

OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS: ALTERAÇÕES NO FINANCIAMENTO

Ana Lara **Casagrande** (Doutoranda – Unesp Rio Claro)

Jaqueline dos Santos **Oliveira** (Doutoranda – Unesp Rio Claro)

Resumo

Neste trabalho objetivamos analisar as políticas educacionais sob a ótica do financiamento. Tendo como metodologia o levantamento bibliográfico e documental, centram-se as análises nos mecanismos de implantação das políticas públicas de financiamento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). São realizadas considerações sobre o debate acerca da escola pública no Brasil, sua função no desenvolvimento social e econômico do país e a articulação entre Estado, Escola e Sociedade Civil. Incita-se, ainda, à reflexão sobre como o Estado e a sociedade têm (re)agido em relação às políticas educacionais brasileiras, mais especificamente as de financiamento, diante das convenções, leis, decretos, parâmetros curriculares, instrumentos gerenciais, planos nacionais e regionais, discursos políticos que afirmam a importância da educação e a necessidade de recursos para melhoria no atendimento e qualidade na sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Política educacional. Financiamento. Educação Básica.

OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS: ALTERAÇÕES NO FINANCIAMENTO

1. Introdução

A educação tem sido colocada como prioridade pela opinião pública em discursos das mais diferentes origens, ao tempo em que se multiplicam as iniciativas governamentais no sentido de realizar uma reorganização desse setor (VELLOSO,

1996). Diante deste cenário, inúmeros temas com foco na educação têm demandado uma melhor compreensão, devido ao caráter polêmico que assumem.

No contexto educacional, notamos que a criação de leis que abrem espaço à autonomia e à gestão democrática no interior da escola, as muitas formas propostas de capacitação pedagógica e outras medidas de ordem técnica são importantes e necessárias, mas insuficientes para dar conta da tarefa de reestruturação da escola pública.

Objetivando realizar uma análise mais apurada sobre a educação, com foco no seu financiamento, faz-se necessário realizar um estudo sobre como se encontra a escola pública no Brasil e suas políticas, para entender como se tem dado a implantação destas, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em que se faz necessário correlacionar Estado, Escola e Sociedade Civil. Este é o desafio central deste texto, que pretende possibilitar uma reflexão na busca de discutir como o Estado e a sociedade têm agido e reagido em relação às políticas educacionais no Brasil.

2. Políticas Educacionais

Na última década, o estudo sobre as políticas educacionais ganhou maior amplitude tanto nos meios de comunicação, quanto nos discursos políticos. O próprio conceito de educação passa por revisões e reinterpretações sob novos enfoques na área acadêmica.

A importância que os órgãos oficiais, sobretudo o Banco Mundial, vêm nas últimas duas décadas atribuindo à educação como um fator básico do desenvolvimento brasileiro, embora não seja um enfoque recente, desperta-nos especial atenção, pois como bem nos lembra Freitag (1986, p.13), em estudos sobre as décadas de 1960 e 70, “[...] durante longos períodos da história brasileira a educação como fator do desenvolvimento foi total ou parcialmente negligenciada”, cenário que, muito embora com certos avanços, consideramos semelhante neste início de século e que nos faz questionar as intenções explícitas e implícitas dessa postura, cabendo aqui reflexões sobre até que ponto as proposições das políticas públicas em educação têm efeito sobre a atual realidade brasileira.

No início da década de 1980, “[...] no campo educacional passou-se a produzir estudos que privilegiam a abordagem da educação na sua dimensão de política pública” (AZEVEDO, 1997 p.1-2). Nesse contexto, pesquisar políticas públicas na educação significa considerar a existência de uma estrutura de poder emaranhada nos mais diversos níveis sociais (AZEVEDO, 1997).

Diante de “[...] um sistema educacional visivelmente ineficiente, denunciado por índices educacionais vergonhosos” (MARRA, 1997, p.7), com índices de evasão e repetência que há décadas nos acompanham (CARNIELLI, 2000), resta a preocupação com o modelo escolar que temos, pois a temática das políticas públicas em educação: “[...] nem sempre foi acompanhada de medidas que viabilizassem o adequado funcionamento das escolas, e que teve como resultado a implantação de uma rede de ensino com precárias condições materiais e humanas de funcionamento e sem identidade própria” (XAVIER & AMARAL SOBRINHO, 1999, p.5).

Perpassados por essa ótica, surgem os discursos favoráveis a uma escola de qualidade, cidadã e autônoma. Conceitos pouco precisos, mas de grande impacto junto à opinião pública. Por fundamento, “[...] a escola é um instrumento que deve ser capaz de possibilitar a liberdade e a autonomia do educando” (GADOTTI, 2000, p.6), no entanto, questionamos até que ponto a escola que temos tem conseguido efetivar essa proposta.

A escola visualizada sob esta ótica, e por consequência, as políticas públicas destinadas a mesma, tem como função a manutenção e perpetuação das relações de poder e dominação existentes.

Surge, então, a necessidade de se compreender como algumas políticas públicas em educação alteram significativamente o funcionamento do sistema educacional brasileiro, e no caso deste trabalho nos debruçaremos sobre as políticas de financiamento.

3. Financiamento

Para Pinto (2007) a política de fundos para o financiamento da educação básica produziu impactos na divisão de responsabilidades pelo atendimento educacional entre estados e municípios.

Destacamos a criação do FUNDEF como uma política pública para o financiamento da educação. Esse fundo chamou a atenção da sociedade em função do volume de recursos movimentados por este e pelas propostas que visa alcançar.

O FUNDEF foi estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, com prazo de vigor de um período de dez anos, sendo regulamentado pela Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997, vigorando a partir de 1º de janeiro de 1998 nos diversos estados brasileiros, com exceção do estado do Pará, que o instituiu em julho de 1997.

Em função da existência deste fundo, mudou-se a forma de financiamento do Ensino Fundamental no país, ao subvincular uma parcela dos recursos financeiros a essa modalidade de educação básica e introduzir novos critérios na distribuição, promovendo a partilha do montante a ser gasto entre Estados e Distrito Federal e os Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na referida modalidade¹. Destacamos que uma das consequências mais desastrosas do Fundef foi à redução dos gastos com os outros níveis e modalidades de ensino.

O mínimo de 60% dos recursos anuais do FUNDEF deveria ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público, podendo, até o ano de 2001, ser destinada parte desses recursos à capacitação (habilitação) de professores leigos, com o objetivo de habilitá-los ao exercício da docência, e o restante dos recursos (máximo de 40%) deve ser utilizado em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, de acordo com o disposto no art. 70 da Lei n. 9.394/96 (LDB).

O FUNDEF vigorou até o ano de 2006, sendo, então, substituído pelo FUNDEB, que manteve a lógica de distribuição dos recursos. Desse modo, no ano de 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 53, criando o novo fundo, posteriormente regulamentado pela Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007. O FUNDEB abrange toda educação básica: a educação infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, em todas as modalidades inclusive a educação especial e a educação de jovens e adultos. Assim como o FUNDEF, o FUNDEB é um fundo de natureza contábil, novos impostos foram incorporados para compor o fundo, entretanto, não houve nenhuma fonte de recursos novos (OLIVEIRA, BORGHI, 2013).

¹ Seus recursos se originam de receitas constituídas de 15% do: 1. Fundo de Participação dos Estados – FPE; 2. Fundo de Participação dos Municípios – FPM; 3. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e 4. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exp.; 5. Desoneração de exportações, de que trata a lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir). Integra o FUNDEF, ainda, uma complementação da União aos Estados, em que a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo Presidente da República.

O FUNDEB permitiu o repasse de verbas para instituições educacionais privadas. No caso, da educação infantil foi considerável o papel do FUNDEF e do FUNDEB para o aumento de parcerias/ convênios entre as prefeituras e a iniciativa privada, como mecanismo para assegurar o cumprimento de suas responsabilidades legais frente à educação infantil (OLIVEIRA, BORGHI, 2013). Com a possibilidade de captação desses recursos, o setor privado interessou-se pelas parcerias, o que nos mostra o impacto das alterações nas regras de financiamento.

Diante do exposto questiona-se: as políticas públicas propostas e implementadas pelo poder público nos últimos tempos inserem-se neste modelo de mudança vazia ou consegue efetivamente conquistar as alterações para a qualidade educacional a que se propõem?

3. Considerações Finais

Compreender as medidas governamentais de financiamento tomadas no setor educacional na última década não se constitui tarefa simples, faz-se necessária uma análise histórico-social mais ampla para realmente podermos avaliar o peso e a funcionalidade dessas medidas no contexto da sociedade brasileira, levando-se em consideração que mais que discutir o conteúdo de estilos de definições ou propostas de tipos de educação, é necessário procurar de onde elas vêm e a quem estão a serviço.

A realidade educacional de nosso país exige uma análise mais apurada das políticas públicas em educação, pois, a crítica estimula o progresso do conhecimento, e com o rigor da análise e a constante preocupação de enriquecê-la com novas investigações, podemos contribuir em direção a sua solução.

4. Referências Bibliográficas

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas SP: Autores Associados, 1997.

BRANDÃO, C. R. **O que é Educação?** 33ªed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://abrelivros.publier.com.br/abrelivros/dados/anexos/4235.pdf>> Acesso em 05 de outubro de 2009.

CARNIELLI, B.L. Recursos federais para educação fundamental: a longa história do descompromisso. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro: CESGRANRIO, v. 8, n. 26, pp. 81-99, jan./mar, 2000.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. 6ªed. Coleção Universitária. São Paulo: Moraes, 1986.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARRA, F. **Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito, estrutura e prática**. Brasília. FUNDESCOLA - MEC/BIRD,1999.

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Fundef/Fundeb – implicações para oferta de educação infantil via convênios/parcerias. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 30, p. 35-53, jan./abr. 2013.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

VELLOSO, J. **Colóquio sobre mecanismos e problemas de financiamento da educação**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação – São Paulo, out., 1996.

XAVIER, A. C. da R.; AMARAL SOBRINHO, J. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. 2ªed. – Brasília: Programa, 1999.

