

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES PARA O AMPLO CAMPO DE ESTUDOS

A publicação deste número da Revista Pesquisa e Debate em Educação (RPDE) traz à luz importantes abordagens sobre o financiamento da educação pública. Início apresentando a origem deste Dossiê na decisão e ação dos Editores da RPDE e dos Coordenadores e demais profissionais do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGP/CAEd/UFJF). A escolha do tema desta publicação tem relação direta com os trabalhos realizados por Docentes e Discentes deste Mestrado Profissional, no qual tem sido oferecida a disciplina obrigatória “Administração e Financiamento da Educação Pública”, desde a sua criação. Os Discentes são Professores-Gestores ou outros Profissionais da Educação e, não raro, têm estudado temas que tocam, direta ou indiretamente, o financiamento da educação pública. Como o tema deste Dossiê tem pautado a oferta de disciplina, pesquisas e discussões, esta publicação alude ao crescente reconhecimento da importância do tema, também, dentro deste Programa de Pós-Graduação. Este, o contexto interno de proposição desta publicação tão necessária na contemporaneidade.

Já a concretização do projeto editorial foi tecida ao longo do segundo semestre de 2019 pelo “sim” de dedicados Professores Pesquisadores, de importantes Universidades do Brasil e, também, da Universidade de Sussex, no Reino Unido. Conhecendo a proposta formativa do PPGP e quem são os alunos deste programa, os autores dos artigos colecionados neste número da RPDE disseram sim para a educação pública brasileira. Confiaram à RPDE, com muita generosidade, o seu trabalho, as suas perspectivas éticas e teóricas e o seu tempo, contribuições preciosas que chegaram às nossas mãos pela afinidade dos autores com o tema do Dossiê e, reitero, pelas imensas dedicação e generosidade destes Professores e Pesquisadores. Situados ante os acontecimentos mais recentes, no Brasil e no mundo, os autores trouxeram importantes reflexões sobre alguns dos temas do amplo escopo de estudos sobre o financiamento da educação pública. Os artigos estão reunidos, aqui, pela vontade de contribuir para pensar os rumos da educação pública brasileira, trazendo possíveis provocações para a continuidade das pesquisas e dos necessários debates, essência desta RPDE.

Temos sido, cada vez mais, desafiados a compreender políticas de financiamento educacional e, também, outras políticas que esbarram neste tema. Inscritos no amplo campo de estudos sobre o financiamento da educação pública brasileira e diante das intensas e atuais mudanças que tangem ou que tocam diretamente o financiamento da educação, não raro, encontramos-nos estudando para resolver dúvidas diversas acerca dos rumos da educação pública brasileira. Fazemos isto não somente porque trata-se de tema em constante mudanças. Mas, principalmente porque, se nos orientam princípios consagrados no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e a obtenção do fim específico da educação: emancipação humana, precisamos compreender fenômenos produzidos pelas políticas educacionais no contexto de oferta, ou atendimento da demanda, da educação formal. Então, se nos orienta a ideia de que a finalidade desta oferta da educação seja a emancipação humana, com elos intrínsecos à noção de cidadania plena, pesquisamos o financiamento da educação para proteger o direito constitucional. E a CF 1988, no referido artigo 206, pautou a oferta da educação pública em princípios fundamentais para pensar sobre como tornar real tal concepção de educação. Nesta seara tanto a grande quantidade de objetos de estudo quanto a intensidade e o teor das proposições de mudanças atuais aumentam a complexidade dos estudos sobre o financiamento da educação pública.

Como políticas de financiamento da educação pública podem ser um dos meios, ou uma das variáveis, para alcançar a finalidade específica da oferta da educação formal, os estudos sobre o financiamento tocam as dimensões da gestão educacional e, neste caminho, têm chegado aos sistemas educacionais, redes de ensino e escolas. Escrevo isto para expor que os Discentes do PPGP, a que se vincula esta RPDE, estão situados nos mais diversos processos laborais de gestão das políticas de financiamento. Atuam onde as políticas produzem efeitos e têm mapeado importantes questões empíricas para as suas pesquisas. E, no desenvolvimento das suas pesquisas, como devem também propor ação que contribua para resolver problemas diagnosticados, têm mobilizado esforços e enfrentado densas discussões na esteira árdua do próprio desmonte do Estado de direitos. Os artigos que compõem esta obra podem contribuir com estes processos de análise.

Conquanto tenhamos tratado, até aqui, de mostrar a origem desta publicação no seio de processos formativos do PPGP/CAEd/UFJF, a relevância do tema e, também, das contribuições dos autores colaboradores, é impossível deixar de expor o conhecimento e o reconhecimento do trabalho que nos inspira e que é realizado pelos Professores Pesquisadores na Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA. Como membro desta FINEDUCA, desde a sua fundação no inverno de 2005, em Curitiba, não somente acompanho os trabalhos e participo dos encontros como também conheço as concepções de educação que orientam os seus idealizadores, sempre em defesa da escola pública brasileira. E,

expondo assim, também este número da RPDE, divulga o trabalho da FINEDUCA. Os artigos dos Pesquisadores vinculados à FINEDUCA têm sido importantes referências neste PPGP/CAEd/UFJF, principalmente nos trabalhos da já mencionada disciplina obrigatória “Administração e Financiamento da Educação Pública (AFEP)”. À exceção do artigo escrito por Professor Keith Lewin da Universidade de Sussex, Reino Unido, os artigos aqui publicados foram escritos por Professores Associados ou Membros da Equipe Diretiva da FINEDUCA.

Sem orientar pela ordem dos artigos desta RPDE, aproveito esta breve menção ao artigo do Professor Keith Lewin para iniciar a apresentação dos textos escritos para esta publicação. Trata-se de artigo com abordagem ampla acerca do apoio financeiro de Organizações Internacionais para o desenvolvimento sustentável de países de baixa renda. Objetiva expor aspectos da ajuda financeira destas Organizações às ações educacionais para o desenvolvimento autossustentável dos sistemas educacionais. Desde o início o autor dá ênfase a aspecto muito relevante quando se trata do financiamento da educação, o que expresse a partir da minha interpretação: como as organizações internacionais devem prestar o apoio financeiro a fim de promover o desenvolvimento sustentável e ajudar a melhorar a oferta da educação? Esta, guardadas as especificidades das perspectivas teóricas e metodológicas, também se constitui como uma preocupação dos pesquisadores no Brasil. Entre os muitos dados e análises apresentados neste artigo, chama a atenção o fato de que, de um lado houve estagnação da ajuda a partir de 2010 e, de outro lado, o estudo mostra ter diminuído o número de crianças fora da escola, até 2014. Entre outros, estes dois dados podem levantar importantes questões para investigações posteriores, pois ainda que estagnada a ajuda financeira, o atendimento da demanda educacional continuou aumentando. Dado que o autor discute, também, o desenvolvimento autossustentável em um expressivo conjunto de países de baixa renda, faz pensar quão profícuo seria conhecer as variáveis que impulsionaram este aumento do atendimento à demanda educacional frente à diminuição da ajuda internacional.

Este artigo do Professor Keith Lewin chegou até este dossiê pela dupla generosidade do Professor Nigel Brooke, atualmente Docente no PPGP/CAEd/UFJF. Nigel Brooke lançou mão do seu contato profissional para o convite à publicação e, depois, inscrito nos trabalhos interdisciplinares deste PPGP/CAEd/UFJF, colaborou traduzindo o artigo de Keith Lewin, ambos publicados nesta edição com a finalidade de proporcionar a leitura bilíngue e profícuos estudos. Aqui, o reconhecimento e agradecimento a estes dois gestos, realizados com o único objetivo de contribuir ao máximo com a formação dos leitores.

Exceto Keith Lewin, os autores escreveram buscando contribuir com a proposta editorial deste Dossiê Temático da RPDE. Trata-se de um esforço importante dos autores aqui reunidos. Mas sabemos que a concretização desta publicação não abarca todos os temas, ou objetos inscritos neste campo do conhecimento, dada a

complexidade e amplitude dos estudos sobre o financiamento da educação pública. Considerando-se a extensão e a intensidade deste tema, dito assim para expressar a multiplicidade de objetos de estudo e a complexidade de cada um deles, este Dossiê deixa, como devir, publicação que possa complementar esta, dado que ficou uma lacuna no que se refere à publicação de pesquisas e ao debate sobre o financiamento e, ou, a gestão financeira, do ensino superior.

Em que se pese explicitar a referida lacuna, o artigo do Professor Nicholas Davies (UFF) traz para este Dossiê um rico panorama do financiamento da educação no Brasil, a partir de análise precisa, contextualizada e abrangente da literatura, legislação educacional e de dados sobre o financiamento e sobre a oferta educacional no Brasil. Traz análises muito importantes e, inclusive, dados inéditos sobre a relação entre o FUNDEB e a evolução do número de matrículas nas escolas públicas e privadas, a partir de 2007. O artigo contribui muito com fundamentos para os estudos sobre o financiamento da educação. E, como o autor expõe de forma clara a vinculação de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino, contribui para o entendimento desta vinculação de recursos nos dois níveis de ensino. Aprofunda a análise sobre a criação dos fundos especiais (FUNDEF e FUNDEB) e aborda, também, o contexto mais atual, no qual são intensas as mudanças e proposições restritivas ao financiamento público da educação pública.

Estes conhecimentos mais amplos e precisos fundamentaram a pesquisa sobre o Salário-Educação, ora parcialmente apresentada no artigo escrito por Bartolomeu José Ribeiro de Souza (UFMT) e Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG). O Salário-Educação é importante fonte adicional de financiamento da educação básica em instituições públicas. É analisado, pelos autores, a partir da sua distribuição entre os entes federados e do seu planejamento e execução das despesas públicas. De acordo com os autores, há falta de demonstração orçamentária adequada desta importante receita, do que decorre a invisibilidade do Salário-Educação nas peças orçamentárias. Há, entre outros, problemas no planejamento para a correta aplicação dos recursos do Salário-Educação. Destas análises decorrem críticas valiosas acerca da própria indefinição legal do significado de fonte adicional e sobre arquitetura orçamentária que permite a realização de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mesmo sem constar no rol das despesas com MDE permitidas no artigo 70 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Estudo relevante, também, para aprofundar as análises sobre os efeitos das medidas atuais de austeridade fiscal e, portanto, restritivas para o financiamento da educação pública.

Aqueles que se dispõem à atuar nas instituições educacionais públicas devem conhecer as influências externas e os contextos histórico, político, econômico. E este conhecimento pode contribuir para interpretar fenômenos que acontecem dentro das instituições de ensino. Devem conhecer bem os temas que a atravessam, pois

decidem sobre eles. Daí, entendo que a formação continuada de Professores-Gestores e de outros Profissionais da Educação já seria motivo suficiente para reunir o melhor dos esforços e fazer da escola pública brasileira uma causa ampla, justa, generosa e democrática, como escreveu Marco Aurélio Nogueira, em 2002, em seu texto “Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania”. Esta expressão de defesa da escola pública brasileira tem se tornado, cada vez mais, justificativa particular para desenvolver as ações de ensino, pesquisa e extensão, na Universidade do Estado de Minas Gerais, onde leciono.

Influenciada por estas premissas, propus e desenvolvo pesquisa sobre conhecimentos sobre as políticas públicas e a gestão educacional na ótica dos professores da educação básica. Perguntamos: quais os conhecimentos professores da educação básica entendem que devem saber sobre políticas educacionais? Queremos conhecer a opinião destes Professores, não avaliar o que eles sabem. Possivelmente, conseguiremos contribuir com os debates e as mudanças na formação inicial e continuada dos Professores da Educação Básica. E o artigo, escrito para esta publicação, sobre a gestão financeira em escolas e a formação de professores tem o objetivo de expor análises dos resultados preliminares desta pesquisa e de situá-la neste contexto de esforços para conhecer mais sobre a formação e as práticas dos professores da educação básica na gestão de políticas educacionais. A leitura do artigo pode suscitar debates e outras reflexões acerca dos saberes docentes sobre as práticas e sobre a formação inicial e continuada de Professores, também sobre a implementação de políticas de financiamento.

No texto já citado em parágrafo anterior, o autor Marco Aurélio Nogueira abordou, também, repercussões do “império da técnica” sobre o governar e as ideias de vida pública, de cidadania, de escola e de educação, dada a desproporcionalidade da preponderância do econômico sobre o social. Seguindo a crítica do autor, observa-se que o estudo do financiamento da educação pública toca diretamente dimensões da vida em sociedade, principalmente, a proteção dos direitos de cidadania e o próprio fortalecimento das instituições públicas que deveriam constituir armadura para a proteção destes direitos. Como direitos que protegem direitos. Neste contexto, a organização do dossiê contou também com o sim do Professor Carlos Roberto Jamil Cury, autor cuja revisão de sua produção literária tornou-se condição *sine qua non* para aqueles que estudam o direito educacional. Esta colaboração preciosa do Professor Carlos Roberto Jamil Cury compõe a seção Opinião e Debate, com análise e discussão sobre o financiamento da educação como componente de um direito juridicamente protegido.

Sobre esta discussão, cabe lembrar que a proteção de direitos exige a consolidação de instituições públicas que possam funcionar para este fim. Na contramão disto, a história do financiamento da educação no Brasil é exemplar em nos mostrar o que Maria da Conceição Tavares escreveu no capítulo “Império, Território e Dinheiro”,

do livro organizado por José Luiz Fiori. A autora analisa, entre outras dimensões do patrimonialismo no Brasil, o fato de que as raras passagens pela democracia política no Brasil não foram suficientes para se consolidar instituições públicas que pudessem funcionar como armadura dos direitos de cidadania. Hoje, esta percepção faz todo o sentido para interpretar, também, as políticas de financiamento da educação.

Uma pesquisa nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) pode mostrar o aumento no “investimento público direto por estudante” (nomenclatura usada pelo INEP) nos dois níveis de ensino, entre os anos de 2005 e de 2014. Este aumento iniciou após longo período sem variação significativa neste valor. Entre 2005 e 2014 houve aumento de quase 200%, em relação ao ano de 2000, no “investimento público direto por estudante” nos dois níveis de ensino. Se na educação básica a tendência da aplicação dos recursos foi direcionada à Programas para a melhoria da qualidade da educação em escolas públicas, no ensino superior os recursos foram fortemente aplicados em Programa para a reestruturação das Universidades públicas e para o aumento do acesso da população ao ensino superior.

De certo modo, como culminação deste processo, a meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, junto das outras metas para os níveis e modalidades de ensino, acenavam para um padrão de financiamento que não oferecesse uma “escola” pobre para os pobres e o contrário também. Vislumbrava-se, no seio das Conferências Nacionais de Educação (CONAE), proteger os direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988 e avançar em termos de direitos, a partir de uma política de Estado para o financiamento da educação: um PNE que pudesse funcionar como armadura para assegurar o direito à educação, com garantia de padrão de qualidade.

Contudo, a aprovação da Emenda Constitucional 95, em 15 dezembro de 2016 (EC 95/2016) comprovou, mais uma vez, a tese de Maria da Conceição Tavares, exposta em linhas anteriores. E, por isto mesmo, um olhar para a história das Constituições brasileiras permite dizer que a Constituição Federal de 1988 foi um ponto fora da curva e, também, uma rara passagem pela democracia política no Brasil. Esta passagem foi interrompida por a medida de austeridade fiscal determinada pela EC 95/2016 para as políticas sociais. A EC 95 de 2016 passou a determinar o tamanho do Estado brasileiro no que concerne às Políticas Sociais e, nesse contexto, mudou os rumos do financiamento da educação pública. Diminuiu, imediatamente, as despesas com os programas educacionais em curso. Alguns dos efeitos imediatos da EC 95/2016 têm sido percebidos nos dois níveis de ensino, em todas as modalidades de oferta da educação pública e pelas comunidades. Interpretar estes efeitos ainda é um desafio.

E, no enfrentamento deste desafio analítico, o artigo de Magna França (UFRN) chega até este dossiê pelas mesmas razões que tem nutrido os pesquisadores do financiamento da educação: defesa do direito à educação promulgado na Constituição Federal de 1988, financiamento público para a escola pública, redução das desigualdades sociais e, aqui, patamar de recursos financeiros adequados à execução do Plano Nacional de educação. O seu artigo abarca o PNE e o contexto do financiamento público analisando dados entre 2015 e 2018. As análises têm como aporte a dinâmica federativa que envolve o financiamento da educação básica após a Constituição Federal de 1988 e, com os dados, a autora demonstra efeitos da EC 95/2016 no PNE de 2014.

A EC 95 de 2016 toca a gestão financeira e a gestão do ensino porque diminui a capacidade do Estado de financiar o gasto social. Afetou a pesquisa ao diminuir as bolsas de estudo e esvaziou programas que começavam a produzir efeitos na melhoria da educação básica, tais como o Programa Mais Educação que, orientado por princípios da educação integral, foi reduzido ao reforço escolar. Mas, pesquisadores do financiamento da educação sempre buscam alternativas e elaboram proposições. Uma delas, enquanto a EC 95 de 2016 incide sobre o orçamento fiscal da União, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é formado por recursos financeiros dos municípios e é gerido dentro de cada ente federativo subnacional, os estados e o Distrito Federal. Logo, o FUNDEB passou a ser analisado como um mecanismo de financiamento da educação que pudesse equilibrar a tensão trazida pela EC 95/2016, pelo menos, no que se refere à educação básica.

A esse respeito, traz contribuições importantes o artigo do Pesquisador e Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Paulo Sena Martins, no qual o autor apresenta análise sobre o legado da política de fundos contábeis iniciada por meio do Fundef e aprimorada com o advento do Fundeb. Aponta as eficiências e insuficiências e, também, avanços, limites e desafios para a construção do novo FUNDEB permanente.

E, como há uma interrelação entre as análises do FUNDEB, as especificidades do financiamento de modalidades de oferta da educação básica, o PNE de 2014 e a EC 95/2016, destacamos o fato de podermos contar com artigo que tenciona a análise da política a partir deste contexto. O artigo sobre o financiamento da educação infantil foi escrito por Franceline Rodrigues Silva (Doutorado UFMG) e pelo Professor José Eustáquio de Brito (UEMG). Apresentam mapeamento das pesquisas com resultados publicados e sobre financiamento da educação infantil. Esta pesquisa bibliográfica indica avanços na política de educação infantil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1998. Também o desafio, tão debatido na formulação, regulamentação e monitoramento do PNE de 2014, acerca da ampliação do atendimento das crianças em creches e pré-escolas. Expõe análises das condições

infraestruturais, da formação dos professores, da valorização do magistério, da descontinuidade das políticas, da adequação e insuficiência dos recursos financeiros para garantir o atendimento com padrões de qualidade e, por fim, relaciona as variáveis restritivas à redução de recursos após vigência da EC 95/2016.

Como já mencionado anteriormente, estão reunidos neste número da RPDE esforços e muita generosidade de Pesquisadores que buscam, por meio do seu trabalho, contribuir para compreender as políticas educacionais e, mais especificamente, o financiamento da educação pública. Almejamos que esta publicação possa contribuir com a formação continuada de Professores, de outros profissionais da educação nos dois níveis de ensino e, também, com diversos leitores que buscam conhecer e participar nos Conselhos e outros órgãos Colegiados. A Universidade Pública cumpre, também aqui, o seu papel no que concerne à própria articulação entre o ensino superior e a educação básica como preconizam as Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores. Isto porque esta publicação se inscreve, como já exposto, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos para a oferta do Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública da UEJF, cuja maioria dos Discentes são Professores e Gestores na educação básica.

Tem sido crescente o reconhecimento da importância dos estudos sobre o financiamento da educação pública. A interpretação dos dados e estatísticas são muito importantes, mas exigem conhecer fundamentos teóricos e análises pautadas em princípios éticos para se pensar a oferta da educação em um país cuja palavra “desigualdade” tem sido a que melhor expressa as condições materiais nesta oferta da educação formal. Esta desigualdade material tem levado ao reconhecimento de que, para o seu desenvolvimento o país esbarra, também, na necessidade de melhorar a qualidade da educação pública. E, este amplo campo de estudos sobre o financiamento da educação pública, cada um dos autores doou seus esforços, fazendo da escola pública brasileira “uma causa ampla, justa, generosa e democrática”. Esta, a direção ética e política que une os Autores dos artigos desta edição da RPDE, a Coordenação do PPGP da UFJF, os Editores e demais profissionais da RPDE e, portanto, instituições a que se vinculam todos estes Professores e Pesquisadores. Esperamos nos unir com cada leitor.

Juiz de Fora, 10 de dezembro de 2019

Rita de Cássia Oliveira