

POLÍTICAS PÚBLICAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A QUEM PODE INTERESSAR?

João Campeão JUNIOR ¹

RESUMO: O artigo tem como proposta discutir as políticas públicas, o financiamento da educação e as aplicações desses recursos nos estados brasileiros. Tem como objetivo destacar alguns pontos das legislações pertinentes e as reformas educacionais ocorridas no Brasil nos últimos anos.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Financiamento, Educação, Fundef, Fundeb.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura tratar as reformas educacionais ocorridas nos últimos anos com enfoque no financiamento da Educação e em especial no Estado de São Paulo, bem como seus reflexos nas Escolas, lançar um novo olhar na perspectivas do gerenciamento dos recursos e das reformas.

Para tanto utilizamos a Lei 4024/61, a Lei 5692/71 e a Lei 9394/96, conhecidas como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como a Lei 9424/96 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF - e a Lei 11.494/2007 – regulamentando o FUNDEB e as legislações pertinentes e também publicações na área.

O trabalho limita-se a fazer uma análise destas Leis do ponto de vista político e econômico e seus aspectos legais e propor uma discussão sobre os objetivos por elas propostos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

¹ Graduado em Ciências Físicas e Biológicas pelo UEL – UNIFIL – Universidade Filadélfia e Habilitado em Física pela Universidade do Oeste Paulista. Pós graduação em Gestão Educacional – IEDA – Assis. Especialista em Instrumentação em Física pela UNESP – Presidente Prudente. Grupo de Estudos: refletindo sobre a prática docente – UNESP Presidente Prudente. Projeto Prociências – UNESP Presidente Prudente. Capacitação de Professores de Física – USP – São Paulo - Docente de Física do Estado de São Paulo –

Ao se tentar definir políticas públicas, busca-se o entendimento de que se tratam de ações do poder estatal instituído no sentido de normalizar o funcionamento do bem público e garantir a utilização do mesmo com a finalidade de promover o bem estar social e suas relações.

“Rosseau considera a legislação tão importante porque ela confere movimento (governo) e vontade (leis) ao corpo político – o contrato, sem isso seria letra morta. Assim o corpo artificial do Estado encontra no artifício do governo e das leis o instrumento adequado para sua conservação – que é seu fim último”.²

O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 assegura o direito de todos, a Educação, e dever do Estado - aqui entendido como política pública e garantia da ordem social.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Constituição Federal – Título VIII - Da Ordem Social)

O Estado tem que cumprir o seu dever, a família, e o incentivo da sociedade, por ser prerrogativa legal, e não mera letra morta. A garantia do pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania não meramente paliativo, mas condição “*sine qua non*” para o avanço da sociedade.

3 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

3.1 Lei Complementar 4024/61

² História da Filosofia – organizado e redigido por Bernadete Siqueira Abrão – Editora Nova Cultural – 1999 – pg. 289

A primeira LDB da educação brasileira, percorreu longos 13 anos até ser promulgada como a Lei 4024/61, datada de 20 de dezembro de 1961, e entra em vigor no ano seguinte de sua publicação.

Os acontecimentos sociais e políticos marcam o início de uma transformação histórica no país, é aprovada a Emenda Constitucional nº04 em 02 de setembro de 1961, publicado no D.O.U da mesma data, implantando o sistema parlamentarista, sendo revogada mais tarde pela emenda nº06 de 23 de janeiro de 1.963, também publicada no D.O.U na mesma data.

Nesse contexto de transformações é promulgada a Lei 4024, a qual passa a determinar os rumos da educação no Brasil.

Apesar de tardiamente aprovada, pois foram 13 anos desde a Constituição de 1946 até 1961, e ainda não contemplava assuntos específicos da educação, ou mesmo na questão do ensino. Essa pequena questão semântica ensino/educação, a qual mais tarde seria tratada na LDB 9394/96, traria algumas interpretações diferentes em alguns aspectos, especialmente no financiamento do ensino/educação, e não especificava o que seria educação e ensino, deixando margens a conclusões confusas.

O Título I da referida Lei, quando trata dos fins da educação e o título II do Direito a Educação, vislumbraria uma perspectiva diferente, mas a partir do título III, quando passa a tratar da Liberdade de Ensino, a mudança sutil de termos, atende ao pensamento do legislador, eleito pelas elites dominantes a qual procura atender e justificar, quando trata de Ensino e Educação, especificamente no artigo 92 que trata da obrigatoriedade da aplicação dos recursos em **ensino**(grifo nosso).

Traz ainda no mesmo artigo, talvez o que seria o prenúncio dos Fundos para a Educação, como nos casos do Fundef e Fundeb posteriormente, mas com um diferencial da criação do Fundo Nacional do Ensino Superior e Médio.

Na Carta a Constitucional de 1946, o seu artigo 169, estabelece a aplicação de não menos de 10% das receitas de impostos da União em ensino e 20% dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que o artigo 92 da lei 4024/61 estabelece 12% para a União.

Observa-se que a LDB não estabelece quais impostos serão utilizados para financiar o ensino, mas toda renda resultante dos impostos, e vale salientar a diferença de 2% para mais, no financiamento da educação/ensino.

O artigo 93 traz consigo a aplicação “*preferencialmente*” e não a obrigatoriedade da aplicação, na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino, possibilitando interpretações difusas.

Com relação a complementação da União, o artigo 92 no seu parágrafo 3º, coloca de maneira subjetiva “... se deixarem de aplicar”... o percentual previsto não poderão recorrer à União para seu auxílio, enquanto que o artigo 171 parágrafo único da Constituição Federal de 1946, diz que a União cooperará com “auxílio pecuniário” para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados e Distrito Federal, excluindo os municípios desse auxílio, bem como da organização dos seus sistemas de ensino, mas não isentando-os da aplicação de 20% de seus recursos decorrentes de impostos em ensino.

3.2 Lei Complementar 5692/71

A Lei Complementar 5692/71 no seu artigo 41 destaca “... dever da União, do Estado, Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, **das empresas**, da família, da comunidade em geral...” (**grifo nosso**), no tocante ao financiamento da educação.

A mesma lei garante no artigo 44 a “gratuidade do ensino dos 7 aos 14 anos”, mas não faz nenhuma menção ao financiamento ou gratuidade de creches ou pré-escolas.

Em contrapartida trata do auxílio as escolas particulares, no seu artigo 45, mas desde que obedecidos os padrões mínimos de **eficiência escolar**.

Garante a assistência financeira aos Estados para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, e indo mais além no artigo 59 lei, determina o mínimo a ser aplicado pelas esferas governamentais – mínimo de 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau e 20% das transferências que lhe couberem o Fundo de Participação.

A referida Lei já no seu escopo trata de questões inerentes a nova visão neoliberal no que tange ao financiamento da educação, em especial quando enfatiza o “... *dever das empresas...*” no seu artigo 41.

Ao analisarmos um pouco mais detidamente constatamos novamente a proposta quando o “Estado” transfere a responsabilidade para o município – ente federado – juntamente com os recursos para a sua manutenção.

Salientamos, o período de elaboração da norma era o chamado “Ditadura Militar”, apesar disso percebe-se a afinidade e alinhamento com o pensamento neoliberal e suas ideologias já presentes em solo brasileiro. Destaca-se que nesse período a América Latina atravessava um momento de transformações históricas, políticas e sociais, muitas políticas ditatoriais estavam sendo questionadas, “revoluções” e golpes de Estado aconteciam em países vizinhos.

Entretanto, o Brasil vivia um período denominado “Milagre Econômico”, o País sagra-se tricampeão mundial de futebol e nesse momento de mídia do “leve vantagem você também” o que se vê por trás da “cortina de chumbo” é o aumento da dívida externa, do déficit público, da inflação, a desvalorização monetária, a repressão ao livre pensamento, a Polícia Social, enfim dentre tantas outras situações “mascaradas” pela “mídia dominante”, tornando o país num caótico pseudo-desenvolvimento à custa do endividamento público o que agrava ainda mais os setores sociais e especialmente as políticas sociais e dentre elas a educação.

Nesse período consolida-se o crescimento da oferta educacional e em contrapartida a necessidade de formação de professores e profissionais da educação para atender a crescente demanda resultado da “universalização do ensino” e da gratuidade da educação.

Essa necessidade acontece de forma desordenada e alguns Estados ela simplesmente não acontece ou não é prioridade de seus administradores.

Alguns exemplos vêm da região Nordeste do país, onde apesar dos esforços dos educadores, os seus administradores não priorizam a formação dos professores.

Caminha paralelo ao esse quadro da educação e o contexto histórico e político do país, a necessidade de formação de mão de obra qualificada para atender a uma crescente expansão do chamado “Milagre Econômico”.

A Lei 5692/71 vem no seu capítulo V nos artigos 29 a 40 tratar dessa e de outras questões abrindo a possibilidade de formação dos profissionais da educação, outorgando essa responsabilidade as chamadas “... diferenças culturais regionais” (art. 21).

Art. 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério:

a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau;

Encontramos no artigo 78 das Disposições Transitórias, que na falta de professores ou diretores, a permissão, para que essas funções possam ser exercidas por profissionais legalmente habilitados ou diplomados.

Art. 78 Quando a oferta de professores licenciados não bastar para atender às necessidades do ensino, os profissionais diplomados em outros cursos de nível superior poderão ser registrados no Ministério da Educação e Cultura, mediante complementação de seus estudos, na mesma área ou em áreas afins onde se inclua a formação pedagógica, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação.

Observa-se portanto que a Educação não é mais do ponto de vista pedagógico o elemento necessário à formação do educando e como consequência, da sociedade, mas simplesmente um instrumento do “Estado” para a formação imediata e urgente da mão de obra para a continuidade do projeto político do próprio Estado.

Percebe-se nesse momento que se nivela o ensino e a educação em patamares de padrões duvidosos e o resultado é observado décadas mais tarde, especificamente no final do século XX e início do século XXI.

Com a promulgação da Constituição de 1988, faz-se necessárias medidas sociais urgentes e especificamente na educação.

3.3 Lei Complementar 9394/96 – Nova LDB

Em 1996 é promulgada a Lei Complementar 9394/96 a nova LDB da Educação que se torna inovadora até então do ponto de vista do gerenciamento dos recursos bem como da perspectiva da autonomia dos sistemas de ensino, atribuindo a esses a responsabilidade da elaboração da proposta pedagógica.

No seu artigo 1º a referida Lei já traz no seu bojo a especificidade da formação educacional que será elaborada, referindo-se ao preparo para o “mundo do trabalho” e a prática social, delineando assim a visão afinada com as propostas neoliberais dominantes.

Dá ênfase a prioridade e obrigatoriedade do Ensino fundamental, reafirma o dever do Estado e da família e inova quando trata dos princípios da liberdade e solidariedade humana nos seus artigos 2º e 3º, e surge também a necessidade da Inclusão expressa na letra da Lei.

Mas é a garantia do atendimento nas creches e pré-escolas de crianças de zero a 6 anos que a Lei é diferenciada de sua antecessora 5692/71, representando desta forma uma significativa mudança de visão nos rumos da educação infantil e na pré-escola, que agora tornam-se também prioridades, pelo menos em termos de financiamento.

Também quando comparada no tocante ao ensino privado, a nova LDB faz algumas ressalvas importantes, em especial ao auxílio financeiro.

Novamente outorga aos Estados e inclui agora os Municípios a responsabilidade de organização dos sistemas de ensino.

Inova no sentido de atribuir aos sistemas de ensino a incumbência dentre outras a de “elaborar e executar sua Proposta Pedagógica” (artigo 12, Inciso I), indo mais além “ administrar seu pessoal e seus recursos financeiros e materiais” (Inciso II).

O artigo 15 da novo entendimento quando trata dos graus de autonomia pedagógica e da gestão financeira.

Surge com os artigos 29 e 30 termo Educação Infantil e tem tratamento específico na sua definição, o que proporciona alguma perspectiva de mudança e melhora na Educação Infantil, vendo que se trata do início de todas as fases ou etapas sociais do indivíduo.

A preparação para o mundo do trabalho, descrito no artigo 1º é reforçado no artigo 34 quando recomenda aos sistemas de ensino que se faça progressivamente o ensino de período integral.

Trata ainda com ênfase particular a Educação de Jovens e Adultos e no trato da Educação Especial assegurando a inclusão dos portadores de necessidades especiais.

Os artigos 68 a 77 tratam especificamente do financiamento da educação e no artigo 60 parágrafo 7º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, onde trata da criação do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB.

Há que se destacar alguns aspectos dessa nova LDB, em especial no que se refere a uma nova perspectiva de gerenciamento das propostas pedagógicas, na formação de educadores especial atenção à administração dos recursos financeiros.

A Lei 9424/96 regulamenta as aplicações dos recursos financeiros no tocante a sua origem e destinação.

No que se refere o artigo 12 inciso I, as propostas pedagógicas elaboradas pelos respectivos sistemas de ensino, também são significativas nas suas mudanças. Abordaremos o inciso II do mesmo artigo que trata da autonomia para a administração dos recursos financeiros.

Nota-se portanto que a aplicação adequada dos recursos financeiros e seu gerenciamento levariam em tese a uma melhoria na proposta pedagógica e como conseqüência no aproveitamento e rendimento escolar.

Os recursos que compõem o Fundo proveniente das transferências instituídas pela Lei ficam assim definidos:

15%(quinze por cento) dos seguintes Impostos e Transferências:

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados;

Desoneração das Exportações – LEI 87/96

Complementação da União

Aos Municípios a obrigatoriedade de no mínimo 10% (dez por cento) dos recursos originários do ICMS, FPE e FPM, do IPI e da Desoneração das Exportações de acordo com a Lei 87/96, e ainda 25%(vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Os Municípios além dos valores e percentuais estipulados por lei, buscarão no fundo para a composição do Fundo Municipal de Educação, o valor

referente ao número de alunos matriculados no ano anterior em função do Censo Escolar realizado anualmente.

Para resgatar o valor referente aos alunos matriculados, o município deve ter o sistema de ensino devidamente regulamentado e institucionalizado e no caso do Estado de São Paulo formalizado através de Convenio com a Secretaria de Estado da Educação.

A Lei também traz um avanço significativo quando estabelece que 60%(sessenta por cento) dos valores serão utilizados para pagamento de professores, ou como traz a letra da lei profissionais da Educação.

Enquanto a LDB prioriza o Ensino fundamental e Educação BÁSICA as Resoluções da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação elabora 11 resoluções e a primeira Resolução da Câmara de Educação Básica, data de 1998, e somente em 2001 é promulgado o Plano Nacional de Educação, através da Lei 10.172.

Novamente a proposta de melhoria de educação, especialmente a Educação Básica é relegada ao segundo plano.

A criação do Fundo (FUNDEF) e o repasse dos recursos e seu gerenciamento, dá ao Estado e Municípios autonomia financeira para a efetivação das propostas neoliberais da qualidade de aplicação dos recursos financeiros e o gerenciamento das propostas.

O FUNDEF nasce com data “*de funeral anunciada*” pois tem vigência até 31 de dezembro de 2006, e a necessidade de adequar a manutenção do modelo já existente à nova realidade, é criado o FUNDEB³ que também já tem data para deixar de existir em 2020.

Para compor o Fundo e sua posterior adequação é feita uma nova proposta de incremento de novas transferências. Passam a integrar o Fundo os seguintes impostos:

Além dos já existentes – ICMS; FPE; FPM; IPI – exportação; L.C. 87/96 -, passam a integrar o Fundo os seguintes Impostos: IPVA; ITCM; e ITR, todos com a base de 20% para a composição do mesmo. Esse percentual (20%) somente passaria a se efetivar a partir do 3º ano de vigência da nova Lei, e até então o

³ FUNDEB – Foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto 6253/2007 em substituição ao FUNDEF.

aumento será gradativo – 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano e 20% a partir do 3º ano.

Ficam de fora da composição do FUNDEB os recursos advindos do IPTU, ITBI, ISS, impostos municipais que pouco contribuem com o Fundo especialmente em municípios pequenos ou de menor população.

Diante deste cenário, a quem interessa a destinação e aplicação dos recursos para a Educação?

Desta forma elencamos alguns pontos que nosso entendimento ainda ficam sem esclarecimento.

1- O Governo tem uma dívida pela não complementação da União e descumprimento da Lei 9424/96 da ordem de R\$ 30 bilhões de repasse ao Fundo - segundo relatório do MEC.

2 - Pela nova proposta o governo se compromete com um aporte de R\$ - 9,5 bilhões nos 3(três) primeiros anos como forma de complementação.

3 - A definição do *per capita* nacional abaixo do valor previsto pelo Fundef e o não enfrentamento das desigualdades de cada região.

4 - O prejuízo dos municípios de pequeno porte ou de população menor que dependem basicamente do repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios que segundo Bremaeker (2003)⁴, totaliza 39,3%(2.185) dos 5.560 municípios brasileiros.

Percebe-se com esses dados que a educação no Brasil está fragmentada, pelos seus próprios Fundos (Fundef, Fundeb e FES – Fundo do Ensino Superior).

4 CONCLUSÃO

Enquanto se pensa a educação como compartimentos separados, fragmentados e desconectados os seus recursos ainda que parcos, tornam-se ainda mais pulverizados e como consequência imediata a má qualidade de ensino e nenhum retorno social.

⁴ Nicholas Davies – in FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

Atualmente o país encontra-se com estabilidade financeira, desenvolvimento significativo, mas com uma profunda marca neoliberal que não proporciona melhorias na qualidade de vida e agrava ainda mais o quadro de analfabetismo social e funcional.

Reformas são necessárias e dependem exclusivamente da vontade política do Congresso Nacional. Algumas estão emperradas e na “gaveta” há bem mais tempo que a própria legislação educacional.

O Plano Nacional de Educação propõe um acréscimo de um ponto percentual a cada ano a partir de sua promulgação até se atingir 7% (sete por cento) e que isso significa nada mais nada menos que algo em torno de R\$ 10 bilhões para cada ponto percentual. De acordo com dados do MEC/INEP⁵ esse percentual oscilou entre 4,0% em 2001 e 4,6% em 2007, em alguns anos sendo menor que 4,0% o que representaria algo em torno de R\$ 30 bilhões de acréscimo para a Educação. Mas de acordo o Fundeb isso não passará de R\$ 9,5 bilhões ao longo dos 3 primeiros anos de sua implantação.

O Fundef e o Fundeb não resolvem o problema dos recursos e ainda agravam a situação quando a per capita nacional não leva em conta as diferenças regionais e sociais.

Nota-se portanto o alinhamento das políticas neoliberais em função de não se disponibilizar mais recursos para a Educação, mas sim da “política do gerenciamento da qualidade” onde os *experts* dos organismos internacionais ditam as regras econômicas e sociais dos países em desenvolvimento – caso do Brasil – e lota os gabinetes e corredores dos altos escalões do governo no sentido de fornecer os dados “estatísticos” necessários a obtenção do financiamento da Educação, junto a esses organismos.

Política Educacional como uma modalidade de “Política Social”, expressão típica da sociedade capitalista que a produz como antídoto para compensar o caráter anti-social da economia, própria dessa sociedade...

Nesse panorama de entendimento ou desentendimento de política pública e social a educação tem sofrido reveses importantes ao longo do tempo.

⁵http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.I._nivel_ensino.htm

Ao se buscar na história da legislação brasileira e mais especificamente no que se relaciona com a educação encontramos contextos próprios de sua época, mas que na elaboração da lei parecem seguir a mesma diretriz comum a todos os legisladores.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 4024 de 20 de Dezembro de 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em 23 Mai. 2011.

BRASIL. Lei 5692, de 11 de Agosto de 1971. Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em: 23 Mar. 2011.

BRASIL. Lei 9394 de 23 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 23 Mar. 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

BRASIL. Constituição Federal de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei 9424 – Lei de Criação do Fundef. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>.

BRASIL. Lei 11494 /07 Regulamenta a Criação do Fundeb. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.46>.

NOVAES, Luiz Carlos. Os impactos da política nacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais

paulistas na perspectiva dos professores. Jornal de Políticas Educacionais n 05, São Paulo. Janeiro a Junho 2009 . Pag. 13 – 26.

PALMA FILHO, J.C. **Políticas Públicas de financiamento da educação no Brasil.**EcoS, São Paulo, v.8 n.1 p. 291-311. jul/dez.2006.

SAVIANI, Dermeval (2008b), **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**, 3ª ed. Campinas, Autores Associados.2008

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **Introdução da História da Educação Brasileira e a organização escolar.** 18ª ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.