

Financiamento da Educação: Breve Histórico e Interface com a Gestão

Education Funding: a Brief History and Interface with Management

Rosana de Sousa Pereira Lopes^{a*}; Tânia da Costa Fernandes^a

^aUniversidade Estadual de Londrina, PR, Brasil

*E-mail: rosanalopes@uel.br

Resumo

O presente estudo compreende um breve levantamento histórico, por meio da pesquisa documental, sobre o financiamento público da educação e suas implicações na gestão escolar. Para o desenvolvimento do tema, foram abordados os seguintes aspectos: contexto educacional e o direito à educação; determinações históricas constitucionais e legislações correlatas; vinculação orçamentária e regime de colaboração; fundos de manutenção da educação. Pretende-se, ainda, ao proporcionar uma aproximação sistemática e efetiva de todos aqueles envolvidos com a educação ao tema tratado, possibilitar uma reflexão crítica sobre o compromisso político assumido pelo Brasil com a educação e os processos de financiamentos que contribuem para sua efetivação. Nesse sentido, a análise considera que é imprescindível, para a realização de uma educação cujo principal objetivo é a promoção da vida e a emancipação humana, o engajamento de educadores e da sociedade na elucidação da realidade social, política e econômica.

Palavras-chave: Política Educacional. Financiamento Público. Gestão Escolar.

Abstract

This study includes a brief historical survey, through documentary research on the financing of public education and its implications for school management. For the development of the subject, the following aspects were analyzed: educational context and the right to education, constitutional and historical determinations and the related laws; linking budgeting and collaborative regime; maintenance of education funds. The study also aims to provide a systematic and effective approach of all those involved in education to the theme, enabling a critical reflection on the political commitment made by Brazil with education and funding processes for its effectiveness. The analysis considers that it is essential the engagement of educators and society on social, political and economic issues for the realization of an education whose main objective is the promotion of life and human emancipation.

Keywords: Educational Policy. Public Funding. School Management.

1 Introdução

A Educação, entendida como produção humana, histórica e socialmente determinada, necessita realizar-se como um processo de concretização de uma concepção de mundo desmistificada das ideologias dominantes, numa sociedade de caráter iminentemente capitalista. Cumprindo seu objetivo de transmissão de costumes, ideias, valores e conhecimentos, não se define como tarefa messiânica, mas, ao contrário, como atividade política e social, na qual estão presentes contradições e relações de poder.

Nesse sentido, o processo educativo, ao legitimar determinadas relações sociais, apresenta-se com possibilidades ambivalentes. Por um lado, a educação pode ser veículo de dominação de classe e, assim, sustentar, como instrumento de uma política de acumulação, relações de exploração e, por outro, com o qual compactuamos, ser capaz de desocultar a desigualdade real e promover a conscientização dos sujeitos

e, com isso, a transformação social. Aqui, a apropriação de um saber revelador torna-se denúncia de um saber dissimulador.

A partir destas concepções, as autoras então desenvolveram dois projetos de pesquisa¹, um deles com o objetivo de averiguar se – e, dependendo da avaliação, quanto – alguns documentos norteadores da educação pública se encontram permeados pela pseudocriticidade de teorias educacionais, e, de modo mais específico, como eles se apresentam nas Diretrizes Curriculares que, sob certos aspectos, concretizam as orientações das políticas públicas educacionais da educação. O outro projeto tem como objetivo descrever e compreender a identidade do Pedagogo e, a partir dessa compreensão, como suas práticas se constituem e desenvolvem diante da realidade educacional brasileira.

Na esteira destas teorias, este presente trabalho traz, à cena, alguns dados e reflexões necessários. Acreditamos que realizar, mesmo que brevemente, um levantamento histórico

1 Projetos de Pesquisa: Política e Educação: uma análise crítica das aproximações entre o ecletismo teórico e o conservadorismo ideológico das políticas públicas em educação nas diretrizes curriculares paranaense. A identidade do Pedagogo como coordenador do trabalho pedagógico escolar nas instituições escolares públicas do Estado Paraná.

que apresente como tem ocorrido o financiamento público da educação no Brasil e suas implicações na gestão escolar, bem como revelar as ideologias de legislações, diretrizes e sujeitos que têm conduzido este processo, é de fundamental importância para que todos aqueles envolvidos com a educação tenham condição de refletir, criticamente, sobre o compromisso político assumido pelo Brasil em relação à educação e os processos de financiamentos que contribuem (ou dificultam) com a realização desse compromisso. Trata-se de uma análise imprescindível para a realização de uma educação de qualidade, cujo principal objetivo é a promoção da vida e a emancipação humana.

2 Desenvolvimento

2.1 O Direito à educação e o contexto educacional

Na organização do trabalho da gestão escolar, a compreensão de como ocorre o processo de financiamento é um fator imprescindível, dado o compromisso assumido pelo Brasil, em suas políticas públicas, de eleger a educação como um direito constitucional. Este direito está estabelecido, atualmente, na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9394/96 (BRASIL, 1996), no Plano Nacional de Educação (2001 a 2011) (BRASIL, 2010), no previsto Plano Nacional de Educação - 2011 a 2020 (BRASIL, 2013) e radicado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação (CURY, 2007, p.6).

Os mesmos documentos afirmam que a educação é um direito social inalienável. E, nesse sentido, podemos compreender o processo educativo escolar como uma contribuição vital para a formação do homem, dado que faz-se homem, na e pela cultura. Assim, o processo educativo integra o processo de formação humana por meio da oferta do acesso a toda cultura produzida, sistematizada e transmitida por gerações. Saviani (2003, p.15) afirma que “a escola existe, pois, para propiciar a aquisição de instrumentos que possibilitem o acesso ao saber elaborado (ciência) [...] As atividades escolares devem organizar-se a partir dessa questão”.

O ser humano tem direito de acessar, irrestritamente, todos os conhecimentos que foram produzidos pela humanidade, visto que o saber elaborado é condição indispensável para sua sobrevivência e intervenção no mundo.

A educação formal e sistematizada é direito de todos os sujeitos, sobretudo no contexto educacional brasileiro em que prevalecem as desigualdades sociais e econômicas. Os processos excludentes ainda ocorrem de modo significativo, mesmo com a melhoria da economia brasileira que atualmente ocupa a 6ª posição entre os países mais ricos do mundo e, em relação à qualidade de vida, ocupa a 86ª posição no índice

de desenvolvimento humano; isso significa que, independente dos sensíveis progressos, a qualidade dos serviços sociais, a saber: educação, saúde, segurança, trabalho e moradia no Brasil ainda é preocupante.

Nesse sentido, o direito à Educação e, para que esta se realize de forma qualitativa, o seu financiamento público, é um tema indispensável para ser discutido e acompanhado por todos numa sociedade que se propõe incluyente. A necessidade da democratização do acesso à educação, bem como a permanência numa educação de qualidade, está vinculada diretamente às políticas de financiamento educacional. O entendimento sobre esse processo de financiamento da educação não é, portanto, de interesse apenas dos gestores da educação ou dos gestores escolares, mas uma necessidade social, ou seja, é um exercício de cidadania compreender os processos e as políticas públicas que envolvem a efetivação deste direito.

Apesar da complexidade da temática, a compreensão da estrutura e das bases do financiamento da educação coloca-se como uma necessidade para toda a sociedade, devendo envolver, especialmente, os gestores educacionais, os profissionais da educação, os pais, os estudantes e a comunidade local (BRASIL, 2006 p.10)

A compreensão do financiamento da educação no contexto social brasileiro passa, portanto, pelo conhecimento da herança histórico-política marcada por evidentes processos de menosprezo à educação em nosso país, pelas desigualdades sociais que caracterizam o contexto educacional e pelo conhecimento da importante tarefa da educação escolar no processo de formação humana.

O que envolve o financiamento público da educação? Envolve os recursos materiais destinados a manutenção das estruturas físicas escolares, compra e manutenção dos recursos didáticos metodológicos, os pagamentos dos serviços prestados pelos educadores, bem como os programas e políticas para a oferta do serviço educacional ao educando objetivando o seu pleno desenvolvimento, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Programas governamentais como transporte escolar, alimentação escolar, plano nacional do livro didático, merenda escolar, Dinheiro Direto na Escola, etc. também fazem parte do financiamento público.

O financiamento da educação envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados Também envolve os processos de gestão, acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos (BRASIL, 2010, p.109).

Para que a sociedade brasileira usufrua de um sistema de educação de qualidade, a participação da comunidade escolar e de toda a sociedade é condição indispensável, com vistas ao estabelecimento de mecanismos legais que definam os compromissos e as obrigações governamentais e que, realmente, considerem e transformem a educação numa política de estado. A conquista de uma educação de qualidade

é um processo de amadurecimento da consciência política de um povo.

2.2 Determinações históricas constitucionais

A educação brasileira é citada na Constituição de 1824, período Colonial, quando foi declarada, em algumas províncias, a obrigatoriedade do ensino primário. A Constituição, no artigo 32, determinava: “A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos” (BRASIL, 1988). É preciso perguntar? Quem é cidadão no Brasil em 1824? Homens livres, filhos de brasileiros ou portugueses.

o público alvo do ensino primário e secundário foi delimitado. O acesso às escolas criadas pelo Ministério do Império era franqueado à população livre e vacinada, não portadora de moléstias contagiosas. Os escravos eram expressamente proibidos de matricular-se nas escolas públicas. Excluindo os cativos, a legislação da Instrução Pública estabelecia e ratificava a distinção fundamental da sociedade imperial: a que marcava a subordinação dos escravos aos homens livres (SCHUELER, 1999, p 64).

Além disso, dada a concentração do trabalho na zona rural e uma economia baseada na agricultura, de característica agrária exportadora, a educação não apresenta-se como necessária para o desenvolvimento do país. Assim, o investimento público nas instituições escolares é insignificante.

O processo de consolidação do Estado imperial não alterou bruscamente as estruturas econômicas agrário-exportadoras e, conseqüentemente, a maioria da população do Império permanecia vinculada ao meio rural. Entretanto, a partir de meados do século XIX, o número de habitantes elevou-se nas cidades e a urbanização foi impulsionada pelo capital proveniente das economias agrárias, de maneira heterogênea e desigual nas regiões do Império (SCHUELER, 1999, p.64).

É preciso considerar que instrução primária é compreendida como educação popular. A Constituição, portanto, estabelece indiretamente a necessidade da escolaridade para o “ler, escrever e somar” à população pobre, reservando os demais níveis da educação às camadas privilegiadas da sociedade brasileira, pois não se previa financiamento público. Este posicionamento é expresso no documento publicado em 1854, denominado: Regulamento da Instrução Primária e Secundária no Município da Corte²:

A Instrução Pública, determinando que o ensino primário era suficiente às camadas pobres, mantinha o monopólio do ensino secundário e superior nas mãos de poucos. As atividades intelectuais e políticas, os cargos públicos e a direção do Estado permaneciam como privilégio das classes senhoriais, restando à maioria da população livre e pobre o ‘privilégio’ de exercer o trabalho manual na sociedade (SCHUELER, 1999, p. 68).

A criação de legislações que priorizaram ou priorizam a educação elementar às camadas populares é uma presença marcante nas políticas que envolvem a construção do sistema nacional de educação. Está presente nas políticas educacionais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, pois esta

Constituição determina a educação fundamental como etapa prioritária dos financiamentos públicos.

Estabelecida a República Federativa do Brasil, a Constituição Federal de 1891 estabelece para a educação no artigo 72, § 6º - *Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos*. Retira a gratuidade do ensino, deixando por conta dos estados definirem a forma de oferta e impõe a laicidade na oferta pública. Em termos de financiamento público, a oferta restringe-se aos acordos estabelecidos entre o governo central e o regime dos estados autônomos.

A postura adotada pelos governantes brasileiros de não priorizar políticas que possibilitem a população ter acesso ao saber sistematizado, resultam, no início do séc. XX, a um contexto de altíssimas taxas de analfabetismo. Conseqüentemente, surgem mais pressões a favor da escolarização, diante da necessidade de escolarização que começa a surgir nos grandes centros urbanos.

Em 1934, uma nova Constituição Federal é elaborada, trazendo as marcas das profundas mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas a partir de 1930. Esta Constituição estabelece a educação como um direito de todos e reserva a este direito o capítulo II, intitulado: *da Educação e da Cultura*.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934).

Considerada pelos educadores brasileiros uma das melhores constituições para a educação pública de nossa história, a Constituição Federal de 1934 estabelece a gratuidade ao ensino público e determina a necessidade da construção de um plano de diretrizes para educação nacional. Estes posicionamentos se devem aos acontecimentos econômicos (Crise Mundial de 1929, revolução de 1930, entre outros), que obrigam a reformulação da estrutura social e econômica do país. Intensificar o processo de industrialização é uma necessidade diante da crise no setor agrário exportador.

Os preceitos defendidos pela Constituição Federal de 1934 para a educação são: laicidade, gratuidade e obrigatoriedade da educação primária pública, entendidas como demandas que emergem do contexto social vigentes e expressas no Manifesto do Pioneiros da Educação Nova de 1932.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II – o ensino primário é gratuito para todos; o ensino oficial é ulterior ao primário e sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos (BRASIL, 1932).

O direito à educação pública e gratuita é mantido pelo financiamento obrigatório dos entes federados e, através da vinculação de impostos, estabelece-se a vinculação

² Lei 1331 A, de 17/02/1854.

orçamentária para manutenção da educação pública. A Constituição Federal de 1934 define:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos que 10 por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Cabe ressaltar que os avanços conquistados na Constituição de 1934, a favor da educação pública, não chegaram a ser empreendidos. A instalação do “Estado Novo” por Getúlio Vargas, em 1937, impõe uma nova Constituição Federal. Neste documento, é retirado o vínculo orçamentário. O termo: “A educação é direito de todos”, razão pelo qual foi desregulamentado o vínculo orçamentário.

Ficou a Educação primária pública, obrigatória e gratuita. Uma gratuidade estabelecida pela solidariedade dos mais favorecidos aos desprovidos de recursos para financiar seus estudos. À União coube a função supletiva.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

O direito da educação e o vínculo orçamentário são retomados em 1946, quando a nova Constituição Federal define em seu art. 166: “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. A opção pela educação como direito conduziu, também, a retomada do regime de vinculação orçamentária aos entes federados, a Constituição assim estabelece:

Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1946).

A retomada do entendimento da educação como um direito social, bem como a vinculação orçamentária ocorreu também devido à situação precária em que se encontrava o Ensino no Brasil. Elemento de denúncia, inclusive, na 1ª conferência nacional de educação, em 1941.

Além disso, para o entendimento do percurso histórico do financiamento da educação pública no Brasil, é relevante apontar que, fruto desta conferência, em 1942, foi estabelecido o Fundo nacional do Ensino Primário, como forma de assegurar financiamento público à educação primária.

A vista dos dados preocupantes revelados pelos serviços de Estatística, Freitas subsidia 1ª conferência Nacional de Educação, apontando a necessidade de se retomar a vinculação orçamentária para a educação. É o que se dá através do decreto lei nº 4.958 que em 1942, instituindo o Fundo Nacional do Ensino Primário, advindo de tributos federais criados para este fim. A ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo os pais eram seus objetivos (CURY, 2007, p.840).

No entanto, de acordo com o autor, estes tributos federais seriam disponibilizados, desde que fosse estabelecido um convênio nacional para o Ensino primário entre o Ministério

da educação, os estados, distrito federal e, na época, o território do Acre.

Caberia aos entes federados a aplicação de 15% de seus recursos, chegando ao longo de 5 anos, progressivamente a 20%. Como condição para que a União prestasse assistência técnica e financeira, caberia aos estados estabelecer convênios com os municípios. Os municípios deveriam destinar 10% de seus tributos à educação e, ao longo de 5 anos, atingir 15%.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei 4.024) apesar de contemplar, em seu artigo 95, formas de financiamento do ensino público, não foi efetivada, visto que, em 1964, foi instaurado o Regime Militar no Brasil.

Art. 95. A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de: [...] b) assistência técnica, mediante convênio visando ao aperfeiçoamento do magistério à pesquisa pedagógica e à promoção de congressos e seminários; c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor. (BRASIL, 1961).

Este mesmo percurso ocorreu com o primeiro Plano Nacional de Educação, em 1962, documento em que foram descritas metas e prazos para a execução de planos e programas dirigidos a educação, mas que não ultrapassou o campo das intenções.

A Constituição Federal de 1967, período da Ditadura Militar, supriu novamente a vinculação orçamentária, no entanto, conservou em seu texto o “direito a educação”, limitado pela oferta primária gratuidade somente a crianças entre os 7 aos 14 anos de idade.

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. [...] II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais. (BRASIL, 1967).

Devido à ausência de recursos públicos destinados a educação, a Constituição de 1967 determina obrigatoriedade às empresas na oferta de educação primária os seus trabalhadores, bem como aos seus filhos.

As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes. Parágrafo único - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores (BRASIL, 1967 Art. 170).

Também, em 1967, é criado o FNDE- Fundo de desenvolvimento da Educação, através da Lei 5.537 de 21 de novembro. Foi definido como uma autarquia federal, cuja finalidade era captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive de alimentação escolar e bolsa de estudos.

Em 1983, próximo ao final do período da Ditadura Militar, é promulgada a Emenda Constitucional nº 24, que retoma a vinculação orçamentária para os entes federados. Assim determina o documento:

Artigo único - O artigo 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo: § 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os descaminhos percorridos pelo sistema nacional de educação, entre o *direito a educação* e o *financiamento público*, colaboram para a compreensão da situação de fragilidade que chegamos aos anos 90 no Brasil e, ainda, dá condições para compreendermos o atual contexto educacional do sec. XXI.

A abertura democrática do Brasil iniciada em meados dos anos de 1980 se concretiza, do ponto de vista legal, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Portador de um Direito Social, a Educação que, até então, não havia sido considerada prioritária nas ações governamentais, passa a destacar-se. O Brasil apresentava alguma melhoria nos seus indicadores educacionais, no entanto, apesar da diminuição do analfabetismo no Brasil nos anos de 1980, cerca 25,5% da população brasileira era analfabeta e o país ocupava o desconfortante posto de ser, na América Latina, o país com a maior taxa de analfabetismo.

2.3 Vinculação orçamentária e regime de colaboração: os fundos de manutenção da educação

Na década de 1980, o Brasil empreende seu processo de democratização política e, com ele, a democratização da escola. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 6º, os direitos sociais, entre eles a educação.

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, delibera a respeito da educação:

Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

No artigo 208, declara que o dever do Estado será efetivado mediante a garantia de “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria” (BRASIL, 1988).

Nos anos seguintes, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394 de 1996), bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA 8069 de 1990), também dispõem sobre o direito à educação e a obrigatoriedade da oferta pública pelo estado.

§ 5º A destinação de recursos provenientes dos fundos mencionados neste artigo não desobriga os Entes Federados à previsão, no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação e saúde, dos recursos necessários à implementação das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes

e famílias, em respeito ao princípio da prioridade absoluta estabelecido pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei. (BRASIL, 1990).

Esta nova postura do estado deve ser compreendida analisando o contexto educacional vigente neste período no Brasil, as intervenções externas, principalmente de instituições internacionais que passam a exercer forte pressão sobre o governo brasileiro, uma vez que estavam presentes nas decisões sobre o planejamento pedagógico e financeiro do programa educacional brasileiro, a partir dos anos 90.

O cenário educacional brasileiro, em termos de alfabetização, é (Quadro1):

Quadro 1: Analfabetismo

Taxa de analfabetismo no Brasil (população a partir de 15 anos)		
Brasil/regiões	Analfabetismo/percentual	
	1980	1991
Brasil	25,5	20,1
Nordeste	45,5	37,6
Norte	29,3	24,6
Centro-oeste	25,3	16,7
Sudeste	16,8	12,3
Sul	16,3	11,8

Fonte: IBGE (2012).

É possível constatar as fragilidades do sistema educacional, resultante da desconfortante desigualdade social e regional.

Chamamos atenção, ainda, para o fato de que é considerado alfabetizado o cidadão que se declara alfabetizado e que muitas vezes não são, porque dominam com pouca precisão o ler e escrever. Se os indicadores considerassem grau de escolaridade e frequência no sistema de ensino, estes percentuais traduziriam uma realidade ainda mais preocupante.

Com este quadro de desconforto, o Brasil participará da Conferência Mundial de *Educação Para Todos* (Jomtien – Tailândia), momento em que é um dos países com o maior percentual de analfabetos do mundo, uma vez que compõe o grupo dos nove países com as maiores taxas de analfabetismo do mundo, 20,1%.

Como signatário, se comprometerá como os seguintes princípios: universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças.

É relevante ressaltar que esta Conferência, promovida pelos organismos internacionais multilaterais como Banco Mundial - BID, UNESCO, UNICEF, etc., tinha, conforme objetivos expostos acima, “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”.

Tal eixo teve suas bases lançadas pelo conhecido *Consenso de Washington*, que se trata de um documento produzido pelos países “ditos” desenvolvidos, balizado pela doutrina do neoliberalismo, que orienta as reformas sociais nos anos de 1990 (globalização, estado mínimo, reestruturação produtiva). Diante do quadro de excessiva concentração de riqueza no mundo, em que as desigualdades sociais estão permeando a casa de 80% da população em situação de pobreza e miserabilidade, e 20% da população efetivamente ricos, foi necessário estabelecer novas regras para a economia global para evitar um novo colapso na economia mundial.

A relação capital/trabalho precisava ser repensada em novas bases. Assim, o consenso é difusor dos ideais prescritos pelo liberalismo. As políticas sociais provocam pobreza e dependência das classes trabalhadoras, e a liberdade do Mercado, com mínima interferência do estado, produz liberdade e justiça social.

Os princípios do Consenso de Washington são: Disciplina fiscal; Redução dos gastos públicos; Reforma tributária; Juros de Mercado; Câmbio de Mercado; Abertura comercial; Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; Privatização das estatais; Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); Direito à propriedade intelectual.

No Brasil, estes princípios são efetivados principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e estão presentes até os dias atuais, principalmente na Educação. A efetivação se deu por meio dos organismos internacionais vinculados a mecanismos de Mercado, portanto, encarregados em garantir as necessárias ações para que sejam asseguradas as condições que a economia mundial necessita para crescer.

Os organismos internacionais são: o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, Banco Mundial - BIRD, Fundo Monetário Internacional - FMI, além da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL, o Acordo de Livre Comércio das Américas - ALCA e Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe - OREALC.

O direito à educação, ou melhor, a “Educação para todos”, defendida por nossos governantes a partir dos anos 90 e presentes nos princípios da educação nacional, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, sugerem ações de financiamento público centradas na primeira infância.

Estes princípios e ações não devem ser compreendidos sem as articulações estabelecidas por estes organismos mundiais e sem o reconhecimento de que a Educação, em um mundo neoliberal e globalizado, é instrumento de controle e manutenção das desigualdades sociais, necessárias para manutenção deste sistema neoliberal.

A LDB de 1996, inicialmente concebida por mais de 30 organizações científicas, radicadas no que Saviani

(2010) denominou de “racionalidade Social”, em que as necessidades sociais da população brasileira deveriam determinar e moldar as políticas de financiamento do serviço educacional, tramitou longamente pelo congresso, sofrendo profundas alterações através de emendas e destaques e atendendo às necessidades do sistema econômico, foi promulgada em 1996, trazendo como eixo norteador um política centrada na racionalidade financeira (SAVIANI, 2010), na qual as demandas sociais foram adequadas aos recursos disponíveis.

Ou seja, os recursos financeiros mínimos moldam a oferta da educação brasileira, atendendo às necessidades da economia nacional e mundial. Neste sentido, as prioridades serão:

Art. 214. [...] I I - erradicação do analfabetismo; I II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; I IV - formação para o trabalho; I V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

Duas formas de financiamento público foram delimitadas pelas Constituição Federal – 1988 e pela LDB -1996 para concretização destas prioridades: a retomada à vinculação orçamentária e o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados.

A utilização de recursos vinculados a percentuais de impostos para o financiamento da Educação Pública, bem como a criação de fundos para manutenção financeira da educação não é ineditismo da LDB 9394/96 ou da Constituição Federal de 1988, porém, foi a partir da promulgação destas Leis que, ainda lentamente, foram sendo destinados os percentuais financeiros estabelecidos para o setor educacional e também a organização de fundos de manutenção.

A retomada da vinculação orçamentária é determinada pelo artigo 212 da Constituição Federal e pela LDB, no artigo 69.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1988).

O regime de colaboração, a partir de 1996, atendendo às determinações mundiais de “Educação para todos” e o estabelecido pela LDB de 1996, no artigo 9, exerceu forte influência na gestão do sistema de ensino, a nível micro, no trabalho do gestor escolar, e macro, nos programas que foram/são desenvolvidos pelo Governo Federal.

III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e os Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo função redistributiva e supletiva;

Em 2010, a imprensa nacional divulgou que durante o período eleitoral certa de 69% da população brasileira que participaria das eleições para presidente não haviam concluído o ensino fundamental.

Quadro 2: Analfabetismo – Regiões

Taxa de analfabetismo no Brasil (população a partir de 15 anos)				
Brasil/regiões	Analfabetismo/percentual			
	1980	1991	2000	2010
Brasil	25,5	20,1	14,7	9,6
Nordeste	45,5	37,6	28,7	19,1
Norte	29,3	24,6	12,4	11,2
Centro-oeste	25,3	16,7	11,6	7,2
Sudeste	16,8	12,3	8,7	5,4
Sul	16,3	11,8	8,9	5,1

Fonte: IBGE (2012).

As políticas de investimento público trouxeram a queda das alarmantes taxas de analfabetismo, no entanto, a democratização da educação básica no Brasil ainda não é uma realidade.

Os indicadores anunciados pelo ministério da educação apontam que, a partir de 2007, 97% das crianças em idade escolar estão matriculadas no sistema, mas não basta estar na escola, uma vez que outros indicadores denunciam um desafio ainda maior que é a qualidade da educação. Conforme indicadores do ministério da educação, a realidade demonstrada na educação básica é que muito deve ser feito para a concretização da qualidade no sistema de ensino.

O relatório do PNAD, ainda aponta que, no ano de 2009, a taxa de frequência de crianças e jovens entre a faixa de 6 a 14 anos era de 91,1%, e entre os jovens de 15 a 17 anos, a frequência era de 50,9%. Embora o investimento público centrado no ensino fundamental tenha trazido resultados, a escolarização básica não está garantida, pois 49% dos jovens matriculados no sistema não frequentam a escola.

Talvez, em parte, tais indicadores possam ser justificados pelo fato das políticas educacionais de financiamento, atendendo a determinações mundiais, e, portanto, a lógica neoliberal do cumprimento de metas, estabelecerem como principal meta o investimento na educação básica, com forte concentração de recursos no ensino fundamental.

De acordo com Saviani (2007), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou a ser regulamentada antes mesmo de ser aprovada, em 12 de setembro de 1996, quando é regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei 9.424 de 1996). Sua vigência foi de 10 anos e atendeu apenas o Ensino Fundamental, com contribuições de Estados e Municípios de 15%.

Quanto à distribuição dos recursos, tem-se como base o número de alunos do Ensino Fundamental, de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior, multiplicado pelo custo/aluno. Aqui, o fundo atendeu a cerca de 30,2 milhões de alunos.

Em 1997, através da Lei 11.494, foi criado um novo fundo de manutenção em substituição ao FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Compõe o Plano

de Desenvolvimento da Educação- PDE de 2007 instituir um único fundo de educação básica. (Financiamento de todas as etapas e modalidades), com vigência de 14 anos.

Sobre contribuições de Estados e Municípios, a distribuição dos recursos passou a ser estabelecida à margem de 20% (com progressiva chegando no 3º ano a 20%), seguindo as normas do FUNDEF, e passou a atender por volta de 48,1 milhões de alunos atendidos a partir do 4º ano de vigência do fundo.

3 Conclusão

A lógica neoliberal para a educação é a “Racionalidade financeira”, assim o financiamento público destinado à manutenção do sistema assumiu uma postura incluyente/excludente. Apesar dos discursos e as ações, aparentemente, postularem pela inclusão, conserva-se indiretamente a exclusão.

A suposta inclusão, proposta pela lógica da racionalidade financeira, prevê políticas e programas governamentais que favoreçam o acesso à educação ou a qualquer outro benefício social, sob controle e disciplinamento da população para usufruir do direito. Os condicionantes implícitos (falta de incentivo e políticas para a Educação Superior, Ensino Médio, Formação de professores, entre outras) determinam o controle e a manutenção de uma “exploração saudável” que possibilita ao sujeito manter-se no sistema, sendo explorado. A inclusão justifica-se para conservação do sistema explorador e desigual, procurando-se dar ênfase a uma produção empírica voltada às chamadas políticas sociais públicas e, nesta perspectiva, os problemas do governo podem ser equacionados pelo uso do conhecimento e da engenharia social.

Por outro lado, a inclusão, de fato, objetiva a resolução dos problemas sociais, pretendendo usufruir plenamente do direito, ao ponto de que os sujeitos conquistem sua autonomia cidadã, ou seja, um sistema fundamentado pela racionalidade social.

Os avanços sociais, mesmo pouco significativos, repercutiram nas políticas de financiamento da educação básica a partir de 2006. Com o FUNDEB, houve maior abrangência do financiamento da educação básica, que passou a atender todas as etapas e modalidades, mas ainda não adequado às reais necessidades e demandas para uma oferta de qualidade desta educação.

Em relação à valorização dos profissionais da educação, contemplados na Constituição Federal de 1988 e confirmados na LDB 96, também houve avanços lentos; gradativamente, estados, municípios e Distrito Federal sofreram e sofrem pressões das políticas federais para estabelecimentos de leis que normatizem planos de cargos e salários aos educadores (docentes e não docentes), principalmente após a promulgação da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008.

Em 04 de abril de 2013, em decorrência da ementa constitucional 59 de dezembro de 2009, a LDB/96 sofreu reforma em seu texto através da Lei 12.796/2013, que estabelece como direito público e subjetivo o acesso à educação básica nas etapas da educação infantil, fundamental e médio, a educandos à partir do 4 anos até 17 anos e confirma

a formação de profissionais licenciados para atuarem nas diversas etapas da educação básica, inclusive estabelece a formação de docentes a nível técnico ou superior para atuação na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental.

Estas políticas, no entanto, não fogem da lógica do mercado, de racionalidade financeira. Nos anos 90, gradativamente com as reformas políticas de favorecimento do dito “crescimento econômico”, novas lógicas e teorias da administração passaram a influenciar os processos produtivos no Brasil, principalmente o toyotismo. A gestão escolar não está isenta destas transformações, inclusive os trabalhos de organização pedagógica. O discurso político passa a requerer um profissional “polivalente”, figura defendida pelo toyotismo.

Nesse contexto, este breve relato histórico, por meio da explanação de leis e diretrizes que se pronunciam sobre o Financiamento público da educação, bem como a apresentação do cenário atual da educação no Brasil, a partir de um recorte possível na pesquisa documental, colocam-se como objetos sintetizadores de dados concretos e legítimos para serem elementos de reflexões críticas por educadores e sociedade, em relação ao compromisso político assumido pelo Brasil com a educação e, também, os encaminhamentos dos processos de financiamentos que contribuem com a realização desse compromisso.

Os sujeitos envolvidos com a educação (professores, gestores, pais e alunos), numa sociedade capitalista, regida pela política neoliberal e pelos princípios da economia da globalização, precisam, sem ingenuidade, estarem atentos e avaliarem, constantemente, os avanços, retrocessos e estagnações próprios deste processo.

Compreender e atuar nas interfaces entre as questões políticas e econômicas mais amplas e aquelas próprias do âmbito escolar são, sem dúvida, oportunidades e espaços de diálogos e conquistas, imprescindíveis para a realização de uma educação cujo principal objetivo é a promoção da vida e emancipação humana.

Referências

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

BRASIL. CONAE – Conferência nacional de Educação Básica: construindo um sistema de educação articulado. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006.

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

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Ministério da Educação, 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2014.

BRASIL. Lei 12.796 de 04 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Ditos sobre evasão escolar. Inep. 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 24 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação Emenda Constitucional nº14. 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Emenda Constitucional nº 53. 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Quadro comparativo – Fundeb - Fundef. 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil (de 18 de setembro de 1967). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

CURY, C.R.J. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educ. Soc.*, v.28, n.100, p.831-855, 2007.

DOWBOR, L. Tendências da gestão social. *Saúde Soc.*, v.8, n.1, p.3-16, 1999.

ESTEBAN, M.T. Educação popular: desafio à democratização da escola pública. *Cad. CEDES*, v.27, n.71, p. 9-17, 2007.

FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. *Educ. Soc.*, v.24, n.82, p.93-130, 2003.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2012/default.shtm>. Acesso em: 8 ago. 2014.

MOEHLECKE, S. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cad. Pesq.*, v.39, n.137, p.461-487, 2009.

SAVIANI, D. Sobre a natureza e a especificidade da educação. In: SAVIANI, D. *Pedagogia histórico crítica*. Campinas: Autores Associados, 2003, p 11-22.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao Fundeb. Por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação. *Rev. Bras. Educ.*, v.15 n.44, 2010.

SAVIANI, D. Pedagogia: o espaço da educação na universidade. *Cad. Pesquisa*, v.37, n.130, p.99-134, 2007.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao Fundeb. Por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHUELER, A.F.M. Crianças e escolas na passagem do Império para a República. *Rev. Bras. Hist.*, v.19, n.37, p.59-84, 1999