



DOSSIÊ – "Financiamento da Educação Básica e a política de fundos"

APRESENTAÇÃO

Lucia de Fatima Valente¹
Universidade Federal de Uberlândia

Magna França²
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

O dossiê *Financiamento da Educação Básica e a política de fundos* tem como referência uma coletânea de textos que apresentam debates e embates sobre o tema numa discussão atualizada de avaliação da política de financiamento, de planos, fontes e investimento dos recursos à manutenção da educação básica, tendo como especificidade um Fundo contábil.

A presente publicação, é uma obra coletiva em que a pluralidade de visões é representada pelo conjunto de autores de universidades federais e estaduais, institutos federais, secretarias estaduais e municipais de educação, oferecendo contribuições relevantes sobre o tema no objetivo de divulgar os resultados de estudos, documentação bibliográfica e a legislação correlata. Além dos textos publicizados integra, também o dossiê, a entrevista da presidente da Associação Nacional de Financiamento da Educação – Fineduca, Professora Nalú Farenzena trazendo as contribuições dos debates e resultados de estudos no cenário político e acadêmico, numa perspectiva histórica e atual referentes aos desafios do financiamento da educação básica e a aprovação do novo Fundeb. Acentua, ainda, que o atual contexto da pandemia brasileira impactou na arrecadação de recursos, automaticamente, reduzindo o investimento na educação. Integrada, também, o Editorial *Direitos sociais em risco: a incessante luta em prol de verbas públicas para a educação pública* de autoria das professoras da UFU, integrantes da Comissão Editorial da Revista, Maria Vieira Silva, Leonice Matilde Richter e Vilma Aparecida Souza.

¹ Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora da Faculdade de Educação (UFU), com atuação na graduação e na Pós-graduação, membro da linha de Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação. *E-mail:* valentelucia@yahoo.com.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/2438844988464644>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-1228-5643>.

² Doutora e mestre em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora titular da mesma Universidade. Docente do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFRN. *E-mail:* magnafrn@yahoo.com.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1964589133589645>. *ORCID:* <http://orcid.org/0000-0002-4756-0991>.

Observa-se a relevância dos textos compilados identificados em um conjunto expressivo de subtemas, privilegiando uma avaliação das políticas públicas educacionais tendo como eixo fundante o financiamento da educação por meio de mecanismos baseados em Fundos. Trazem também, concepções, debates e reflexões críticas acerca de diretrizes político-educacionais dos governos federais e o ordenamento jurídico do tema financiamento, bem como experiências e resultados de suas implementações. Assim sendo, passo a passo delinea-se nessa Apresentação, algumas principais súmulas dos escritos apresentados.

No cenário educacional a partir da década de 1990, a legislação e os planos educacionais elaborados pelo governo, incorporaram princípios dos organismos internacionais para orientar as reformas educacionais na América Latina, realçando a necessidade de mudança na gestão, no financiamento e no funcionamento do sistema educativo.

Nos governos do período 1995-2011 foram implantados um conjunto de políticas e medidas que configuraram a existência de uma estruturação da educação básica, especialmente, um novo padrão de modernização e de gerenciamento para o campo educacional, inclusos no novo paradigma de produção capitalista e na reforma da administração do Estado. Na área da educação básica, ocorreram legislações importantes, tais como as emendas constitucionais números 14 e 53, e a LDB, Lei nº. 9.394/96, normatizando a implementação de fundos contábeis de financiamento para as etapas de ensino (redistribuição de impostos), planos nacionais de educação definindo diretrizes de financiamento, programas com recursos do banco mundial, mobilização de recursos do setor privado e o recuo do governo no financiamento das ações, com o propósito de que a sociedade civil assumisse gradativamente a responsabilidade pela manutenção do ensino. O alicerce desse financiamento são os fundos do ensino fundamental de 1996, da educação básica de 2005 e o denominado fundo permanente, em 2021. O eixo fundante dos Fundos é a política de descentralização de recursos focalizados, tendo como estratégias o acesso e a permanência à educação básica, à valorização dos profissionais da educação, aliado ao propósito de uma educação de qualidade cujo contexto político se deu nas gestões de três presidentes do período de 1995 a 2016.

O Banco Mundial (BM), à época, teve papel preponderante no argumento central sobre a formulação de um novo modelo de financiamento educacional, fundamentado em um diagnóstico que argumentava: os governos gerenciavam mal os recursos públicos e apresentavam incapacidade de gerenciar esses recursos públicos para uma educação em expansão. A intenção, então, seria transferi-los para pessoas e instituições privadas, configurando, dessa forma, um claro alinhamento da política de financiamento aos princípios privatizantes defendidos no âmbito das estratégias neoliberais, principalmente para o ensino

superior. Para o êxito dessa estratégia propôs o gerenciamento dos sistemas educativos, a implementação de novos padrões de qualidade, a medição dos sistemas de acordo com os padrões globais (Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes - Pisa), objetivos nacionais e parcerias entre público e privado a fim de melhorar os sistemas educativos.

O crescimento econômico é resultado da interação entre o capital e o humano, considerando que o investimento nesses fatores produz crescimentos gerais. Essa interação gera o que os economistas chamam de Produtividade Total dos Fatores (PTF), os quais foram determinantes para o fenômeno de crescimento nos anos de 1960 a 1980. A partir dessa última década o declínio dos PTF, associado à emergência da economia do conhecimento, demonstraram que o Brasil não estava preparado para competir no contexto global, na concepção do Banco Mundial. Deu-se esse processo, em consequência da liberação comercial lenta, as reformas trabalhistas ineficientes, além do fato de que as deficiências da educação básica terem sido negligenciadas. Em 2011 o documento denominado *Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento. Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial*, expressa um delineamento dos programas, pesquisas e projetos traçados na primeira década deste século, ancorados nas premissas mercadológicas da sociedade do conhecimento, compondo uma estratégia para homogeneizar e institucionalizar a educação pública de acordo com as tendências da globalização econômica contemporânea.

A política de Fundos repercutiu sobre a assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e normatizou, ainda que de forma limitada, formas de colaboração entre entes federados. Contudo, mesmo com o Fundeb concluído em dezembro de 2020, essa política não foi suficiente para sanar as desigualdades entre os estados e as regiões brasileiras, portanto não pode ser considerada um instrumento de equalização para o sistema educacional brasileiro. Com efeito, apesar da significativa melhoria do formato de participação da União no Fundeb (complementação de recursos), a Emenda Constitucional nº. 53/2006 não modificou de maneira substancial, o papel constitucional da União no financiamento educacional. Assim, a União permanece assumindo um papel suplementar emergencial, ou seja, participa, apenas, quando os fundos estaduais não alcançam o valor mínimo por estudante.

Ressalta-se que o Fundeb apresentou repercussões positivas para a valorização da carreira e remuneração dos professores das redes públicas estaduais e municipais de ensino. Essa melhoria aconteceu não apenas por conta da obrigatoriedade legal de, no mínimo, 60% dos recursos, tanto do Fundef, quanto do Fundeb, serem destinados, exclusivamente, ao pagamento da remuneração desses profissionais, mas também em

razão da legislação desse Fundo destacar a necessidade da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação escolar pública, definindo um prazo para elaboração ou adequação de planos de carreira, no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal.

No que se refere ao financiamento da educação pública os governos do citado período, não empreenderam um aumento considerável de recursos, de forma que aumentasse o investimento público, a fim de alcançar os 7% do Produto Interno Bruto (PIB), conforme, inicialmente, determinavam os Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014.

Essa política persiste no governo posterior, 2011 a 2016, que para o cumprimento das metas prometidas, apostava em um modelo que proporcionasse crescimento econômico com redução da pobreza e das desigualdades. Para a educação, propunha ampliar a rede de atendimento das escolas e investir 7% do PIB, em educação, percentagem esta não atingida, até o período de avaliação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) com extensão aos estaduais e municipais com o apoio do Ministério da Educação em regime de colaboração com os entes federativos. Em meio a um conjunto de limitações é destaque a meta 20. Nela, é estabelecido um conjunto de 12 estratégias para que a percentagem dos 10% do PIB seja alcançada. Seria um desafio, pois, essa percentagem necessita, praticamente, de maiores investimentos e novas fontes de recursos na educação. Em 2019, já deveria alcançar os 7%, ou seja, investir mais 1,5% do PIB algo que, considerando o atual contexto econômico e político do Brasil, tornou-se inviável, principalmente com novos ajustes fiscais (a partir de 2018) e o grave contexto da pandemia denominada Covid 19 que no Brasil, surgiu em meados de 2020 estendendo-se para 2021, acarretando perdas de vidas humanas e em consequência uma crise econômica, fato este semelhante mundialmente.

A maior parte do orçamento geral da União tem sido consumido pelo pagamento de juros e amortização da dívida pública, segundo evidenciam os dados do Tesouro Nacional dos últimos anos cortando gastos para fazer caixa e honrar os compromissos com o pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

No governo de 2016-2018, pós golpe³, a medida que adquiriu maior expressividade e impacto foi o novo regime fiscal que resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016. Esse regime tem como propósito valer como instrumento normativo para endereçar a crise econômica na qual se encontra o país, causada, conforme o diagnóstico do governo, pelo acelerado crescimento do endividamento do governo central como

³ Amplamente divulgado como “Golpe de Estado jurídico-midiático-parlamentar” que, por meio de um processo de *impeachment* articulado, destituiu do poder uma presidenta legitimamente eleita. O vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência governando até 2018 e implementou a política de austeridade definida pelo projeto “A Ponte para o Futuro”, do PMDB.

proporção do PIB. Essa Emenda, pretende, pois, manter a preservação da sustentabilidade da economia brasileira, de modo que haja crescimento e controle dos gastos e endividamento público, garantindo um resultado primário positivo.

O novo regime fiscal inviabiliza o aumento de investimento em educação por parte do governo federal em vinte anos, considerando que este não conseguirá variações maiores que a do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, do ano anterior. Em consequência disso, haverá retrocesso dos valores reais que foram aplicados em 2017 para as próximas duas décadas. E entre o conjunto de consequências negativas que esse regime introduz, tem-se o fato de retirar a obrigatoriedade de se aplicar percentuais mínimos sobre a receita de impostos dos entes federativos para saúde e educação (projetos emergenciais em debate no Congresso Nacional) e implementar uma nova metodologia de cálculo, utilizando-se também, o IPCA.

As medidas de austeridades implementadas não ficaram restritas apenas aos efeitos dessa Emenda Constitucional nº 95/16. Outras ações apresentam reflexo no financiamento da educação, no caso: a) as mudanças nas regras de exploração a exploração do Pré-sal (privatização), por meio de leis federais de 2016 e 2018, abrindo espaços para que os recursos não sejam aplicados, necessariamente, nas áreas mais importantes, no caso, alterar a distribuição de *royalties* destinados à saúde e educação; e b) prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023. As estratégias adotadas no citado período foram suficientes para implementar um conjunto de medidas que desconstroem os históricos avanços das políticas educacionais nos últimos anos, mesmos insuficientes para garantir plenamente uma educação pública de qualidade. Contudo, havia uma agenda pública que minimamente continha avanços direcionados ao financiamento da educação básica e ao estabelecimento do regime de colaboração fundamentado no equilíbrio federativo, mediante a implementação do PNE (2014-2024).

A Emenda Constitucional nº. 95/2016, ao congelar por vinte anos os investimentos em áreas prioritárias como a saúde e educação, compromete direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988. Entende-se que está sendo diminuída a proteção das referidas áreas, mesmo nos casos em que ocorra o retorno do crescimento da economia brasileira e, respectivamente, da sua receita.

A importância desse dossiê está em apresentar aspectos de uma avaliação de políticas públicas educacionais por meio do financiamento, avaliação essa de contextos e diretrizes políticas, planos, programas ou projetos em níveis federais e locais, em especificidade, a

política de fundos para a educação básica sendo essa avaliação, em alguns momentos, a sua implementação em redes de ensinos de estados brasileiros.

A avaliação não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um determinado programa, ou seja, uma política pública – informação que pode ser utilizada para otimizar a concepção do programa e sua implementação.

A avaliação das políticas, de modo geral, tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para formulação de suas propostas e atividades. Assim sendo, a avaliação se revela como importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, visto que possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos, procedendo a ajustes necessários, economizando-se tempo e recursos, elevando, assim, a credibilidade das ações políticas.

É possível identificar que nas últimas décadas elementos centrais das políticas públicas como processo de avaliação das políticas educacionais voltam-se para averiguar a importância do seu acompanhamento e como a política de financiamento impacta no crescimento econômico, na reestruturação do Estado provedor e na valorização dos fundos contábeis para a manutenção da educação básica e valorização do magistério.

A maioria dos textos deste dossiê constroem achados e pontos relevantes que contribuem com as questões da política do financiamento e os Fundos, abrangendo: breve histórico e estrutura, contexto das diretrizes, dados numéricos de investimentos e recursos pelas tensões federativas, experiências na educação básica e a concepção do Fundeb permanente.

Dentre aqueles que pontuam uma visão geral, que dão sustentabilidade ao tema do dossiê relacionam-se: *A política educacional brasileira no contexto do regime de austeridade fiscal; Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração; A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica – considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade; A descentralização financeira dos recursos públicos para a Educação Básica e a Política de Fundos; e Fundeb: uma avaliação.*

Como avaliação de aplicabilidade de recursos para a manutenção da educação básica pela União, isto é, no contexto de seus inúmeros programas (desenvolvidos pelo FNDE do MEC) em face das diretrizes que enfatizam “Educação para Todos”, diretrizes essas, inseridas no Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) tem-se aquele que caracteriza

investimento e regime de colaboração, sendo *Planos de Ações Articuladas 2007-2010, 2011-2014 e as ações financiáveis pela União na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte*.

Numa segunda dimensão a maioria dos textos apresenta os resultados de pesquisas cujas raízes epistemológicas e metodológicas tem sustentação em redes de pesquisas oriundas do Observatório de Educação da Capes/MEC (Fundos – vencimento, remuneração, PCCR e recursos), os quais subsidiaram a criação da Fineduca, Associação essa que congrega todos os pesquisadores da área do financiamento da educação básica e superior. Destacam-se pois, os textos: *A política de fundos na educação básica brasileira: efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos; Valorização docente em Minas Gerais (2007-2019): qual o papel do Fundeb?; Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica; Condições de efetividade do ensino em municípios da região metropolitana de Belém no contexto do Fundeb (2007-2015); Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb; Financiamento da educação básica no Brasil: a federação em perspectiva; A política de fundos e seus efeitos na municipalização do Ensino Fundamental; Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb): uma década da política pública na região metropolitana de Salvador (RMS); Amassando o barro: carreira e remuneração dos profissionais do magistério, em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb; e A oferta da educação básica em Roraima no contexto do Fundeb*.

Em síntese, a ênfase maior está nos gastos públicos em educação e o Fundeb - receitas e despesas em valorização do magistério de redes de ensinos estaduais e municipais, caracterizados pelo vencimento, remuneração e piso salarial profissional.

Pensar os efeitos dessa política na carreira e na remuneração dos professores é compreendê-la no contexto das políticas educacionais, entendendo que a construção de políticas públicas, enquanto processo contínuo, inicia com a colocação de um determinado tema na agenda de discussões do país, passando pela formulação das normas que instituem a nova política pública.

A política de Fundos repercutiu sobre a assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e normatizou, ainda que de forma limitada, formas de colaboração entre esses entes federados. Contudo, mesmo com o Fundeb, essa política não foi suficiente para sanar as desigualdades entre os estados e as regiões brasileiras, portanto não pode ser considerada um instrumento de equalização para o sistema educacional brasileiro. Com efeito, apesar da significativa melhoria do formato de participação da União no Fundeb, a Emenda Constitucional nº 53/2006 não modificou de maneira substancial, o papel constitucional da União no financiamento educacional. Assim, a União permanece

assumindo um papel suplementar emergencial, ou seja, participa, apenas, quando os fundos estaduais não alcançam o valor mínimo por aluno.

A terceira característica dos textos é pontuada pela inovação do denominado Fundeb permanente, aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2020, a saber: *O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020; Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional; A regulamentação da lei do novo Fundeb: desafios e perspectivas*. Esse Fundo traz novos alentos e perspectivas de investimento para a educação básica, sendo suas conquistas emanadas dos educadores por meio de suas entidades de classes representativas. Consolidou-se a constituição de um novo Fundeb inserido na atual Constituição Federal. Vitória da Educação brasileira.

No atual contexto político, marcado pelos ataques à educação pública e aos direitos sociais, à revelia da recém conquistada com o Fundeb permanente, é posto o desafio para a educação brasileira, um debate no Congresso nacional propondo a desvinculação de recursos da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Reflexões e debates persistem!

Organizadoras do Dossiê