

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: CARACTERÍSTICAS E PERSPECTIVAS

Autor (1); Ivanete Nunes Miranda; Co-autor (1) Lourdes Nunes da Costa; Co-autor (2) JoaraValente de Amorim Alves; Co-autor (3) Ana Claudia da Silva Rocha Mendonça

Anne Sullivan University prof-ivanete@hotmail.com

RESUMO:O presente artigo tem como objetivo abordar a temática da política de financiamento da educação básica, pelo eixo da descentralização financeira expressa pelos Programas do poder público, especificamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Utilizou-se dos procedimentos relacionados à pesquisa bibliográfica, principalmente, no desenvolvimento de uma análise interpretativa da citada Emenda, a qual traz inovações no seu atendimento: expansão para toda a educação básica; aumento de 15% (FUNDEF) para 20% da arrecadação dos impostos; a inclusão de novos impostos estendeu o pagamento da complementação salarial a todos os educadores e trabalhadores em educação; e vetou, a União, de usar os recursos da fonte salário-educação como complementação de recursos para os municípios carentes, dentre outras vantagens. O FUNDEB pode, ainda, ser considerado insuficiente para tratar com a totalidade dos problemas da educação e o seu financiamento, pois, têm como causa uma demanda enorme a ser atingida, considerando o pouco acréscimo dos recursos, se comparado com o do FUNDEF.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento, Fundo, Público, FUNDEB.

INTRODUÇÃO

Para atender aos novos desafios do desenvolvimento social, ao longo das últimas décadas, os sistemas educacionais, em muitos países foram objetos de sucessivas e variadas reformas, as quais lhes foram atribuídas o título de políticas de Estado. A focalização dessas reformas educacionais priorizou a oferta e a definição de políticas voltadas para a formação docente, diretrizes curriculares, sistema de avaliação institucional e escolar e programas inovadores de gestão e financiamento do ensino.

O papel da demanda foi considerável em algumas etapas iniciais do processo de mudança. Portanto, dos traços mais inovadores das tendências atuais dessa reforma está o papel ativo atribuído à demanda social, incluindo, no atual contexto, a universalização do ensino básico e o seu financiamento. Essa tendência se expressa mediante dois tipos de ações diferentes: por um lado, medidas e programas destinados a imprimir maior poder de decisão aos usuários do sistema educacional (gestores, professores, pais e alunos), por meio de mecanismos específicos (recursos, descentralização e autonomia, avaliação institucional e escolar, privatização e focalização de ações); por outro lado, programas destinados à melhoria

da qualidade da demanda em educação, proporcionando avanços no processo de ensino da educação básica.

Os esforços realizados para aumentar o impacto quantitativo do sistema educacional foram consideráveis. Contudo, nos países onde a expansão quantitativa obteve êxito constatam, hoje, que os resultados alcançados não são proporcionais aos esforços empreendidos tanto pelos governos como pelas famílias: taxas de repetência muito elevadas ou resultados de aprendizagem insatisfatória indicam que, mesmo para resolver os problemas quantitativos, é necessário mudar a qualidade da aprendizagem.

A questão do financiamento da educação básica merece uma análise da política que a norteia, como também da necessidade de continuar dotando de recursos suplementares o sistema existente. Assim sendo, este trabalho está direcionado a uma breve reflexão sobre o novo programa de financiamento da educação básica e Com a Constituição Federal de 1988 os direitos educacionais no Brasil avançaram no sentido da garantia do padrão de qualidade da escola pública, valorização dos profissionais da educação, recém-aprovado pelo Senado federal, pela Emenda Constitucional Nº. 53/2006, por entender que o mesmo traz uma configuração diferenciada do FUNDEF. Este último é um programa que está em vigor desde 1998, atendendo, tão somente, o ensino fundamental.

Com a Constituição Federal de 1988 os direitos educacionais no Brasil avançaram no sentido da garantia do padrão de qualidade da escola pública. Nesse contexto, a vinculação de recursos à manutenção de e desenvolvimento do ensino torna-se uma importante dimensão dessa garantia para a qualidade do ensino que, diretamente relacionada aos recursos aplicados nessa área, passa a ter o padrão definido, principalmente, pelo volume de investimentos realizados. Ao mesmo tempo em que a Carta Magna determina como princípio a garantia do padrão de qualidade, estabelece patamares mínimos em termos de financiamento a serem destinados pelos entes federativos ao ensino.

Com isso, ganha ênfase a aplicação dos recursos públicos exclusivamente na escola pública, pois, diante das limitações de recursos financeiros, as lutas por garantias para melhorias no padrão de qualidade da escola pública inscrevem-se no controle da aplicação das verbas destinadas ao ensino público.

Os artigos 212 da Constituição Federal de 1988, 68 e 69 da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 determinaram as fontes de recursos e os percentuais a serem destinados à educação e os artigos 70 e 71 da LDB de 1996 estabeleceram as despesas que podem e as que

não podem ser realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos educacionais de todos os níveis. Embora tenha vinculado recursos para o desenvolvimento e manutenção do ensino, a Carta de 1988, formulada num contexto de grandes lutas pela democratização do ensino, no seu artigo 213, permitiu que os recursos públicos continuassem a ser destinados às escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias.

Essa permissão foi reafirmada no artigo 77 da LDB de 96, representando uma conquista do setor privado educacional no Brasil. A LDB de 96, formulada em um contexto histórico-político neoliberal, autoriza, no seu artigo 70, as despesas públicas com bolsas de estudos a alunos de escolas privadas, a título de desenvolvimento e manutenção do ensino, ampliando a permissão constitucional sem estabelecer as condições para que se realize esse financiamento. Nesse cenário, o financiamento público do ensino privado torna-se alvo de questionamentos enquanto ação que restringe a capacidade do Estado de ampliar os projetos de melhoria da qualidade do ensino público.

OS RECURSOS E AS DIRETRIZES PARA OS SISTEMAS

Os sistemas educacionais diferenciam-se, ainda, em suas necessidades em matéria de financiamento. O crescimento demográfico e o desenvolvimento da escolarização explicam o aumento das necessidades financeiras dos sistemas associados ao número crescente de alunos e de professores e à melhoria das condições de aprendizagem.

As necessidades de acolher alunos nos estabelecimentos escolares estão ligadas, princípio, às evoluções demográficas. Se a população de crianças com menos de 15 anos diminuiu nos países desenvolvidos ao longo dos últimos quinze anos, ela cresceu fortemente nos países em desenvolvimento. As consequências dessas tendências demográficas sobre a capacidade de acolhimento dos sistemas educacionais agravaram-se com o desenvolvimento da escolarização. Em 20 anos, as taxas de escolarização em todos os níveis de ensino e em todas as regiões do mundo cresceram, provocando aumento dos efetivos dos alunos superiores às evoluções demográficas, com exceção, apenas, do ensino fundamental. As estatísticas, apenas, refletem as variações no tamanho da população e nas taxas de repetência. Pode-se esperar que ocorra o mesmo quando os ensinos pré-escolar, fundamental e médio estiverem generalizados (atendimento para fins de financiamento), nos países em desenvolvimento, em particular no Brasil (PÉANO, 2005, p. 67).

Os países em desenvolvimento, que precisam gerir fortes evoluções dos efetivos de alunos, são justamente os que vêm enfrentando dificuldades econômicas e financeiras nas últimas décadas.

O recurso originário de ajuda externa (organismos internacionais, ongs e empresas) poderá ser necessário para os países e ou estados com mais dificuldades e cujos recursos nacionais são insuficientes para financiar os sistemas educacionais. Essa forma de ajuda, porém, não deve estar atrelada a condicionantes que implicam determinações pedagógicas e diretrizes técnicas, mas sim à origem da integração de projetos realizados no âmbito das políticas nacionais de desenvolvimento educacional respeitando as peculiaridades regionais.

Ocorre, no Brasil, processo semelhante. A partir de 1996, realiza-se a reforma do Estado e automaticamente nas áreas em que o país precisaria descentralizar suas funções, passando a ser um órgão articular de políticas e não mais um executor.

Embora o setor educacional, especificamente, o ensino fundamental tenha sido preservado das consequências negativas dos cortes financeiros, esses sofreram mudanças, em um contexto de restrição orçamentária, concorrendo com outros setores sensíveis aos gastos públicos, como a saúde e a seguridade social.

Implementaram-se planos e programas de descentralização administrativa e financeira com vistas à maior autonomia dos estabelecimentos e à melhoria dos sistemas, devendo, igualmente, ajudar a aumentar a eficácia dos gastos com educação.

Aprimorar a eficácia interna da educação e reduzir as taxas de repetência e de abandono, também ajuda a aumentar a pertinência e a eficácia dos gastos de educação. Reduzir as taxas de repetência significa limitar o número total de vagas necessárias nas escolas. Diminuir as taxas de abandono escolar permite ampliar o número de alunos escolarizados, aumentando a duração da escolarização. A melhoria da eficácia interna do sistema educacional aumenta a eficácia dos recursos aplicados, mas pode levar a um crescimento do efetivo de alunos e, portanto, das necessidades de financiamento.

O PODER PÚBLICO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Em geral, há um amplo reconhecimento de que o Estado tem uma obrigação como “promotor” e “equalizador” das oportunidades em matéria de educação. Mediante o financiamento e a destinação de recursos públicos o Estado deve procurar oferecer os serviços

mais “públicos” em termos econômicos, de maneira a otimizar os benefícios sociais decorrentes (PÉANO, 2005).

Desde os anos de 1980, em diversas partes do mundo, as instâncias decisórias foram aderindo progressivamente à ideia de que os métodos tradicionais de financiamento e de gestão da educação não se prestavam a oferecer uma educação fundamental da mesma qualidade para todas as crianças. Eram necessárias mudanças radicais e urgentes.

Nessa perspectiva, o papel dos poderes públicos incluindo as autoridades locais e regionais, no financiamento da educação continua sendo relevante, mesmo em um contexto de descentralização e de restrições financeiras. A regulação da oferta e da demanda em matéria de ensino, assim como as decisões relativas ao equilíbrio entre equidade e eficácia, ou entre quantidade e qualidade, ainda são da alçada dos poderes públicos, em particular, dos ministérios da educação, na América Latina.

Três funções continuam sendo de responsabilidade dos poderes públicos, qualquer que seja o contexto, conforme esclarece Péano (2005, p. 73-4):

- A formulação de um arcabouço legislativo nacional para as questões relacionadas à educação, ao controle de sua aplicação real e à avaliação de seu impacto;
- A provisão de recursos reais para a educação (que são indispensáveis para qualquer tipo ou nível de educação), compreendendo as subvenções diretas ou indiretas aos estabelecimentos privados, às instituições de ensino superior e à formação contínua;
- A gestão dos sistemas educacionais, garantindo a disponibilidade de um número suficiente de escolas, de professores, de manuais, de material pedagógico, de mobiliário, etc. Mesmo em um contexto de descentralização, cabe aos poderes públicos, seja no âmbito nacional, regional ou local, fixar a margem de autonomia atribuída aos níveis inferiores da administração, às coletividades locais ou aos próprios estabelecimentos.

O papel do financiamento dos poderes públicos é particularmente notável na medida em que se faz necessário investir em programas que não gerem lucro, como a construção de escolas, a formação de professores e a manutenção do ensino, considerando, no caso brasileiro, a educação básica.

Não pode haver uma resposta política única para o problema do financiamento dos sistemas educacionais. O sistema de financiamento não pode ser o mesmo em todos os países

em razão da diversidade de situações nacionais, dos níveis de desenvolvimento econômico, da situação dos sistemas educacionais. Pode haver também soluções distintas para os diferentes níveis de ensino.

O desenvolvimento socioeconômico deve ser a prioridade do país e dos estados. No âmbito da educação, o esforço público deve ser consagrado, antes de tudo, ao desenvolvimento e à qualidade da educação básica.

FUNDO PÚBLICO DENOMINADO FUNDEB: ALGUMAS REFLEXÕES

O balanço do século XX e meados dos anos 2000, no que diz respeito ao acesso à educação é um misto, ao mesmo tempo, de orgulho e de tristeza, com relação ao rendimento escolar, principalmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, regiões Norte e Nordeste, comprovados pelos dados estatísticos do INEP/MEC/2004.

Foi, no século passado, que surgiu na maior parte do mundo, o conceito de ensino público gratuito e obrigatório, começando, assim, a educação em massa após a Segunda Guerra Mundial. No decorrer do processo, as pesquisas mostram os números e informações relacionadas com: analfabetos e alfabetizados demanda atendida e reprimida, qualidade dos resultados do ensino aprendizagem, escolas eficazes, materiais didáticos, qualidade dos professores, currículos ineficazes, esses, na maioria das regiões, bastante precários.

Assim essas informações, na maioria das vezes subsidiaram as reformas educacionais da década de 1990, principalmente na gestão dos recursos públicos, como é o caso da implementação de Programas de cunho descentralizador tais como: Programa Dinheiro Direto na Escola, Merenda Escolar, Kit Tecnológico e TV Escola e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), dentre outros em âmbito estadual e municipal.

O FUNDEF passa por reformulação, no sentido de seu total atendimento (financiamento) às modalidades de ensino passando a se chamar de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este Fundo vem sendo debatido, desde 1999, pela bancada federal do Partido dos Trabalhadores até as argumentações e posicionamentos de educadores, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho de Secretários de Estado da Educação (CONSED) que começaram com forte teor crítico em relação ao FUNDEF.

“Os fundos podem servir justamente para criar formas de redistribuição de recursos e para novos modelos de gestão. Assim, são potenciais alternativos para gerir melhor os recursos e não necessariamente gerar mais dinheiro” (ARELARO; GIL, 2006, p. 75).

O desafio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por um período de 14 anos, é garantir a educação básica para todos os brasileiros, representando a batalha de colocar na escola de qualidade todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos das modalidades: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Setenta e quatro anos após o lançamento do Manifesto dos Pioneiros (1932), a educação brasileira deve esse projeto ao Professor Anísio Teixeira, na perspectiva de que o seu ideal esteja inteiramente por ser cumprido. No referido documento, ele postulou um ensino de qualidade que fosse extensivo a todos os brasileiros.

Em 1932, esse Manifesto propunha um ensino obrigatório que deveria estender-se, progressivamente, até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos. Justifica, ainda, que a obrigatoriedade do ensino é mais necessária na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo da exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem, cuja formação é frequentemente impedida ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) mencionava, também, a necessidade de um Fundo para a educação.

O Plano Nacional de Educação (2001-2010) estabeleceu as diretrizes gerais para o financiamento da educação que podem ser resumidas em: vinculação de recursos, gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas, alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expresso pelo número de matrículas, aprimoramento do regime de colaboração, transparência, desburocratização, gestão democrática e descentralização da gestão financeira, dentre outras. Dessas, diretrizes algumas foram temas de discussões e avaliação do FUNDEF para incorporação no FUNDEB.

“Com a implementação do FUNDEB espera-se que a democracia efetive o seu supremo dever e o Estado cumpra a sua suprema função que é a educação” (LIMA, 2005, p. 30).

Não há dúvidas de que políticas de financiamento têm o poder de induzir e até definir políticas sociais. O Banco Mundial e o FMI, até bem recente, existem para provar isso. Para exemplificar, citamos:

O governo federal, por meio do Fundef, fez exatamente o mesmo: “ ou você estado e município) tem aluno de ensino fundamental regular em sua rede ou fica sem recursos”. Daí a correria atrás dos alunos de 7 a 14 anos (gerando municipalização e/ou estadualização de matrículas por simples lógica financeira), daí a inclusão de crianças de 6 anos ao ensino fundamental, o abandono da educação infantil, educação de jovens e adultos e da educação especial [...] (ARELARO; GIL, 2006, p. 75-6).

Com o FUNDEB, cria-se um fundo único e geral para toda a educação básica, com índices do custo-aluno diferenciados para cada modalidade de ensino observando, também, valores diferenciados para alunos da zona rural e urbana, como acontecia com o FUNDEF.

Com a aprovação do FUNDEB no Senado Federal através da Emenda Constitucional Nº. 09/2006, objeto da PEC Nº. 415, enviada ao Congresso pelo Poder Executivo, em 14 de junho de 2005, esse Fundo direciona-se para uma educação extensiva da infância ao fim da adolescência, sendo essa uma tendência nacional, inserida, formalmente, em nossa legislação educacional. Constitui um avanço na formação da cidadania e nas condições de inserção produtiva dos indivíduos na sociedade. Abre caminhos que tornem possível o engajamento do jovem no mercado. Essa é a vontade de todos os educadores, instituições, governos e sistemas de ensino. Espera-se que esse modelo de financiamento possa ser a forma e a condição mais eficaz, pois as leis reguladoras do uso dos recursos canalizam intenções e prioridades políticas, enquanto os recursos financeiros assim aplicados às consolidam.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53/2006 APROVA O FUNDEB

Emenda Constitucional Nº 53, de dezembro de 2006 aprova o FUNDEB. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais.

Medida Provisória Nº. 339, de 28 de dezembro de 2006 regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

O FUNDEB traz a expectativa de uma reformulação no modelo de financiamento, deixando de atender, somente, o ensino fundamental e implementando a educação básica, conforme as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010). Porém,

a Emenda Constitucional Nº. 53/ 2006, em seu artigo 6º, faz referência ao artigo 208 da Constituição Federal que determina a obrigatoriedade do ensino fundamental e progressiva universalização do ensino médio gratuitos. Portanto, aumenta-se o recurso para a educação infantil e ensino médio, estabelece o piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica, mas não determina a obrigatoriedade.

A proposta do FUNDEB ataca o principal problema do financiamento educacional no país: a falta de recursos. Ocorre o aumento da percentagem dos fundos para arrecadação, provenientes dos impostos de 15% para, no máximo, 20%, bem como inclui outros impostos e estipula a complementação da União, para um período de 5 anos, ou seja, no máximo 30% do total de recursos para o Distrito Federal e estados, quando o valor anual mínimo por aluno-ano não alcançar aquele definido nacionalmente. Assim, a União, com a universalização da educação básica, assumirá o repasse, isto é, a complementação de recursos, apenas mais um ano, após o término do período de validade do PNE.

Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, a EC Nº. 53/2006 esclarece que se deve considerar a totalidade das matrículas no ensino fundamental, e, para a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, considerar-se-á a seguinte proporcionalidade: 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano; 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade, a partir do terceiro ano.

CONCLUSÃO

No contexto da Emenda, um ponto a favor do FUNDEB é o fato de ele perdurar sua vinculação de recursos por 14 anos, oportunizando aos gestores e à população a viabilização de políticas e recursos de longo prazo. Em outro momento, o papel atribuído à União é de co-responsável pela educação básica, o oposto à direção tomada pelos governos Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A gestão educacional, mesmo com aspecto de descentralização, ou seja, a redistribuição de recursos como o Programa FUNDEB é, ainda imperfeita guarda pouca relação com a essência política do FUNDEF. É, pois, uma proposta instigante que deve ser debatida em profundidade e implementada sem pretensões salvadoras, exigindo diversas discussões e normatização para uma mudança mais profunda para atingir toda a educação básica. A adoção de uma política de “Fundos” deve ser alvo de amplo debate junto à

sociedade, utilizando nossas experiências regionais e nacionais de tal forma que o compromisso com o direito de todos à educação possa ser realizado (ARELARO; GIL, 2006).

O FUNDEB poderá ser um instrumento de diminuição das desigualdades regionais e de elevação do custo-aluno efetivamente disponibilizado, bem como um teto razoável do piso salarial dos docentes, para a educação básica.

REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete; GIL, Juca. **Política de fundos na educação**: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. FUNDEB: avanços na universalização da educação básica. Brasília: MEC/INEP, 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional N.º. 53/2006**. Brasília: 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988 - texto constitucional de 05 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas **Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 40, de 2003, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994**, - 21.ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 71 p. – (Série textos básicos; n.32)

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação**. O que mudou na Escola? PPDE. FUNDEF. Natal: EDUFRN, 2005.

PÉANO, Serge. **O financiamento dos sistemas educacionais**. In: Jacques Delors (org.). A educação para o século XXI: questões e perspectivas. Porto Alegre: Artmed, 2005