

OS FUNDOS NACIONAIS DE FINANCIAMENTO E O DESAFIO DE GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL⁶²

Jane Machado

Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/Ulissboa)

machadojan@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O objetivo da pesquisa é analisar a evolução das políticas educacionais destinadas ao financiamento da educação básica no Brasil, a partir dos arranjos políticos instituídos pela Constituição de 1988. O foco principal da investigação são os fundos de financiamento criados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) e Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010), por meio dos quais foram definidos critérios para a distribuição e redistribuição dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). A pesquisa foi conduzida por meio de método quali-quantitativo. Utilizou-se de análise documental, da revisão da literatura especializada e de dados estatísticos produzidos pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A partir da análise da historiografia da educação são identificadas algumas tendências que parecem atravessar diferentes períodos, principalmente ao que se refere à formalização do direito à educação e o seu financiamento, o que atravessa mais de um século, até ser devidamente estabelecido um consenso. Nestes termos, o desenvolvimento das instituições educacionais e o modo de financiamento da educação estabeleceram por força do contexto um caminho dependente (*path dependence*).

Partimos da concepção de que a política e as escolhas estruturais feitas no início da criação de uma instituição terá uma influência persistente sobre o seu comportamento para o resto de sua existência. Na perspectiva do Institucionalismo a unidade de análise é a configuração institucional que constrange as decisões dos agentes políticos durante as fases de

⁶² Pesquisa desenvolvida no âmbito do programa de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento da Universidade de Lisboa, sob a orientação do professor Dr^o. Luis Mah e Coorientação do professor Dr^o. Alexandre Filordi de Carvalho da Universidade de Lavras.

equilíbrio e os tornam mais livres durante fases de mudança. Nessa concepção podemos tomar como instituição um sindicato, o sistema partidário, as políticas públicas ou mesmo um regime político ou a estrutura de interação dessas organizações.

Nesta abordagem é dada especial atenção às questões empíricas e sua orientação histórica, para as formas em que as instituições estruturam e moldam o comportamento e os resultados políticos. Uma vez que as instituições fornecem modelos morais e cognitivos para interpretação e ação no meio social, influenciam as identidades e preferências.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reinstaurou a ordem institucional democrática e reorganizou as relações federativas, promovendo a legitimação da democracia liberal, por meio da participação popular e pela reorganização do pacto federativo. Como se apresenta o cenário educacional a partir dessa nova ordem? As mudanças constitucionais produziram efeitos de equidade nas oportunidades de acesso? Quais foram os principais agentes dessas mudanças?

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Lula da Silva (2003 a 2010), o Artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias sofreu significativas mudanças para atender demandas históricas quanto ao financiamento do ensino público e a valorização dos professores.

O financiamento do ensino público que historicamente foi negligenciado passou em 1996, ainda durante o primeiro mandato do presidente FHC, a 4ª fase da história do financiamento da educação, segundo Gouvea & Souza (2015), inaugurada a partir das políticas de fundos.

Os fundos de financiamento do ensino público nos governos FHC e Lula

A Constituição Federal de 1988 define a educação como um direito social, direito de todos, dever do estado e da família. Para assegurar o direito à educação distribuiu competências entre os entes federados de acordo com cada etapa de ensino e estabeleceu fontes de financiamento, mecanismos de planejamento e gestão. De acordo com Castro (2001) a estrutura do financiamento da educação é mista e complexa. A maior parte dos recursos advém da vinculação de impostos, outra parte vem das contribuições sociais destinadas à seguridade social e do salário educação, criado exclusivamente para este fim. Além da parcela que advém de operações de crédito com agências internacionais. A lei nº. 9.424, de dezembro de 1996,

que regulamentou o art. 60 dos atos adicionais transitórios e instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), estabeleceu um referencial mínimo nacional para o valor aluno/ano no ensino fundamental, visando contribuir para reduzir a desigualdade de capacidade financeira entre os municípios de um mesmo estado. Em 2006 o fundo contábil foi reestruturado pela medida provisória nº 339, de 28 de dezembro, convertida na Lei nº 11.494, de 2007. Foram incluídas todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica, além do acréscimo de novas fontes de receitas e o Fundef passou a ser denominado de Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação.

De acordo com Pinto (2012) a política de fundos representou uma clara mudança no perfil das responsabilidades educacionais, acentuando o processo de municipalização a partir da implementação do Fundef. Davies (2012), destaca as dificuldades dos entes estatais em produzir mecanismos de correção das desigualdades institucionais que impactassem na qualidade do serviço público a ser ofertado à população. Na percepção do autor não basta garantir recursos para o sistema educacional, uma vez que a burocracia, a corrupção, o clientelismo e a excessiva centralização acabam desviando os recursos da atividade-fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de financiamento público, focado na redistribuição de recursos, que vigora há pouco mais de vinte anos ainda não foi condição suficiente para promover o desenvolvimento de sistemas equitativos, a qualidade do ensino está associada dentre outros aspectos com o perfil socioeconômico das famílias. De modo que equalizar os gastos com cada aluno foi apenas um passo na direção da igualdade de oportunidades. Depois de mais de 20 anos, a experiência pôde ser aprimorada institucionalmente, sendo sugeridas uma série de correções no formato do fundo de desenvolvimento da educação básica, com a recente aprovação da Lei nº. 14.113 em dezembro de 2020.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007. p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Economia, Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2020/114>> Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resultados Ideb. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>> Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar 2010. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16179>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p.11-32, dez. 2001.

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela Anpae*, [S.l.], v. 16, n. 2, fev. 2012. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25795/15068>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

GOUVEIA, A. B. & SOUZA, A.R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição do Fundef e Fundeb..

PINTO, J. M. de R., 2012. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. In: CNTE, 2012. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, jan./jun. 2012, pp. 155-172.