais para um distanciamento maior; a sociedade civil tem cada vez menos a dizer, pouco a influenciar no Estado e nas suas políticas, nas suas determinações”.

De fato, o sistema político brasileiro, embora se defina como plural e democrático, para alguns teóricos, está mais para uma poliarquia<sup>100</sup> do que para uma democracia. É inegável que temos aspectos importantes e significativos que caracterizam uma democracia, a exemplo da universalização do voto, da alternância do poder, do pluralismo político partidário, do pleno funcionamento de um Congresso Nacional e de assembleias estaduais e municipais etc. Para Sanches, (2003, p. 1)

“Muitos países da América Latina, entre eles o Brasil, tornaram-se, nas últimas décadas do século XX, democracias políticas no sentido que em certa medida satisfazem as condições que Robert Dahl (1971) definiu como poliarquia. Este fato foi um importante avanço quando comparados com os sistemas autocráticos que os precederam, mas, sem dúvida, estes regimes democráticos recentemente instituídos precisam evoluir para bases mais sólidas e conduzir a uma sociedade mais justa e inclusiva”.

Não obstante reconhecer a fragilidade da sociedade como instância de controle e acompanhamento das ações do Estado, reconhece, esse secretário, a existência de maiores possibilidades de controle do poder local dos municípios. “No local é onde se desenvolve a vida das pessoas, o cidadão está mais próximo do governante e, aí, cria mais condições de fazer pressão, de controlar as ações do governante”, contudo, reconhece também que, “no caso dos municípios mais pauperizados, há poucas chances de eles ditarem suas políticas públicas”.

---

<sup>100</sup> Robert Dahl em seu livro “A Poliarquia” considera a democracia um procedimento com uma série de requisitos (eleições livres, periódicas e competitivas) e separadas do sistema político, dos êxitos que este poderá alcançar na provisão de cotas de bem-estar material de seus cidadãos.

Os depoimentos desse secretário nos levam a refletir sobre alguns pontos bastante relevantes sobre a análise da relação Estado/sociedade civil, tanto no que concerne ao nível de conscientização, mobilização e organização dos segmentos da sociedade civil, quanto à relação entre proximidade do poder local e maior poder de barganha, de interferência nas decisões políticas, reconhecendo, como explicitamos no capítulo I, que o papel do Estado vem sendo objeto de disputa, podendo, nas sociedades hodiernas, ser associado tanto ao Estado mínimo –Estado Neoliberal-, como ao Estado provedor.

Assim, também o papel do FUNDEF, como uma política de Estado é objeto de disputa, não havendo unanimidade a seu respeito. Um ex-presidente do conselho de João Pessoa, por exemplo, mesmo não tendo percebido o FUNDEF como forma de democratização da educação, admite ter havido a democratização dos recursos, publicização do acesso às contas e ampliação da oferta do Ensino Fundamental, aspectos que se inscrevem na luta histórica pela democratização da educação brasileira.

De fato, é incontestável a contribuição desse Fundo para a universalização do ensino, mesmo havendo os problemas de implementação exibidos pelos entrevistados e que aparecem em diversos estudos e pesquisas.

A publicização das informações referentes à aplicação dos recursos do FUNDEF, instalou “um processo bonito de prestação de contas, de transparência na apresentação dos documentos tanto da secretaria de educação como da secretaria de finanças”, conforme um conselheiro de Conde. Para ele o FUNDEF

“contribuiu na questão da autonomia, na questão do atendimento das necessidades, possibilitou um olhar mais próximo das escolas, permitiu à secretaria gerenciar os recursos, até então, gerenciados pela prefeitura”, no que é secundado por outro conselheiro deste mesmo município: “a democratização da escola pode ser vista pelo atendimento às suas necessidades, às suas reivindicações, no momento em que a gente pode gerenciar alguma coisa isso é sinal de democracia”.

O FUNDEF poderia, assim, ser visto como instrumento de “democratizar a democracia”, pois, como afirma Cury (2002, p.172), a gestão democrática deve constituir “um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado democrático de direito e nele se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto das políticas dos governos”.

Uma representante da CNTE também admite relação direta entre o FUNDEF e o processo de democratização, chamando atenção para dois aspectos: “no aspecto de ter ampliado o acesso ao Ensino Fundamental”, conforme constatado por outros entrevistados, e “no aspecto de se não ter plenamente possibilitado o controle, pelo menos, levantou para as pessoas que isso é necessário e possível de ser feito, o controle social, o controle e acompanhamento dos recursos”.

Análise que é, de certa forma, contraposta à concepção de um representante da UNDIME-Nacional para quem “o FUNDEF não deu contribuição significativa à democratização da educação. Manteve-se a dispersão de competências e instâncias fiscalizadoras, com notório enfraquecimento dos conselhos municipais do FUNDEF”. Destaca, no entanto, como outros, a relevância da maior fiscalização da sociedade e a existência de maior transparência na aplicação dos recursos vinculados para a educação. Já um representante do CONSED, salientando o movimento em que se inscreve o FUNDEF, admite que

“um mecanismo deste não muda da noite para o dia, ele garante recursos, aumenta a possibilidade de fiscalização, a possibilidade de vigilância, de pressão e de fazer cumprir reivindicações, isso qualitativamente muda muito”. FUNDEF foi democratizante, pelo menos mandou que todo mundo pensasse na educação, pelo menos isso”.

Com efeito, diferentes estudos têm demonstrado que o FUNDEF constituiu um mecanismo a mais na democratização da educação, processo que já se achava em curso no país, sobretudo a partir da década de 1980, no âmbito do debate sobre a democratização da sociedade brasileira. O FUNDEF representou, portanto, mais uma medida propulsora da democratização da política educacional que, reorganizando a alocação de recursos da educação, forçou estados e municípios a entrarem nesse debate e a buscar novas práticas de gestão na perspectiva da democratização das estruturas educacionais e das práticas sociais.

Lembra a representação do CONSED que

“toda questão, justamente, da década de oitenta do século XX, era de democratizar o acesso, concretizar, fazê-lo com qualidade, o que implicava, por conseguinte, uma relação muito próxima entre estados e municípios e que mecanismos descentralizadores pudessem permitir autonomia de gestão e definição de prioridades. Tais prioridades, no entanto, não se colocam podem se colocar tão distante das definições de prioridades nacionais ou do próprio debate social da educação que circula no país. O projeto abraçado pelo município lhe imprimirá a sua marca própria”.

Aliás, conforme afirma Fairclough (2001:97), os resultados de lutas sociais e políticas “são rearticulações de ordens de discurso, tanto das relações entre elementos nas ordens locais como a da escola, como das relações entre ordens de discurso locais na ordem de discurso societária”.

Nesse sentido, a instituição de mecanismos descentralizadores como a do Fundo são capazes de promover espaços de autonomia e de envolvimento dos atores envolvidos diretamente nas ações educacionais:

“FUNDEF como uma medida de descentralização financeira que dá ao município poder de gerir seus próprios recursos, de garantir a participação de diretores, professores e da comunidade na gestão, de implementar sua política de capacitação dos docentes, de promover experiências pedagógicas capazes de contribuir para a qualidade do ensino, tornando o gestor responsável pela política educacional de seu município” (conselheiro municipal –Conde –PL).

Essa descentralização pode ser caracterizada como democrático-participativa se recorrermos a Azevedo (2002, p. 55), na medida que indica possibilidade de ampliação do espaço público, de vivência de relações mais democráticas, operando um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, sinalizando para o fortalecimento do poder local.

Haveria, assim, em nível local a ressignificação do discurso presente nas políticas educacionais emanadas do MEC, as quais, segundo Azevedo (idem), estariam identificadas com a perspectiva economicista-instrumental, que informa a ação do Estado, na correção das desigualdades com otimização dos gastos públicos. Na concepção de Menezes (2001, p. 69) a descentralização do poder central pretende que “ao se transferir para a ponta do sistema a responsabilidade pela execução dos programas, estar-se-iam criando as condições para uma maior eficiência e, conseqüentemente, maior agilidade na prestação de serviços públicos”.

Na visão de secretários de educação, o FUNDEF consiste num mecanismo democratizante e “a democratização da educação, a partir do FUNDEF, foi um fato, na medida em que o controle social do FUNDEF começou a ser apontado como necessário, obrigatório em todos os municípios e também nos próprios Estados” (secretário estadual – Paraíba -PMDB).

Posição próxima tem um dos secretários estaduais de Minas Gerais - PSDB para quem:

“o FUNDEF possibilitou, ao menos, uma tentativa de controle e acompanhamento pela sociedade, pelos conselhos que foram instituídos, pela possibilidade de acesso às contas bancárias e até, se inteligentemente, alguém quiser ver, porque tem acesso ao montante, mesmo ainda quando ele não era disponibilizado em internet, o orçamento e até as prestações de contas, hoje é ainda mais fácil”

A possibilidade de controle social, condição de experiência democrática, é ressaltada por um dos presidentes da UNDIME-Nacional para quem, “com a instituição do FUNDEF, instituiu-se, na verdade, uma ordem de controle social”, que funcionou melhor naquelas localidades caracterizadas por uma cultura política diferente da tradicional.

Nessa perspectiva, cabe destaque para a experiência acumulada em Belo Horizonte cuja trajetória educacional já apresentava significativos avanços no processo de democratização, reconhecidos nacionalmente, antes da implantação do FUNDEF, o qual encontrou, assim, condições propícias. Minas Gerais experimentava há, aproximadamente cinco anos, processo de municipalização acelerada, além de inúmeras práticas democratizantes desde a retomada das eleições diretas para governador a exemplo da realização de concurso público, Congresso Mineiro de Educação, ocorrido durante o Governo Tancredo Neves, processo constituinte, anteriormente tratado, realização dos dois primeiros CONEDs (Congressos Nacionais de Educação), funcionamento dos colegiados escolares, existência de um colegiado na Secretaria Municipal de Educação, envolvendo as regionais da cidade.

Como experiência de grande rebatimento na democratização da educação em Belo Horizonte, destaca-se em diversos depoimentos a implantação do Cadastro Escolar, em 1996, que representa uma política compartilhada com o Estado. Conforme diz um dos secretários municipais de Belo Horizonte - PT “essa é uma política absolutamente consolidada e reconhecida internacionalmente. Negócio de ir para a fila

de escola arrumar vaga, aquela penca de cartinhas de deputado, vereador, senador, governador, prefeito pedindo vaga, acabou”.

A perspectiva democratizante do Cadastro Escolar está no compromisso com o direito à educação, entendido em três dimensões: “o direito de acesso assegurado, a garantia da permanência e garantia de acesso ao conhecimento, a um ensino de qualidade social referenciada”, análise que também foi feita por um dos secretários estaduais de Minas Gerais. Acabar com o clientelismo político e garantir oportunidades iguais de acesso, permanência e ensino de qualidade constituem, sem dúvida, aspectos que integram uma política de democratização educacional.

Tomando por base essas informações sobre Belo Horizonte, pode se inferir que o seu processo de modernização da educação está muito à frente do restante do país, isto é, os resquícios de uma administração pessoal praticamente desapareceriam. Isso, no entanto, pode significar, tão somente, a adesão a uma perspectiva racional burocrática.

Outra experiência democratizante bastante enfatizada nos depoimentos referentes a Belo Horizonte, foi a prática das eleições diretas para diretores de escolas, introduzida na política municipal desde 1989, instituída na gestão dos tucanos, o que indicaria que as lutas antagônicas e as resistências dos movimentos ligados à educação contribuíram para que algumas de suas reivindicações se tornassem hegemônicas, mesmo em um governo de caráter elitista.

Sobre a instalação das eleições diretas em Belo Horizonte, um de seus secretários - PT, que também foi diretor eleito de escola municipal, faz uma reflexão até os tempos presentes que é digna de registro:

“passados, hoje, quinze anos das primeiras eleições, o processo foi absorvido. No primeiro momento havia aquele receio, ah, vai contaminar as escolas com a disputa partidária, vai contaminar as escolas com as mazelas das eleições partidárias, com os vícios da sociedade, como se a escola não interagisse e não estabelecesse relações de reciprocidade. Então, nós fizemos uma aposta pelo exercício da cidadania em ato, em contraponto àquela idéia, ainda lamentavelmente corrente e em muitos aspectos hegemônica, de que a escola é uma preparação para o exercício futuro da cidadania, isso trouxe um reboliço muito grande”.

São atribuídas a esse processo, outras práticas democratizantes que foram, ao longo do tempo, se consolidando em Belo Horizonte, a exemplo do compromisso de elaboração compartilhada dos projetos político-pedagógicos, envolvendo escola e comunidade, a realização de assembléias escolares para debater temas de interesse do cotidiano escolar, processos que visam fazer com que “a participação não se dê de forma temporária, esporádica, em momentos de eleição; esses processos todos de participação precisam ser revisitados sempre”.

Dessa forma, parecem ser grandes os avanços que a escola pública vem conquistando em Belo Horizonte, nas últimas décadas, no que diz respeito à sua democratização, caracterizada, sobretudo, por sua articulação com os movimentos organizados dos professores e a sociedade civil em geral. Hoje, é quase unanimidade o reconhecimento da importância das eleições diretas para diretor de escola e dos conselhos com caráter deliberativo, bem como a relevância dos grêmios livres e das associações de pais para a efetivação de uma educação condizente com os requerimentos da democracia, à medida que toma a participação como foco. Parece possível dizer que o processo de democratização em curso avança na direção de uma democracia que vai além da democracia representativa.

Com efeito, a institucionalização é capaz de promover a prática da deliberação das ações educacionais, contribuindo para a instalação de uma nova cultura política em

que os atores sociais deliberam e controlam, simultaneamente, as ações implementadas pelo governo. Nesse processo, a partir de livres debates, a opinião pública é desenvolvida, constituindo um espaço ampliado de exercício da cidadania.

Fazendo alusão às eleições diretas para diretores como exigência de gestão democrática, um ex - conselheiro do FUNDEF do Estado da Paraíba e secretário de educação de Conde -PL, embora reconhecendo a sua importância destaca que,

”como estávamos saindo de um período de repressão no sistema político do país, se entendeu que fazer gestão democrática significava eleger diretor. Isso foi um equívoco, talvez necessário, mas que vai custando muito tempo ainda para segurar. Porque, na verdade, a administração democrática está muito mais na organização dos mecanismos de decisão coletiva dentro da escola, dentro da secretaria, com a participação da sociedade”.

É inegável a importância das decisões coletivas como um dos mecanismos que caracterizam a democracia, indicando a experiência brasileira que as eleições diretas em todos os níveis e, especialmente na educação, para diretor de escolas, têm também sido uma das ferramentas de democratização da gestão. Nos anos 80 do século passado, esta foi uma das reivindicações mais significativas do movimento docente na sociedade que se democratizava, uma espécie de resistência à ditadura que, ao longo de mais de 20, anos cerceou a sociedade de escolher seus representantes, em todos os níveis.

O processo democrático tanto na visão hegemônica quanto na não hegemônica de democracia, conforme anotamos, comporta as eleições como princípio. Mesmo sendo um pensador liberal, Schumpeter toma a democracia como “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e

administrativas [...], um método para a constituição de governos” (APUD SANTOS, p. 45).

Relativamente ao FUNDEF, aquele secretário destaca o seu potencial democratizante, provindo na sua visão, sobretudo, das práticas dos órgãos de acompanhamento, em particular dos tribunais de contas do país que

“reeditaram notas técnicas orientando nos Estados os procedimentos que deveriam ser adotados, a AGU (Assessoria Geral da União), eles estão criando práticas que estão amarrando o acompanhamento, forçando os estados e municípios a praticarem as determinações legais com relação aos gastos com a educação, isso, sobretudo, a partir de 2002”.

Na verdade, o aprimoramento e o maior envolvimento dos órgãos de acompanhamento do FUNDEF vem se dando a partir dos últimos anos, para fazer face à ausência de efetivo monitoramento que caracterizou a sua implementação.

Assim, para um dos estudiosos entrevistados:

“Um aspecto positivo do FUNDEF é que ele acionou um lado estatal de controle e um lado civil de controle, No lado estatal, evidentemente, o TCU e os TCEs, o que dá uma dimensão de que o Estado, neste caso, não recuou da sua responsabilidade de controle estatal dos recursos que são públicos. Do outro lado, até fazendo jus às vozes de Anísio Teixeira, a necessidade de controle popular dos recursos”.

Sua referência a Anísio Teixeira é bastante pertinente, pois, conforme afirma este educador, em 1946, já defendia o controle da comunidade no uso dos recursos educacionais. O modelo de democracia proposto por Anísio Teixeira transcendia os marcos do liberalismo, uma vez que este modelo, na sua origem, não comporta um controle social das ações governamentais, portanto, “um controle popular dos recursos destinados à educação”.

Refletindo sobre esse processo do controle social, diz ainda este estudioso entrevistado:

“tenho a impressão de que essa dinâmica se associou com a temática mais recente que é a *accountability*, em que se cria a consciência de que os recursos públicos devem, não só ser destinados àquilo para que foram planejados, mas, também, eles devem ser controlados pelo poder civil. Nesse sentido, o FUNDEF instituiu o controle dos recursos, que tem que ter na sua dimensão Federal que foi uma luta das esquerdas, do PT, inclusive para que houvesse o Conselho Nacional do FUNDEF, não era da vontade dos governantes de então, os Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais.”

Para ele, no Brasil, há “um apetite político”, muito baixo, não havendo tradição de controle da destinação e dos gastos públicos. Nesse sentido, o FUNDEF teria criado uma cultura nova, “esse foi o seu ponto brilhante”, em que pese terem sido frágeis os instrumentos de que se serviu o Governo Federal para a efetivação desse controle.

Com efeito, no movimento instaurado pelo FUNDEF, além dos órgãos legalmente instituídos para fiscalizá-lo, a sociedade civil organizada cria comissões: de professores, representantes de Sindicato de Trabalhadores em Educação, de alunos e de pais para acompanhar a execução da aplicação financeira do FUNDEF, ou seja, grupos de controle, aspecto fundamental em qualquer democracia. Para o referido entrevistado acima, *accountability* é um termo que está na ordem do dia, isto é, a prestação de contas dos governantes à sociedade e, particularmente, no caso do FUNDEF, à comunidade educativa, aos diretamente interessados numa aplicação racional e transparente desses recursos.

A melhoria do perfil do gestor municipal também teria concorrido para a democratização da gestão das políticas educacionais: “se, de um lado, o FUNDEF melhorou o perfil do secretário, criou também a exigência de ele ser mais democrático; o próprio sindicato dos professores ficou atento a isso e muitos secretários foram até

afastados do cargo por serem autoritários” (secretário municipal – Belo Horizonte - PT).

De fato, o FUNDEF, segundo um conselheiro da Paraíba, concorreu para ampliar as possibilidades de atuação democrática de gestores, pois “gerou a cobrança, a prestação de contas, o uso transparente dos recursos do Ensino Fundamental pela Secretaria de Educação, em muitos municípios”. Por outro lado, o FUNDEF gerou reconhecimento público, conforme afirma um conselheiro de Belo Horizonte: “houve até secretário que se projetou na vida política devido ao reconhecimento de sua competência na gestão da secretaria, pela forma adequada como ele geriu as verbas da educação”.

Para um secretário municipal da Paraíba - PSDB - e também Ex-presidente da UNDIME-Nacional, o FUNDEF deu destaque ao secretário municipal:

“uma coisa importante foi o reforço ao papel dos secretários de educação dos municípios, esse é um dado interessante, um dado novo que tem aparecido nas análises sobre o FUNDEF. Nós produzimos pela UNDIME, o perfil do secretário municipal, a gente viu como melhorou a tendência do secretário municipal de educação, porque ele passou a ter minimamente preocupação não só com os aspectos pedagógicos, mas a ter responsabilidade, até penal, que já existia, mas que não lhe era atribuída da gestão dos recursos”.

Os prefeitos passaram a entender a importância de contar com secretários que compreendessem, também, o que é gestão financeira.

É bem verdade que, conforme referência de um dos secretários estaduais da Paraíba - PMDB, há gestores descomprometidos politicamente com o uso transparente dos recursos, desconhecendo as próprias regras do FUNDEF. “Muitos deles, usaram manobras ilícitas para aplicar as verbas em obras que eram de seu interesse”, casos que, com o passar do tempo, foram sendo minimizados tanto pela compreensão do

FUNDEF, como pela prática de fiscalização dos seus órgãos de controle e de acompanhamento, como os Tribunais de Contas, ganhando relevância o Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEF – CONFUNDEF.

## 6.1 - CONFUNDEF: UMA INSTÂNCIA DE DEMOCRATIZAÇÃO DO FUNDEF: ENTRE LIMITES E POSSIBILIDADES

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, aparece, de forma unânime, nas entrevistas, como uma instância capaz de promover o envolvimento dos diferentes segmentos da educação e da sociedade civil, no controle do financiamento educacional, traduzindo um espaço privilegiado da prática da participação e de vivência de experiências democráticas. Vale lembrar aqui o conceito de conselho, retomado por Cury (2002, p.47):

“conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consule / consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão-dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e o ser visto e, assim sendo, quando um conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes desta, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade”.

A participação nos destinos da sociedade tem sido uma reivindicação brasileira desde os idos de 1980, luta que se corporificou na Constituição Federal de 1988, na instituição de diferentes conselhos como o Tutelar, da Criança e do Adolescente; da Saúde; da Assistência Social; da Educação etc. No que concerne à educação, foram

criados conselhos com participação ativa na construção de projetos político-pedagógicos.

Assim, a implementação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF foi avaliada nas entrevistas, levando em conta experiências democráticas já instaladas nas realidades em estudo, o entendimento político de seu papel e as condições objetivas de seu funcionamento.

Admite-se, inicialmente, a pouca valorização dos conselhos por parte da própria sociedade civil, tal como indica um conselheiro de Contagem :

“a sociedade civil ainda dá pouca importância a conselhos, valoriza pouco a participação dos conselhos, não reconhecem que é uma instância de controle dela mesma, do uso do recurso, de democratização do recurso, da aplicação do recurso. Não dá conta de assumir, as pessoas ainda acham que estar no conselho é um fardo, às vezes inconveniente”.

Mas há outros entrevistados que apontam, de um lado, a existência de conselhos ativos no desempenho de suas atribuições, inclusive ampliando-as no sentido de atuar mais diretamente junto às próprias escolas, buscando parcerias com outras instituições e, de outro, de conselhos que se restringiram às determinações legais.

De modo geral, os depoimentos feitos denunciam os limites impostos pela própria legislação que instituiu os conselhos, a falta de apoio efetivo do Governo Federal e, em alguns casos, a falta de apoio técnico e material para o desenvolvimento das ações inerentes ao Conselho. Um dos limites à ação dos conselhos estaria na forma como o Governo Federal atuou junto aos estados e aos municípios, ao “não capacitar a contento os conselheiros e ao não lhes colocar à disposição conhecimentos necessários ao seu desempenho” (conselheiro-Conde), entendimento que é compartilhado por um dos estudiosos entrevistados:

“o Governo Federal não propiciou as condições que deveriam ir, desde uma linguagem palatável, inteligível por parte dos conselheiros em relação à prestação de contas, em relação às contas públicas, até uma disseminação mais ampla e mais forte dos conselhos de acompanhamento. Então, juntaram-se duas coisas; de um lado os mecanismos propostos pelo Governo Federal que tem obrigação de prestar, isso na Emenda Constitucional nº 14 fica muito claro, quando fala do caráter supletivo da União é com relação a isso. De outro; o fortalecimento de instrumentos capazes de ir criando esta cultura, de modo que os conselheiros pudessem se apropriar da linguagem da contabilidade, numa linguagem acessível e não aquela linguagem empolada do economista” (estudioso).

Esse sentimento foi expresso em todas as entrevistas realizadas, sobretudo, com conselheiros dos estados e dos municípios estudados, reiterando a percepção de que se criou “uma linguagem que é um verdadeiro dialeto do TCU e dos TCEs que cruza com aquela linguagem jurídica do advogado e que, ao invés de aumentar o apetite político dos conselheiros, diminuiu” (Estudioso).

O conselho de Contagem visando a suprir a falta de apropriação da linguagem contábil e a necessidade de exercitar o acompanhamento e o controle das verbas do Fundo, criou o que foi denominado Câmara Técnica, constituída por três membros: “um da Secretaria da Fazenda, um da Secretaria de Administração e um da Secretaria de Planejamento e que tem a função de assessorar o conselho nas questões de análise dos números, de cálculos, inclusive dos extratos bancários” (ex-presidente do conselho-Contagem).

O despreparo do conselho foi evidenciado por todos os conselheiros ouvidos. No Conselho de João Pessoa, conforme indica um de seus conselheiros: “a gente só participou de uma capacitação que foi feita pelo MEC, uma única. A grande dificuldade do conselho, e que era sua função, era a aprovação das contas, era isso que eles pediam e o conselho tinha dificuldade grande, porque tinha que entender de contabilidade para examinar as contas”. Essa dificuldade se aliava à falta de acesso às

informações da Secretaria de Finanças: “foi muito difícil ao ponto de a gente se sentir sem condições de trabalhar em 2000, até porque a gente tinha dificuldade de entender as contas”. O secretário de educação nos ajudava no que podia. Em 2001 a coisa começou a andar bem melhor”.

Na ausência de capacitação sistemática, várias iniciativas internas foram tomadas na Paraíba: sessões de estudo, discussão de temas de interesse do conselho, com a presença do secretário de educação que era também presidente da UNDIME-Nacional, que acompanhara o processo de implantação do FUNDEF.

Também em Minas Gerais, houve iniciativas de capacitação, conforme lembra, um secretário estadual, ex-técnico do MEC, com atuação no PRAZEM:

“muitas pessoas chegavam para a gente perguntando sobre o que era o FUNDEF. O trabalho que realizamos, em 1999, foi muito importante porque começou a instrumentalizar o conselheiro, para fazer contas, saber o que é orçamento, o que é um gerente de banco, pois até aquele momento eles não sabiam o que era orçamento. E muitos secretários não tinham a idéia do que era receita”.

Diante do exposto, fica claro o quanto o Brasil perdeu por não ter investido na capacitação dos conselheiros no momento da implantação do FUNDEF, limitando, portanto, a característica democratizante da prática do controle social, após a sua implantação compulsória no país. Prática de controle social esta que é muito nova e “nós só vamos conseguir aperfeiçoá-la fazendo”; conforme destaca um secretário de Conde-PL e ex-conselheiro estadual da Paraíba. Para ele dois aspectos têm dificultado a sua efetivação: “o desprezo da autoridade local pela capacidade de a sociedade acompanhar a execução de suas ações” e a decisão de dificultar esse acompanhamento, o desejo de cooptar por parte dos gestores”. Um episódio é suficiente para ilustrar este último aspecto:

“certa vez, na Secretaria de Educação, recebia um prefeito, nós íamos assinar um convênio, eu perguntava para ele se ele já tinha criado o Conselho do FUNDEF e ele disse; criei, meu município já tem. Eu lhe perguntei, é difícil de reunir? E ele me respondeu, não, eu hoje vim com ele, minha mulher é secretária de educação, a minha secretária é membro do conselho, o meu motorista é membro do conselho, cinicamente ele ainda me disse, veio tudo na minha D20”.

Casos semelhantes a esse foram relatados por diversos entrevistados, indicando práticas nepotistas na composição dos conselhos, conforme, aliás, salienta um presidente da UNDIME-Nacional: “muitos conselhos possuem parentes das autoridades municipais ou são presididos por quem deveria ser fiscalizado”.

A interferência político-partidária na indicação dos membros do conselho é reconhecida, também, por um secretário municipal de Belo Horizonte, com atuação na academia e que acompanhou a instalação dos conselhos, como membro do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais. Considera ele que os conselhos foram mal criados em todos os sentidos. “Eles foram criados na sombra dos partidos políticos que estavam administrando o município naquele momento. Pessoas escolhidas pelo prefeito que faziam o que ele queria. Então, os conselhos não surtiram os efeitos esperados em muitos municípios”.

À conclusão semelhante, chega Sousa Júnior (2003, p. 37): “os dirigentes políticos têm indicado para esses conselhos pessoas de sua confiança, impossibilitando, assim, a fiscalização independente e tornando-os meros apêndices da estrutura oficial”.

Observa-se, portanto, no interior de vários conselhos, a reprodução de traços típicos da cultura política ainda prevalente no país, marcada pelo nepotismo, pelo clientelismo, pela prática da cooptação e pela privatização do espaço público, o que permitiria inferir que, quanto mais perto do gestor municipal, sobretudo nas cidades de

pequeno porte, freqüentemente geridas de forma provinciana, paroquial, menos força tem o conselho. Entretanto, há evidências de que os conselhos não têm força, também em estados, conforme alega um conselheiro da Paraíba:

“eu participei do Conselho do FUNDEF do Estado, representando os municípios, indicado por uma associação municipal, e digo, o conselho existe mas, na minha opinião, apenas confirma a prestação de contas que é feita, porque os elementos da prestação de contas não são repassados ao Conselho e não são repassados porque ninguém quer abrir a caixa preta e ninguém denuncia porque não quer ficar mal com o governo. A maioria toma o Conselho como uma intromissão indevida, acha que o Conselho atrapalha”.

Posição, no entanto, que não é compartilhada por um conselheiro de Contagem-M.G., para quem a forte atuação do sindicato –SIND-UTE- Sindicato Único dos Trabalhadores que,

“desde o processo de implantação do FUNDEF, vem promovendo assembleias de informações sobre o Fundo. A categoria foi informada, houve distribuição de material, liderou a criação da Lei do FUNDEF no município. Como o município tem uma tradição histórica de criar conselhos muito rapidamente, logo criou o Conselho do FUNDEF. O sindicato foi, aqui, vanguarda na instalação do CONFUNDEF” .

Outros conselheiros enfatizam que a implantação do FUNDEF foi muito discutida na categoria dos professores, tendo o sindicato estabelecido comissões, acompanhado a entrada dos recursos e teve acesso aos saldos bancários, conforme diz outro conselheiro de Contagem: “o SIND-UTE conseguiu estabelecer uma boa relação, aqui, em Contagem, a discussão do FUNDEF começou na base da categoria para depois chegar ao executivo, ao legislativo. Veio ao reboque disso”.

O controle dos recursos pelo Conselho de Contagem não suscitou problemas, até porque todos os recursos do FUNDEF são colocados na folha de pagamento dos professores, tal como ocorreu em Belo Horizonte,

“o executivo entrega os números e a sociedade civil organizada estuda-os. Como os números são de fato públicos, estão na internet para todo mundo ver e sempre estiveram de forma pública. Não é difícil questionar números, então o que se questionava era a aplicação de recursos, a discussão era saber o que era dinheiro para a educação e o que não era. Nós conseguimos fiscalizar com clareza” (conselheiro-Contagem-M.G.).

O mesmo não ocorria em Belo Horizonte onde, conforme afirma um dos conselheiros:

“o conselho de B.H. é um conselho morno, um conselho sem atribuição fiscal, porque o dinheiro do FUNDEF representa um terço daquilo que a gente consome com a folha de pagamento. Então, tudo que a gente recebe do FUNDEF é canalizado para pagamento de pessoal. Para fins de fiscalização é um conselho que não tem uma grande matéria, já que tudo é revertido para a folha de pessoal”.

O conselho teria função formal de conferência das receitas do FUNDEF, dos repasses do Governo Federal, restringindo-se a analisar, aprovar as contas de três em três meses, conforme os demonstrativos que são fornecidos pela administração.

Apesar disso, reconhecem alguns entrevistados ter havido iniciativas diversas, como: a realização de reuniões ampliadas de estudos sobre educação, análise da realidade das escolas, tanto do ponto de vista físico-material, como de seu funcionamento, propostas de formação no campo do financiamento, participação em capacitações promovidas pela Fundação João Pinheiro, promoção de cursos para os conselheiros, reuniões abertas de formação, dentre outras.

A contribuição do FUNDEF para a democratização da educação, no entanto, não é reconhecida por uma representação da UNDIME-Nacional para quem

“como regra o FUNDEF não deu contribuição significativa à democratização da educação; manteve-se a dispersão de competências e instâncias fiscalizadoras, com notório enfraquecimento dos conselhos municipais. Relevantes foram a maior fiscalização da sociedade e maior transparência nos recursos subvinculados. Os conselhos nacional e estaduais pouco ou nada tiveram influência no cotidiano do Fundo. Em muitos municípios os

conselhos reivindicaram maior participação e transparência, contrariando a cultura de privatização da coisa pública”.

Vale considerar Pinto (2002, p.113), para quem um dos problemas desses conselhos é que

“eles se restringem a fiscalizar os recursos do FUNDEF e não o total de recursos vinculados para a educação –24% dos impostos -. Contudo, esses conselhos foram instituídos com a finalidade de controlar os recursos do Fundo, faltando à educação brasileira outros mecanismos que assegurem, de fato, uma fiscalização do montante total de recursos destinados à educação”.

Os depoimentos relativos aos Conselhos do FUNDEF, conforme vimos, apresentam significados semelhantes e diferentes que lhes foram atribuídos pelos entrevistados, evidenciando tanto as fragilidades e as limitações na sua atuação, como os avanços imprimidos por estes conselhos à prática do controle social dos recursos e seu conseqüente rebatimento na democratização da educação.

Tanto depoimentos como práticas efetivas relacionadas ao FUNDEF indicam que este Fundo se apresenta como mecanismo que contribui para democratizar a educação, tanto naquelas localidades em que tal processo estava em curso, tendo em vista o grau de consciência e mobilização política existentes, bem como naquelas para quem a questão do financiamento começou a ser discutida após a sua implantação.

Seja sob a perspectiva liberal-conservadora que atribui ao Fundo a reorganização administrativa da educação, seja sob o ângulo de concepções não hegemônicas com ênfase na dimensão participativa, aproximando-se daquilo que Habermas denomina de democracia deliberativa/argumentativa ou do que Boaventura Santos chama de democracia participativa. Mas também foram encontrados elementos que indicariam uma visão de democracia radical, segundo os termos de Laclau e Mouffe, na medida que a democracia é apresentada como uma construção sempre a ser feita, um projeto a

ser perseguido. Nesse sentido, é dada a ênfase no potencial que tem o FUNDEF de contribuir para o aprofundamento da participação, mediante socialização de decisões e dos bens produzidos, considerada a igualdade entre os sujeitos envolvidos seja em conselhos escolares ou de controle social.

A democracia radical apresenta-se como construção discursiva, cujo caráter emancipatório tenderia a ser explorado, caracterizando políticas de esquerda, constituindo a política educacional de Belo Horizonte sob a influência partidária do PSB e do PT, exemplos instigantes.

O importante foi perceber que, em meio as diferenças apresentadas pelas realidades em estudo – estados e municípios -, há um certo consenso quanto à feição democratizante do FUNDEF, como uma política pública.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**M**anifestações de aderência, de resistência e de antagonismo ao FUNDEF foram expressas pelos diferentes sujeitos entrevistados denotando a inexistência de concepções homogêneas, bem como de práticas unitárias na sua implementação que remetessem a uma só formação discursiva. Com efeito, há os que o aprovam, aderindo à sua proposta, por considerá-la correspondente aos projetos político-sociais defendidos. Há outros que a ela resistem porque se sentem insatisfeitos com os limites tornados visíveis na sua implementação, especialmente, no que concerne à alocação de recursos financeiros dela advindos. Finalmente, há aqueles que manifestam antagonismo exacerbando as diferenças em relação a esta proposta. Ou seja, reduzindo o FUNDEF à expressão da lógica neoliberal.

Vale lembrar que no aporte teórico desenvolvido por Laclau e Mouffe (1985, p. 28), duas lógicas de construção do discurso são centrais: a lógica da diferença e a lógica da equivalência. A primeira é a da complexidade do social, enquanto a segunda é a da sua simplificação. Essas duas lógicas caminham juntas, sendo constitutivas de um mesmo processo, pois a lógica da equivalência só pode existir mediante a existência de um efeito discursivo, em decorrência da lógica da diferença.

Essas duas lógicas podem fazer emergir processos de homogeneização e de diferenciação, justificados pelo caráter contingencial que é inerente aos discursos e pelo fato de que os novos sentidos fixados são produzidos no campo do político, mediante práticas articulatórias. Semelhanças e diferenças dependem das práticas das forças sociais em presença, na disputa por hegemonia.

As aderências, resistências e antagonismos são, aqui, identificados a partir das equivalências e diferenças manifestadas nas entrevistas e nos documentos que

compuseram o *corpus* analisado, tomando por base o discurso fixado pelo MEC e que se materializa no FUNDEF como uma política de descentralização do financiamento educacional para o Ensino Fundamental.

Já que todo discurso é subvertido por um campo de discursividade que o transborda, isto permite a passagem de elementos ainda não articulados discursivamente para momentos que, ao serem incorporados, explicitam novos sentidos.

Nessa perspectiva, os estados e municípios, entendidos como espaços sociais, podem produzir sentidos diferentes daqueles contidos no discurso hegemônico do MEC ou mesmo daqueles que foram articulados no momento da edição do preceito legal. Não há, por conseguinte, nenhum sentido e, portanto, posição de sujeito que seja permanentemente assegurado, não havendo “nenhuma identidade social integralmente adquirida que não esteja sujeita, em maior ou menor escala, à ação de práticas articulatórias” (44). Assim, sentidos e posições de sujeito são construídos no âmbito das práticas hegemônicas, referidas a diferentes formações discursivas. Esses sentidos e essas posições configuram-se como manifestação de aderência, resistência ou antagonismo em relação ao sentido fixado no contexto da disputa por hegemonia, tal como é possível observar em relação ao FUNDEF.

Nas manifestações de aderência ao FUNDEF foram articulados elementos não diretamente contidos na Lei, como a disputa por recursos financeiros, materializada na “caça alucinada a alunos” por parte dos municípios. O FUNDEF tornado equivalente a dinheiro transformou o aluno em moeda de troca e redefiniu o sentido do acesso à escola como direito social básico. O que importa é proceder à municipalização do ensino, assegurando recursos para investimentos na área educacional, o que raramente

tem sido prioridade de políticas municipais, conforme comprova a literatura sobre a temática, anteriormente discutida.

Por outra parte, o FUNDEF tornou-se equivalente a acesso a recursos financeiros pelos municípios, o que permitiu a ressignificação de sua responsabilidade educacional. De fato, o FUNDEF transformou-se em mecanismo de efetivação da municipalização do ensino, portanto, instrumento contábil que concretiza antigas reivindicações de autonomia federativa, expressa na gestão própria de sua política educacional.

Entretanto, lógicas diferentes pautaram a municipalização do ensino no campo estudado: a lógica economicista-instrumental e a lógica democrático-participativa. A primeira, inspirada no ideário neoliberal, preside a consolidação da transferência para os municípios dos encargos e tarefas educacionais do Ensino Fundamental, da qual Minas Gerais consistiria um exemplo. Com efeito, este estado vinha experimentando políticas educacionais compartilhadas com os municípios, na perspectiva de melhoria da qualidade da escola pública. Além disso vivenciava práticas participativas tanto no âmbito da gestão escolar como na formulação e execução de projetos pedagógicos inovadores, o que serve de contraponto às iniciativas tomadas em decorrência da sanção da Lei do FUNDEF.

Essa lógica democrático-participativa caracteriza, ao que parece, políticas de municipalização do ensino formuladas no contexto de projetos político-sociais de conotação progressista, aspecto que mereceria ser aprofundado em outros estudos.

Entretanto, além de equivalente a federalismo, o FUNDEF adquire o sentido de aporte de novos recursos para o Ensino Fundamental, gerando disputas ferrenhas entre estados e municípios e entre estes por alunos. O FUNDEF se restringiria, assim, à relação “aluno-recurso financeiro”, redefinindo o sentido legal do regime de

colaboração entre União, estados e municípios na oferta de oportunidades educacionais e instituindo a competição como forma de relacionamento entre estas esferas de poder, demarcando um momento do processo articulatório.

Por outro lado, o FUNDEF foi identificado como “mecanismo de redistribuição de recursos e disciplinamento dos gastos educacionais” capaz de assegurar políticas educacionais mais eqüitativas, sistemáticas e mais controladas socialmente, o que poderia ser considerado indício de seu caráter democratizante.

Aderência ao FUNDEF também foi manifestada na relação de equivalência estabelecida entre este Fundo e a perspectiva de homogeneização e de equalização entre as regiões do país da oferta educacional, redefinindo o sentido de equalização no nível de cada estado para equalização em nível nacional, novo patamar de redefinição do padrão de intervenção do Estado nas políticas educacionais.

O FUNDEF ainda tornou equivalente financiamento educacional e escolaridade obrigatória, hoje restrita ao Ensino Fundamental, ampliando o seu sentido pela inclusão da Educação Infantil e do Ensino Médio. O estabelecimento desta equivalência foi um dos focos de resistência ao FUNDEF tornando-se objeto de acirradas lutas consubstanciadas na reivindicação de recursos vinculados para a Educação Básica nos termos definidos pela LDB, o que reforçaria a mobilização de forças sociais e políticas em prol da defesa do FUNDEB (Fundo Nacional de Educação Básica), recentemente discutido pelo congresso Nacional.

Outra resistência diz respeito à concepção de que o aluno corresponde a dinheiro, visão denominada economicista, responsável pela introdução da lógica do mercado na política educacional, cristalizada no “jogo do perde ganha”. Aderência ao FUNDEF manifestam-se, assim, em função do quanto os entes federados ganham ou perdem em termos de recursos financeiros. Em contrapartida, ganha visibilidade a defesa de

mecanismos de financiamento educacional, promotores da democratização da educação, entendida como garantia de acesso e de permanência de alunos numa escola pública de qualidade social, colocando no cenário político uma formação discursiva democratizante.

Manifestações de diferença também foram evidenciadas em relação ao valor mínimo do custo-aluno ano, definido pelo Governo Federal. Essa resistência se fixou em torno do valor estipulado pela Lei nº 9424/1996, considerado insuficiente para a oferta de um ensino de qualidade, tornando as expectativas de maior aporte de recursos financeiros para a educação em função do FUNDEF, móvel para reiteradas denúncias a respeito da desresponsabilização da União para com a escolaridade obrigatória.

Manifestações de antagonismo também foram reveladas em relação ao FUNDEF impulsionadas, de um lado, pela visão do Fundo como uma política neoliberal que caracteriza a concepção do Estado Mínimo, de caráter regulatório e na sua consequente desresponsabilização na execução de políticas públicas. Discurso caracterizado pela oposição sistemática ao projeto hegemônico do Governo FHC e, portanto, centrado no desvelamento do viés capitalista que o presidiria. Tendo como referência a construção de um projeto político capitalista, estabelece relações políticas que prevêm a destruição do projeto concorrente.

De outro lado, manifestações de antagonismo não decorrem necessariamente da defesa de projeto socialista, mas articulam outros elementos como a preservação da autonomia federativa e do montante de recursos alocados à educação, como foi o caso do município de Recife e de alguns municípios de São Paulo. Esses municípios acionaram o poder judiciário contra a aplicação compulsória da Lei que instituiu o FUNDEF, instalando relações de conflito com as forças sociais que o implantavam. Relações políticas de conflito também marcaram a implantação do Fundo no Estado de

Pernambuco que, reconhecendo a prerrogativa da União de subvincular recursos financeiros definidos pela Constituição Federal, criou a Lei Estadual do FUNDEF dando tônica própria à composição de seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social. Além disso, adotou mecanismos que permitiram encaminhar propostas de municipalização consoante com o projeto em curso no estado, com vistas à realização de uma gestão educacional compartilhada junto às municipalidades, o que indicaria a face democratizante do conflito que ganha forma em relações agonísticas.

A gama de sentidos articulados nas manifestações de aderência, resistência e antagonismo em relação ao FUNDEF, aqui apresentada, indicaria a pertinência da hipótese aventada de que as significações de uma política educacional não se restringem àquelas aglutinadas no nível legal. Com efeito, um processo hegemônico corporificado na sanção de uma Lei se desenrola num contexto contingente, portanto, não determinado apenas pelas forças sociais e políticas em presença, mas englobando também aquelas atuantes na sua implementação e difusão, confirmando bandeiras de lutas históricas ou reorientando o seu núcleo pela articulação de elementos que estavam fora do debate social. Dentre tais elementos, cumpre assinalar a negação do acesso à escola como direito social básico motivada pela redefinição de aluno como moeda de troca para a obtenção de recursos financeiros, o que daria razão aos autores que vêem no Fundo a concretização do ideário neoliberal. No entanto, a extensão do acesso escolar para níveis ainda não incluídos na escolaridade obrigatória poderia ser interpretado como indício da feição democratizante do FUNDEF.

Desse modo, o FUNDEF não pode ser visto como oriundo apenas de uma formação discursiva neoliberal, haja vista que os processos articulatórios desencadeados nas diferentes instâncias de sua implementação indicam que conflitos e diferenças são inerentes ao jogo democrático, constituindo motor de mudanças nas

formas de exercício do poder, nas concepções sobre educação, na introdução de práticas compartilhadas de gestão e no reconhecimento da participação da sociedade civil como elemento de afirmação democrática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## I – LEGISLAÇÃO, NORMATIZAÇÕES E DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. **Pacto pela valorização do Magistério e qualidade da educação**. Brasília: MEC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 10-01-2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Balanco do FUNDEF 1998 – 2000**. Brasília, MEC, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Programa Toda criança na escola**. Brasília, MEC, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, Diário Oficial da União, 20-12-1996.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília, Diário Oficial da União, 24-12-1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília, MEC, 1999b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Desenvolvimento da educação no Brasil**. Brasília, MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Plano Decenal de Educação para Todos. 1993-2003. Brasília: MEC, 1993.

CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão 2001-2002**. Brasília: CONSED, 2003.

\_\_\_\_\_. **O cenário econômico: os impactos do ajuste fiscal na educação**. *Relatório da gestão 1999 – 2000*. Brasília, CONSED, 2001 (Digitado).

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 1999-2000**. Brasília: CONSED. 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 1995-1996**. Brasília: CONSED, 1996.

FÓRUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Custo-**

**aluno-qualidade. Brasília, 1995 (Digitado).**

JOÃO PESSOA. **Decreto nº 3.702.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – CACS/FUNDEF/JP e dá outras providências (Digitado). , de 26 de novembro de 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.370,** de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Semanário Oficial, João Pessoa, 22 de dezembro de 1997.

PARAIBA. **Lei nº 6.576,** de 26 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências. João Pessoa, Diário Oficial do Estado, 27 de dezembro de 1997.

## **II – LIVROS, ARTIGOS, DISSERTAÇÕES E TESES**

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 24, jul. 2005.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade.** Campinas, ano 22, n. 75, p. 15-31, ago., 2001.

AFONSO, José Roberto R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro v. 42, n. 240, jan./mar. 1995.

AGUIAR, Márcia Ângela. O conselho nacional de Secretários de Educação na Reforma Educacional do governo FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP. V. 23, n. 80, p. 73-90, set. 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun., 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo, democracia e governo: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. S. Paulo, n. 51, 1º semestre, 2002.

AMARAL. Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? As idéias de Anísio Teixeira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

ANTUNES, Ana Maria de Cerqueira. Financiamento da Educação: análise das fontes e da distribuição de recursos. In: VELLOSO, Jacques; MELLO, Guiomar Namó de, e outros. **Estado e Educação**. Campinas SP: Papyrus: CEDES: Ande: ANPED, 1992.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. (coord.) e outros. **Financiamento e orçamento da educação para educadores**: um início de conversa. Cadernos UNDIME, nº 3, Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – relatório MEC”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999, p. 27-46 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69).

ARRETECHE, Marta T.S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP. V. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AVRITZER, Leonardo. Democracia deliberativa. **Metafísica**. V. 5, n. 18, p. 50-65, 2001.

\_\_\_\_\_. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados. (Coleção polêmicas do nosso tempo), vol 56, 2001.

\_\_\_\_\_. Implicações da Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP. V. 23, n. 80, p. 49-71, set., 2002.

BACELAR, Tânia. Descentralização das políticas públicas no Brasil. In: SOUZA, Aldemir do Vale, MOUTINHO, Lúcia Maria Góes. (Orgs.). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. J. Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Estado e municípios no provimento do Ensino Fundamental em S. Paulo: o desafio da qualidade. In: VELLOSO, Jacques.; MELLO, Guiomar Namó de, e outros. **Estado e Educação**. Campinas SP: Papyrus: CEDES: ANDE: ANPED, 1992.

BARRETO, E. S.S. a universalização do Ensino Fundamental e o papel dos municípios: contribuição à sua definição. **Revista da ANDE**, S. Paulo v. 9, n. 16, 1990.

BARRETO, Elba Siqueira; ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 29, jan./mar. 1986.

BASSI, Marcos Edgar. **Gestão e financiamento da Educação Básica**: repercussão do FUNDEF em sete municípios paulistas. S. Paulo. Tese de Doutorado em Educação, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação, Universidade Católica, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1997.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e terra, S. A. 1989.

BORJA, Jordi. Estado y ciudad – descentralización política y participación popular. Barcelona: PPU, 1994.

BORDIGNON, genuíno . Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Administração da Educação,** Brasília, v. 9, n. 1 jan./jun. 1993.

BORON, A. Estado, capitalismo e democracia na América Latina. S. Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34: Brasília: ENAP, 1998.

BRITO, Vera Lucia Alves. O público, o privado e as políticas educacionais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração os sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autentica, 1999.

BURITY, Joanildo. Transbordamento do social e hegemonia: qual o jogo da democracia? In: SANTOS, Reinaldo Cunha, COSTA, Luiz Flávio. (Orgs.). **Contemporaneidade e Política.** Rio de Janeiro: Sociedade do Livro e Instituto Astrogildo Pereira, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil**: proposta de governo. Brasília: s. ed. 1998.

\_\_\_\_\_. **Mãos à Obra, Brasil**: proposta de governo. Brasília: s. ed. , 1994.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 2<sup>a</sup> ed. Campinas, S. Paulo: Papirus, 1988.

CASSASSUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto**. S. Paulo: Paz e Terra, 1986.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, dez., 2001.

\_\_\_\_\_. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no funcionamento do Ensino Fundamental**. Brasília: IEPA, 1998.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios, Primeiras observações. In: COSTA, Vera Cabral. (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. S. Paulo: Cortez, 2001.

CHARLOT, B. L'education pour demain: questions pour la société, questions pour les pratiques. 1998 Disponível em: [www.educ.univ-paris8.fr.ESCOL.htm](http://www.educ.univ-paris8.fr.ESCOL.htm).

CHARLOT, B. & BOUVÉEAU, P. **L' école et le territoire**: le cas de l' europe du sud – Espanha, France, Grece, Italie et Portugal. Paris, 1999.

CALLEGARI, César, CALLEGARI, Nilton. **Ensino Fundamental**: a municipalização induzida. S. Paulo: Editora SENAC, 1997.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUNEAU, Dominique. **Dicionário de análise do discurso**. S. Paulo: Contexto, 2004.

- COSTA, Vera Lúcia. (Org.). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. 2ª ed. S. Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do banco mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: De TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. S. Paulo: Cortez, 1996.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **RBPAE**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, 2002.
- \_\_\_\_\_. A educação básica no Brasil. **Educação e sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.
- \_\_\_\_\_. O público e o privado no Brasil: fronteiras e perspectivas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração os sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autentica, 1999.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- \_\_\_\_\_. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2ª ed. R. Janeiro: Salamandra, 1984.
- DAGNINIO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. S. Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, R. On democracy. New Haven: Yale University Press, 1998.
- DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia Hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DAVIES, Nicholas. **Governo Fernando Henrique Cardoso e o programa “toda criança na escola”**: a fragilidade das estatísticas oficiais. Revista Brasileira de Estudos

Pedagógicos/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais :Anísio Teixeira, v. 1, n.1, jul. 2004.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e as verbas da educação.** S. Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Tribunais de conta e educação:** quem controla o fiscalizador dos recursos. Brasília: Plano Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e o orçamento da educação:** desvelando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DERRIDA, Jacques. **Politics of friendship.** Trad. George Collins. Londres: Verso, 1997.

\_\_\_\_\_. **A escritura e a diferença.** S. Paulo: Paz e Terra, 1995.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil:** dilemas e perspectivas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

DOURADO, Luis Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 80. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.

\_\_\_\_\_. (org.). O financiamento da educação básica. Campinas, S. Paulo: Autores Associados, 1999.

DRAIBE, Sonia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao Ensino Fundamental. In: **Descentralização da educação:** novas formas de cooperação e financiamento. S. Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

- FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Tese de Doutorado. PPGE-UFGS, Porto Alegre, mimeo., 2001.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- FELICISSIMO, J. R. Descentralização do Estado frente à novas práticas e formas de ação coletiva: **São Paulo em perspectiva**. *Revista da Fundação SEDE*, São Paulo, v. 8, n. 2, 1994.
- FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FONSECA, João Pedro. Municipalização do ensino: entre medos e esperanças às vésperas do Terceiro Milênio. **Revista Brasileira de Política Administrativa da Educação**. Brasília, v. 13, n. 2, jul/dez, 1997
- FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A arqueologia do saber**. 7ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2004.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo Real**. S. Paulo: Cortez 1995.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o trabalho científico**. Explicação das normas da ABNT. 13. ed. Porto Alegre: S.N., 2004.
- GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno, MOLL, Jacqueline (Orgs.). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo.. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- GIDDENS, Anthony. **The constitution of societies**. London, Macmillan., 1985.

- GOMES, G..M.; MACDOWELL, M.C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios. **Lua Nova – revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 37, 1996.
- GONÇALVES, Reinaldo Antonio. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. **Caderno de Pesquisa**, Fundação Calos Chagas, São Paulo, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.
- GORZ, André. **Misere du présent, rechesse du possible**. Galilée, 1997.
- GRAMSC, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978c.
- HABERMAS, J. **The Theory of communicative action**. Boston: Beacon Presse, 1984.
- HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. Em Aberto, Brasília, INEP/MEC, v. 8, n. 44 out./dez. 1989.
- IVO, Anete Brito Leal. As transformações do Estado contemporâneo. **Cadernos CRH**, Salvador, n. 35, p. 11-20, jul/dez, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Educação para todos. Avaliação do ano 2000**: informe nacional Brasil. Brasília, 2000.
- KUGELMAS, Eduardo, SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**. S. Paulo, FFLCH/USP, v. 11, n. 2, out., 2000.
- LACLAU, Ernesto. **Misticismo, retórica y política**. 1ª edição. Buenos Aires:Talleres Gráficos Nuevo FOCET, 2002.
- \_\_\_\_\_. Desconstrucción y pragmatismo. 1ª edição. Trad. Inês M. Pousadela. **Cadernos de Estudos Políticos**, Argentina, ano 3, n. 6, p. 97-134, 1997.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 2, p. 41-47, 1986.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Sujeito da política, política do sujeito. **Política Hoje**, Recife, v. 4, n. 7, p. 9-28, jan.-jun. 1997.

\_\_\_\_\_. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

\_\_\_\_\_. Universalismo, particularismo e a questão da identidade. **Novos Rumos**, São Paulo, ano 8, n. 21, 1993.

\_\_\_\_\_. Discurso. In: GONDIN, R; PETTIT, P. (Orgs.). **The Blackwell Companion to Cotemporary Political Philosophy**. Trad. Aécio Amaral Jr. Oxford: Blackwell, 1993.

\_\_\_\_\_. **Hegemony & socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London and New York: Verso, 1985.

LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. **A palavra do outro: uso e ética**. Caxambu Comunicação apresentada no XX encontro anual da ANPOCS, GT “História Oral e Memória”, 1996.

LEAL, SUELY Maria Ribeiro. **Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local**. Tese de Doutorado, Curso de Doutorado em Economia da UFPE. Campinas, 1994.

LECHNER, N.. **Los patios interiores de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LEFORT, Claude. **Democracy and political Theory**. Oxford: Blackwell, 1988.

\_\_\_\_\_. **A invenção democrática: os limites do totalitarismo**. S. Paulo: Ed. Brasiliense S. A., 1987.

\_\_\_\_\_. **Pensando o Político**, S. Paulo: Paz e Terra, 1986.

- LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 2ª edição. Petrópolis – RJ: Vozes, 1999.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. A descentralização do Estado no Brasil. In: **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. LIMA, Marcos Costa (Org.). São Paulo: Cortez, 2001.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul – acompanhamento do impacto**. Porto Alegre, Projeto de Pesquisa, Jul. 1998.
- MACCIOCHI, Maria Antonieta. **A favor de Gramsci**. 2ª edição. Trad. de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- MAINGUENEAU, Dominique. **Novas tendências em análise do discurso**. 3ª ed. Trad. Freda Indursky. Campinas, S P: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Os termos-chave da análise do discurso**. Trad. Maria Adelaide P.P. Coelho da Silva. 1ª edição, Lisboa: Gradiva, 1997.
- MANZINE-COVRE, Maria de Lourdes. **No caminho de Hermes e Sherazade**: cultura, cidadania e subjetividade. Taubaté: Vogal, 1996.
- MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da Escola**: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas. S. Paulo: Cortez, 2002.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação pública. **Revista Educação Brasileira**. Brasília, v. 16, n. 32, 1º semestre, 1994.

\_\_\_\_\_. Financiamento e orçamento da educação. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). Município e educação. S. Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; DF: Instituto de Desenvolvimento da Educação Municipal, 1993.

\_\_\_\_\_. Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas de educação. In: VELLOSO, Jacques, MELLO, Guiomar Namó de e outros. **Estado e Educação**. Campinas SP: Papyrus; CEDES; ANDE; ANPED, 1992.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação no Brasil**. S. Paulo: EPU, (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino), 1987.

MELO, Marcus André. Reforma do estado e a democratização das políticas públicas. In: Zaverucha, Jorge (Org.). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Edições Bagaço, 1998.

MELLO, Guiomar Namó. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade Brasileira. **Revista ANDE**, S. Paulo, 9(16): 5-9, 1990.

\_\_\_\_\_. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 29, jan./mar. 1986.

MENDONÇA, Daniel de. A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 20, p. 135-145, jun. 2003.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização da política educacional brasileira. **Em aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MIRANDA, Glaura Vasquez. Experiência de gestão na Secretaria Municipal de Belo Horizonte. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração os sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autentica, 1999.

- MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilandia, DF: Idéa Editora, 1997.
- MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Política e Sociedade: **Revista de Sociologia Política**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v.1 n.3, p. 11-26, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Desconstrucción y pragmatismo**. Buenos Aires, Paidós. 1998.
- \_\_\_\_\_. **O regresso do político**. Lisboa, Gradiva. 1996.
- \_\_\_\_\_. Posmarxismo sin pedido de disculpas, *in*: Ernesto Laclau (Org.). **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión. 1993.
- MUTZENBERG, Remo. **Ações coletivas, movimentos sociais: aderências, conflitos e antagonismo social**. Tese de doutorado. PPGS-UFPE, Recife, mimeo. 2002.
- \_\_\_\_\_. **Aonde existe esperança a gente ainda tem o que pensar: Formação das e transformação nas comunidades eclesiais de base no Sertão de Pernambuco**. Dissertação de mestrado. PPGS-UFPE, Recife, mimeo. , 1998.
- NEGRI, Barjas. **O financiamento da Educação no Brasil**. Brasília: MEC/INEP, 1997.
- NEVES, Marcelo. Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de Direito a partir e além de Habermas. In: Souza, Jessé (org.). **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- NUN, J. **Democracia gobierno del pueblo, o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2000.
- OLIVEIRA, Cleiton de.; et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 1999.

\_\_\_\_\_. **A emenda Constitucional 14/1996 e os municípios paulistas:** algumas implicações. Comunicações, Piracicaba, n. 2, nov. 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração os sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autentica, 1999.

OLIVEIRA, João Batista Araújo de.; CASTRO, Cláudio de Moura. Educação **Fundamental e competitividade empresarial:** uma proposta para ação do governo. S. Paulo: Instituto Herbert Levy, 1992.

OLIVEIRA, M<sup>a</sup> das Graças C. de.; COSTA, Lia P.; CANUTO, Vera R.A. de. **Políticas públicas de educação básica em Pernambuco:** 1975-2001. Relatório de Pesquisa. Recife: Facepe, 2003.

\_\_\_\_\_. Novas relações Estado/município no campo da educação: a experiência do governo Arraes. **Revista de Estudo e Pesquisa em Educação.** Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 77, mai. 1991.

\_\_\_\_\_. Condições para a municipalização da Educação básica. **Revista da ANDE,** S. Paulo, v. 9, n. 16, 1990.

OLIVEIRA, M<sup>a</sup> das Graças C. de.; NEVES, Lúcia M<sup>a</sup> W. **Planejamento educacional e clientelismo político no Nordeste.** Relatório de Pesquisa. Recife: INEP, UFPE, 1987.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ADRIÃO, Thereza (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. S. Paulo: Xamã (Coleção Legislação e Política Educacional), 20001

\_\_\_\_\_. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e Trabalho**

**na Escola: administração os sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autentica, 1999.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis, R.J: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Política educacional: impasses e alternativas.** S. Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileira e educação.** S. Paulo: Cortez, 1993.

PAOLI, Maria Célia.; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina.; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: Editora da UFMG.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Trad. Luis Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração os sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autentica, 1999.

PAIVA, Vanilda, PAIVA, César. A questão da municipalização. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 29, jan./mar. 1986.

PEREIRA, Célia M<sup>a</sup> R. Costa. **Participação:** do discurso proclamado à prática concreta – o planejamento educacional participativo e o movimento docente. Dissertação de Mestrado. PPGE-UFPE, Recife, mimeo. , 1991.

PINTO, Celi Regina. **Democracia como significante vazio.** Porto Alegre, texto mimeo. 2004.

\_\_\_\_\_. **Análise do livro: Paradoxos da democracia – Chantal Mouffe.**  
Porto Alegre, texto mimeo. 2005.

PINTO, José Marcelino R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Editora Plano, 2000.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico.** Trad. Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 2<sup>a</sup> edição. Trad. Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia.** Trad. Laura Teixeira Motta. S. Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REZENDE, Flávio da Cunha. Capacidade de governo, instituições e descentralização: um estudo empírico sobre governos locais no Brasil. **Cadernos de Estudo de Sociologia,** Recife, v. 16, n.1, p.135-146, jan./jun. 2000.

RIBEIRO, Josete Maria Cangussú. **FUNDF em ação: efeitos e perspectiva.** MT: Cáceres: UNEMAT Editora, 2004.

RODRIGUES, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Caderno CEDES,** vol. 21, n. 5, 2003.

RORTY, Richard. Habermas and Lyotard on post modernity, in: Richard Bernstein, R (org.). **Habermas and modernity.** Cambridge, MIT, Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **Consequences of pragmatism.** Minneapolis, 1982.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e descentralização**: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. Campinas, FEUNICAMP, 1995.

SILVA, Itamar Nunes. Participação na gestão e gestão na participação. **Revista de Educação AEC**. Brasília, ano 32, n. 129, p. 9-22, out./dez., 2003.

SANCHES, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova**. São Paulo, n. 58, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. S Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 2<sup>a</sup> ed. S Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Heloisa O. dos. **Municipalização do ensino em São Paulo**: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira. São Paulo, 2000. Tese de doutorado.USP. Faculdade de Educação.

SARTORI, Giovanini. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. S. Paulo: Editora Ática S.A. 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism, and democracy**. Nova York, London: Harper e Brothers, 1942.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista da BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 12-32, 1999.

SOLA, Lourdes. Estado, Reforma Fiscal e governabilidade democrática: Qual Estado? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 38, março, 1994.

- SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Gestão e financiamento da educação municipal**: dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do FUNDEF. J. Pessoa, Ed. Universitária, 2003.
- SOUTO-MAIOR, Breno Augusto Fontes. (org.). **Movimentos sociais**: produção e reprodução de sentidos. Recife: Editora da UFPE, 1994.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Cadernos CRH/UFBA**, Salvador, n. 39, Pág. 11-24, Salvador, 2003.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, S. Paulo, n. 48, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública local**. Recife, trabalho apresentado em seminário, 1998.
- SOUZA, Jessé. (Org). **Democracia Hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. Disponível na world wide web. <http://www.prossiga.br/anisoteixeira/artigos/ensino2.html>.
- TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o Global**: limites e desafios da participação cidadã. S. Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- THERBORN, Goran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século”, in: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? 1999.
- TORFING, Jacob. **New theories of discourse**: Laclau, Mouffe, and Žižek. Oxford and Massachusetts: Blackwell, 1999.

VASQUEZ, Daniel Arrias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 104, p. 149-164, jun. 2005.

VELLOSO, Jacques. Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo. In: VELLOSO, Jacques, MELLO, Guiomar Namode, e outros. **Estado e Educação**. Campinas SP: Papirus: CEDES: Ande: ANPED, 1992.

VERHINE, Robert Evan. O impacto do FUNDEF no ensino público: o caso da Bahia. **Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste, Anais**. S. Luis, MA: PPGE/UFMA, 2001.

VIEIRA, Sofia L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

WEBER, Silke. Política do Ensino Fundamental em revista: um debate pela democracia. In: COSTA, Albertina de Oliveira; MARTINS, Ângela Maria; FRANCO Maria Laura P Barbosa. (Org). **Uma história para contar: a pesquisa na Fundação Carlos Chagas**. S. Paulo: Anablume, 2004.

\_\_\_\_\_. Novos padrões de financiamento e impactos na democratização. **Cadernos de Pesquisa**. S. Paulo, n. 103, p. 5-13, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. Democratização e descentralização: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Educação – RBAE**. Brasília, v. 9, n.2, jun./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. (Org). **Democratização, educação e cidadania: caminho do governo Arraes (1987-1990)**. S. Paulo: Cortez, 1991.

WEFFORT, Francisco C. **Qual democracia?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

\_\_\_\_\_. **Por que democracia?** 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

ZIZEK, Slavoj. "Mais allá del discurso" In: Ernesto Laclau (org.). **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

## **ANEXOS**

## TABELA I

### PARTIDOS QUE LIDERARAM AS COLIGAÇÕES NOS PERÍODOS DE 1995 A 2002

Estado	1995-1998	1999-2002	Municípios	1997-2000	2001-2004
Minas Gerais	PSDB	PMDB	Belo Horizonte	PSB	PT
Paraíba	PMDB	PMDB	Contagem	PSDB	PSDB
			J. Pessoa	PMDB-PSDB	PSDB
			Conde	PSDB	PL

**ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL NOS ESTADOS E NAS CIDADES EM ESTUDO**  
(Atlas da exclusão social - Dados de 2000)

UF	Município	Posição Ranking	Índice Pobreza	Índice Juventude	Índice Alfabetização	Índice Escolaridade	Índice Emprego Formal	Índice violência	Índice de desigualde	Índice de Exclusão social
<b>Mg</b>	Belo Horizonte	14 <sup>a</sup>	0,764	0,796	0,921	0,813	0,486	0,913	0,475	0,710
	Contagem	445 <sup>a</sup>	0,715	0,718	0,908	0,636	0,245	0,917	0,139	0,570
<b>Pb</b>	João Pessoa	233 <sup>a</sup>	0,634	0,698	0,839	0,748	0,347	0,873	0,277	0,596
	Conde	3657 <sup>a</sup>	0,304	0,492	0,557	0,273	0,084	1,000	0,039	0,369

Quanto maior o índice, melhor a situação social

**ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL NOS ESTADOS E NAS CIDADES EM ESTUDO**  
(Atlas da exclusão social - Dados de 2000)

UF	Município	Posição Ranking	Índice Pobreza	Índice Juventude	Índice Alfabetização	Índice Escolaridade	Índice Emprego Formal	Índice violência	Índice de desigualde	Índice de Exclusão social
<b>Mg</b>	Belo Horizonte	14 <sup>a</sup>	0,764	0,796	0,921	0,813	0,486	0,913	0,475	0,710
	Contagem	445 <sup>a</sup>	0,715	0,718	0,908	0,636	0,245	0,917	0,139	0,570
<b>Pb</b>	João Pessoa	233 <sup>a</sup>	0,634	0,698	0,839	0,748	0,347	0,873	0,277	0,596
	Conde	3657 <sup>a</sup>	0,304	0,492	0,557	0,273	0,084	1,000	0,039	0,369

Quanto maior o índice, melhor a situação social

**PARAIBA**  
**Resultados Finais do Censo Escolar 1998**

Número de Alunos Matriculados				
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal	Coeficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999
<b>PARAIBA</b>	340405	455237	795642	1.0000000000

**Resultados Finais do Censo Escolar 2002**

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (C) (Supletivo) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
<b>TOTAL</b>	Estadual	1919	18.025	0	302.208	111.098	191.110	102.701	2.271	1.488	50.002	41.559	11.658	14.133
	Federal	0	46	18	0	0	0	1.498	0	0	0	0	0	0
	Municipal	13875	64.735	13.039	490.877	361.711	129.166	6.650	462	359	55.735	50.856	392	2.223
	Privada	1483	23.405	11.417	74.159	41.622	32.537	22.137	1.839	385	1.760	1.262	0	0
	Total	17277	106.211	24.474	867.244	514.431	352.813	132.986	4.572	2.232	107.497	93.677	12.050	16.356

**PARAIBA**  
**Resultados Finais do Censo Escolar 1998**

Número de Alunos Matriculados				
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal	Coeficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999
<b>CONDE</b>	1362	2733	4095	0.0034349620

Inep/MEC - Esplanada dos Ministérios, Bloco L - Anexos I e II, 4º andar - CEP:70047-900 - Brasília - DF, Brasil

**Resultados Finais do Censo Escolar 2002**

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA ( ) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
CONDE	Estadual	0	27	0	1.603	467	1.136	432	0	0	469	283	0	0
	Municipal	88	386	0	3.075	2.421	654	0	0	0	607	578	0	0
	Total	88	413	0	4.678	2.888	1.790	432	0	0	1.076	861	0	0

Inep/MEC - Esplanada dos Ministérios, Bloco L - Anexos I e II, 4º andar - CEP:70047-900 - Brasília - DF, Brasil \_

(\*) EJA=Educação de Jovens e Adultos

**PARAIBA**  
**Resultados Finais do Censo Escolar 1998**

Número de Alunos Matriculados				
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal	Coefficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999
JOAO PESSOA	55960	48636	104596	0.0611279948

**Resultados Finais do Censo Escolar 2002**

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (*) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
JOAO PESSOA	Estadual	1085	4.243	0	47.311	22.025	25.286	22.317	1.836	1.102	9.979	7.446	6.862	7.871
	Federal	0	0	0	0	0	0	613	0	0	0	0	0	0
	Municipal	1202	4.338	0	56.981	29.914	27.067	0	14	14	3.308	3.308	0	0
	Privada	759	8.136	3.623	27.887	14.845	13.042	10.083	544	107	276	199	0	0
	Total	3046	16.717	3.623	132.179	66.784	65.395	33.013	2.394	1.223	13.563	10.953	6.862	7.871

Inep/MEC - Esplanada dos Ministérios, Bloco L - Anexos I e II, 4º andar - CEP:70047-900 - Brasília - DF, Brasil

(\*) EJA=Educação de Jovens e Adultos

**MINAS GERAIS**  
**Resultados Finais do Censo Escolar 1998**

<b>Número de Alunos Matriculados</b>				
<b>Município</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>Rede Municipal</b>	<b>Estadual e Municipal</b>	<b>Coefficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999</b>
<b>MINAS GERAIS</b>	2161575	1495983	3657558	1.0000000000

**Resultados Finais do Censo Escolar 2002**

<b>Número de Alunos Matriculados</b>														
<b>Município</b>	<b>Dependência</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-Escola</b>	<b>Classe de Alfabetização</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série</b>	<b>Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série</b>	<b>Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal</b>	<b>Educação Especial Total</b>	<b>Educação Especial Fundamental</b>	<b>EJA (S) (Supletivo) Total</b>	<b>EJA (S) (Supletivo) Fundamental</b>	<b>EJA (S) (Semipresencial) Fundamental</b>	<b>EJA (S) (Semipresencial) Médio</b>

**MINAS GERAIS**  
**Resultados Finais do Censo Escolar 1998**

Número de Alunos Matriculados				
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal	Coeficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999
BELO HORIZONTE	228046	166017	394063	0.0453901209

**Resultados Finais do Censo Escolar 2002**

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (*) (Supletivo) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
BELO HORIZONTE	Estadual	0	8.060	0	167.354	81.919	85.435	96.024	2.109	2.016	893	151	1.000	1.057
	Federal	0	0	0	1.108	331	777	2.041	0	0	151	151	0	0
	Municipal	0	6.167	0	153.500	73.557	79.943	16.810	477	477	11.326	10.663	0	0
	Privada	17315	37.456	0	64.609	29.599	35.010	27.863	2.512	1.562	6.663	1.462	0	0
	Total	17315	51.683	0	386.571	185.406	201.165	142.738	5.098	4.055	19.033	12.427	1.000	1.057

Inep/MEC - Esplanada dos Ministérios, Bloco L - Anexos I e II, 4º andar - CEP:70047-900 - Brasília - DF, Brasil

(\*) EJA=Educação de Jovens e Adultos

## MINAS GERAIS

### Resultados Finais do Censo Escolar 1998

Número de Alunos Matriculados				
Município	Rede Estadual	Rede Municipal	Estadual e Municipal	Coeficiente de Distribuição dos Recursos do FUNDEF para 1999
<b>CONTAGEM</b>	39349	55304	94653	0.0151204711

Inep/MEC - Esplanada dos Ministérios, Bloco L - Anexos I e II, 4º andar - CEP:70047-900 - Brasília - DF, Brasil

### Resultados Finais do Censo Escolar 2002

Número de Alunos Matriculados														
Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal	Educação Especial Total	Educação Especial Fundamental	EJA (*) (Supletivo) Total	EJA (Supletivo) Fundamental	EJA (Semipresencial) Fundamental	EJA (Semipresencial) Médio
Municipal	0	1.165	0	64.292	34.286	30.006	2.934	346	194	0	0	0	1.142	
Privada	1477	5.891	0	7.614	3.954	3.660	2.545	208	104	297	72	167	561	
Total	1477	7.056	0	102.098	50.946	51.152	26.669	554	298	297	72	1.277	3.303	

Inep/MEC - Esplanada dos Ministérios, Bloco L - Anexos I e II, 4º andar - CEP:70047-900 - Brasília - DF, Brasil

(\*) EJA=Educação de Jovens e Adultos