

Financiamento da educação e controle social: algumas anotações

Cleiton de Oliveira*

Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP),
Rod. do Açúcar, km 156, Taquaral, Caixa postal 68, CEP 13400-911, Piracicaba, SP, Brasil,
e-mail: cleolive@unimep.br

O artigo analisa o Eixo V – “Financiamento da Educação e Controle Social” do documento CONAE – 2010, construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Para tanto, vale-se da análise documental, da legislação e de bibliografia sobre a temática. O documento foi analisado a partir de seis categorias: Constatação da situação, Avaliação do atual PNE, Reforma Tributária, FUNDEB, Ensino Superior e Sistema Nacional de Educação. O texto é avaliado ressaltando seus pontos fortes, silêncios e aspectos que merecem maior ênfase.

Palavras-chave: CONAE. Financiamento da Educação. Controle Social. FUNDEB. Plano Nacional de Educação.

The funding of education and social control: a few notes

The article analyzes Axis V – “Funding of Education and Social Control” of the 2010 CONAE document, building the National Articulated Education System: the National Education Plan, Action Guidelines and Strategies. To do so, it is based on the analysis of documents, laws and literature on the theme. The document was analyzed based on six categories: Determination of the situation, Assessment of the current NEP, Tax Reform, FUNDEB, Higher Education, and the National Education System. The text is assessed emphasizing its strengths, omissions, and aspects that require more emphasis.

Keywords: CONAE. Funding of Education. Social Control. FUNDEB. National Education Plan.

1 Introdução

A criação de sistemas nacionais de educação tornou-se realidade, ainda no século XIX, em vários países da Europa e da região. No Brasil não faltam vozes que clamaram por sua instituição, porém, por fatores vários, ainda hoje tal intento é perseguido. Daí a temática “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, em debate no ano de 2009 em nível local, regional

e estadual e, em 2010, na Conferência Nacional de Educação – CONAE – em nível nacional.

A discussão em torno da questão povoa o universo educacional brasileiro desde os anos de 1930, com a divulgação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, bem como por outros movimentos e iniciativas em nível nacional, ocorridas, mais recentemente, a partir da década de 1980, considerando a redemocratização do país.

* Professor pesquisador da Universidade Metodista de Piracicaba.

Em sendo uma questão, que há décadas está presente, é de se perguntar por que a mesma não se materializa? Saviani (2008) responde a esta questão, apontando quatro obstáculos: de ordem econômica, tendo em vista a “resistência à manutenção da educação pública” registrada ao longo da história; de ordem política, considerando as discontinuidades nas ações públicas; de ordem filosófico-ideológica, considerando as mentalidades pedagógicas que prevaleceram ao longo da história; e os obstáculos legais, representados pelas marchas e contra-marchas das forças no legislativo nacional.

Os obstáculos levantados explicam historicamente a situação. Os mesmos devem ser explicitados e enfrentados, uma vez que a questão do sistema nacional de educação está em pauta tendo em vista a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020).

Em relação à elaboração do Plano Nacional de Educação, Cury (2009) levanta cinco desafios: 1 – a questão do pacto federativo e a elaboração de leis complementares que o regulamentem; 2 – a questão dos recursos e do financiamento, tendo em vista o consignado na legislação e a demanda por ampliação da cobertura e pela qualidade do ensino; 3 – a rotatividade administrativa e a necessidade da existência de conselhos de educação com condições de garantir a continuidade das políticas educacionais; 4 – a participação de diferentes atores na elaboração do Plano, o mesmo não pode se restringir à “autoridades acadêmicas, científicas ou profissionais” (p. 26); 5 – relação público-privado, questão que exige “a elaboração de um marco regulatório, claro, transparente e que conte com a participação do segmento ligado à liberdade do ensino” (p. 27).

Considerando o exposto, é de se prever que a tarefa, de iniciativa do MEC com a participação de diferentes entidades, reveste-se de fundamental importância. Como ponto de partida foi elaborado um documento-referência a ser discutido, emendado/substituído nas conferências realizadas em diferentes espaços, culminando, conforme já citado, na Conferência Nacional. O documento, redigido em linguagem acessível, é constituído do nº 1 ao nº 287, por seis Eixos, os quais são subdivididos por itens, numerados sequencialmente, muito provavelmente com a intenção de facilitar a análise e eventual alteração.

Neste artigo analisamos itens do “Eixo V – Financiamento da Educação e Controle Social”; correspondente aos itens de nº 210 a 250; dependendo do aspecto analisado, fizemos referências a itens de outros Eixos. A análise foi elaborada a partir do documento-referência, da legislação educacional, dos subsídios do Conselho Nacional de Educação, bem como de autores que nos forneceram luzes para que pudéssemos concluir a empreitada. Para a realização da análise agrupamos os assuntos em seis categorias: Constatação da situação, Avaliação do atual PNE, Reforma Tributária, FUNDEB, Ensino Superior e Sistema Nacional de Educação. A determinação destas categorias deu-se a partir de nossa experiência e sem a pretensão de esgotar todos os pontos elencados; outros autores, encarregados da mesma empreitada, poderiam realizar outras categorizações.

2 Constatação da situação

O Eixo V, em análise neste artigo, se inicia citando as vinculações orçamentárias para a educação nas três instâncias federativas, conforme o disposto constitucional (item 210); faz referências a avanços no estabelecimento “de ações coordenadas com vistas à elaboração de uma agenda mínima de fortalecimento da educação básica” (item 215); registra, ainda, a legislação após 1988 (item 216).

Apesar de constatar avanços, o documento reconhece que, para garantir a cobertura na educação básica e ampliar o atendimento público no ensino superior, os atuais recursos são insuficientes (item 211). Propõe que os mesmos devam ser vinculados ao Produto Interno Bruto – PIB – (item 228), ampliando-os “de forma a atingir no mínimo 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% até 2014” (item 230, c). Interessante observar que o documento produzido pelo Conselho Nacional de Educação (2009), ao tratar dos “dez maiores desafios da Educação Nacional”, cita o mesmo percentual do PIB quanto a 2011, silenciando em relação ao período posterior.

O documento propõe a reforma tributária e, uma vez esta efetivada, é de fundamental importância a “vinculação de recursos e, no mínimo, os atuais percentuais” (item 245). Porém, contraditoriamente, no item 231, propõe a ampliação destes

percentuais, estabelecendo no mínimo 20% para a União e 30% para os demais entes públicos.

O documento-referência reconhece que o financiamento do ensino brasileiro parte do estabelecimento de “um quantum possível de recursos (e) a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidade e segmentos sociais seriam priorizados”, não se operando o inverso, ou seja, partindo das necessidades para se chegar ao montante necessário (Eixo I, item 16). É interessante registrar que o mesmo foi proposto há quase cinquenta anos por Anísio Teixeira (1961), continuando a ser perseguido em nossos dias.

3 Avaliação do atual PNE

O documento-referência reconhece a “necessidade de se efetivar e publicizar uma avaliação do (atual) PNE...” (item 219). Reconhece que, para o alcance das metas estabelecidas no atual Plano fazem-se necessárias as seguintes medidas: revogação dos vetos que incidiram sobre os recursos financeiros, quando da promulgação de Lei 10.172/01, que aprovou o PNE; reitera a necessidade de criação “de um sistema nacional de educação articulado”; e, para a operacionalização do Plano, faz-se necessária a regulamentação “do regime de colaboração entre as instâncias federais” (item 220). Ainda sobre o tema, relaciona, além dos pontos citados, quatro outros aspectos que necessitam ser superados: “estabelecimento de referências de qualidade”; “o papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do país”, o “estabelecimento da autonomia universitária e seu financiamento”, e o “acompanhamento e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento” (item 221).

A necessidade de avaliar o atual PNE é igualmente reforçada por Cury (2009, p. 22), que apresenta para tal sete questões, e completa afirmando que “cabe ao CNE, dentro de suas atribuições específicas, responder (às questões) antes de passar para a discussão de um novo Plano”. O documento do CNE (2009), por sua vez, recupera quatro avaliações do PNE, realizadas no período de 2004 a 2006, apontando problemas detectados e apresentando-os genericamente. É de se registrar que as avaliações foram realizadas no mínimo há 3 anos,

que não respondem plenamente ao questionamento pelo Cury (2009), bem como são citados alguns programas federais como respostas às indagações, sem que se apresente uma avaliação específica dos mesmos.

4 Reforma Tributária

A Reforma Tributária é citada “como primeiro passo rumo à superação da (atual) realidade educacional” (item 212). Aquela deverá rever a ampliação de recursos para a educação (item 246) e “um modelo mais justo que o atual” na tributação de determinados setores - capital especulativo, grandes fortunas, latifúndio improdutivo e capital-financeiro - “além de reduzir as disparidades regionais na distribuição da receita tributária”.

Acrescenta o documento que “a reforma tributária deve estabelecer que não só os impostos, mas todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) do orçamento fiscal façam parte da vinculação de recursos à educação” (item 245). Uma primeira observação cabe quanto às taxas: estas não podem concorrer para tal finalidade, uma vez que são estabelecidas como contrapartida a serviços executados e/ou fornecidos. Em relação às contribuições, acertadamente o documento se manifesta contra, uma vez que as mesmas são assim denominadas por constituírem meios de burlar as vinculações orçamentais.

O documento se posiciona de maneira inequívoca em relação à revogação da DRU - Desvinculação das Receitas da União. Por este instrumento, 20% das receitas da União eram desvinculadas antes dos cálculos destinados às vinculações e repasses para outras esferas de governo. Neste sentido, o documento é contra a DRU “para todas as áreas sociais” (item 231, b). Cabe acrescentar que o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 59, em 11 de novembro de 2009, reduzindo gradativamente a DRU para a educação. Assim, ainda no exercício deste ano, a DRU corresponderá a 12,5%, no exercício de 2010, a 5% e será extinta a partir de 2011.

5 FUNDEB

O financiamento do ensino básico brasileiro dá-se pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação -, criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 28 de dezembro de 2006, a qual, após a sua tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada como a Lei 11.494, de 20 de julho de 2007. A política de fundos, em sua formatação atual, teve início com a Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Considerando que a vigência do FUNDEB vai até 2020, perfazendo assim um total de 24 anos, considerando os 10 anos de vigência do FUNDEF, a discussão sobre a adoção ou não de fundos para o financiamento da educação (Oliveira, 2004) deixa de ser assunto prioritário, considerando não só as referências positivas presentes no documento-referência como também a proposta de sua criação para o ensino superior, conforme o citado no documento.

Durante a vigência do FUNDEF, de 1997 a 2006, 31 PECs - Projetos de Emenda Constitucional - foram apresentados ao Congresso Nacional visando a continuidade, modificação ou criação de fundos específicos para os diferentes níveis de ensino, culminando com a criação do Fundo que englobou o ensino básico (ROSSINHOLI, 2008). A criação do FUNDEB é reconhecida pelo documento por ter “ocorrido com forte participação da sociedade civil organizada” (item 232), e são ressaltados dois de seus aspectos: a ampliação dos compromissos da União, bem como a ampliação dos recursos (item 233).

O documento valoriza a “diferenciação dos coeficientes de remuneração” (item 235), conforme etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, porém não faz referência ao colegiado que o determina: Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade.

Dentre as inovações incorporadas ao financiamento da educação básica, o documento cita a creche conveniada, justifica a inclusão da mesma pela conjuntura atual (item 235), não apresentando críticas que, ao nosso entender, tal incorporação merece.

O documento valoriza também os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos recursos (item 230, d), bem como a transparência da utilização destes (item 230, h). O documento silencia quanto aos avanços que o FUNDEB trouxe em relação ao colegiado de acompanhamento, fisca-

lização e controle, sua composição e garantias de funcionamento.

Em relação aos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, o documento apoia a criação e/ou consolidação dos mesmos (item 242, g), aprova a política de formação continuada de conselheiros (Eixo IV, item 191, d) e incentiva “os conselhos municipais de educação” para que se tornem órgãos normatizadores (item 230, k), silenciando-se quanto às demais possibilidades de sua natureza.

Considerando que a determinação do custo-aluno a partir dos recursos existentes não atende aos padrões de qualidade e de cobertura, surgiu a proposta do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ). A adoção deste conceito partiu do consenso “que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos (recursos fiscais e pessoal) neles utilizados” (PINTO, 2006, p. 211).

O documento-referência toma, como ponto de partida, “o mecanismo do custo-aluno-qualidade” (item 213). Este custo deve ser estabelecido com a participação da sociedade civil (itens 229 e 240) deixando de ficar adstrito à tecnoburocracia. Assim, a determinação do valor mínimo “deve garantir a presença, em todas as escolas públicas do país, dos parâmetros de qualidade previstos no PNE e na LDB, além de outros que precisam ser definidos no regime de colaboração” (item 241).

6 Ensino Superior

O documento refere-se à ampliação de vagas e de recursos para o ensino superior, cita programas recentes do MEC – ProUni 2005, expansão dos campi em 2006 e o Reuni, realizado em 2007/2008 (item 217).

A expansão de matrículas no ensino superior implica na necessidade de “elaboração de indicadores de acompanhamento da qualidade das universidades federais”, na ampliação dos cursos de pós-graduação “*stricto sensu*”, no “apoio ao desenvolvimento de pesquisas” e no provimento de condições para “a permanência de estudantes na instituição” (item 214).

Enfatiza-se a “efetivação da autonomia universitária constitucional”, provendo as de condições para tanto, “de modo a alterar o ambiente heterônomo em que as instituições se encontram” (item 227).

Em relação ao financiamento do ensino superior, o documento propõe estudos para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Pública (item 243, a). Esta proposta é anunciada como garantia da efetivação da autonomia universitária. Mais uma vez o documento incorre em falha ao relacionar as taxas dentre as fontes para constituir tal Fundo. O CNE, em sua manifestação sobre o PNE, igualmente se mostra favorável à existência do Fundo para o ensino superior, dando-lhe a mesma denominação.

O Fundo proposto não se restringe às instituições federais; assim, o documento refere-se à necessidade da definição de “condições a serem satisfeitas por estados, distrito federal e municípios” para que possam participar do mesmo (243, c).

O documento cita, ainda em relação ao financiamento do ensino, as seguintes ações, que devem ser asseguradas: estabelecimento de “parâmetros para a distribuição de recursos entre as instituições públicas federais” (item 243, d), que estes recursos possam garantir o desenvolvimento da pesquisa (243, d), igualmente a expansão da graduação no período noturno igualmente “ao número de vagas do período diurno” (item 243, e); a definição de parâmetros para o “volume mínimo de recursos financeiros a ser alocado”, para que se garantam as atividades de ensino, pesquisa e extensão (item 243, f); e o estabelecimento de “programas de apoio à permanência de estudantes nas instituições públicas” (item 243, g).

7 Sistema Nacional de Educação

O movimento preparatório para a CONAE – Conferência Nacional de Educação – se assenta na imperiosa necessidade de construção do “Sistema Nacional Articulado de Educação”. O emprego dos termos “sistema” e “articulado” dão ideia de redundância, muito provavelmente foram empregados para marcar finalmente a necessidade de superarmos a mera junção de diferentes estruturas que têm marcado a organização da educação.

Historicamente foram construídas duas redes de ensino, após o Ato Adicional de 1834: a central, ocupando-se do ensino superior, da normatização do ensino secundário e do ensino em todos os níveis no Município da Corte; a provincial, responsabilizando-se pelo ensino elementar e profissional. A primeira instância com maiores recursos se encarregou do ensino da elite; a segunda, com poucos recursos teve a incumbência à educação popular. A divisão administrativa continuou no regime republicano e, conforme o Estado, com maior ou menor participação dos municípios. A esta dualidade, acrescentou-se outra: o ensino propedêutico que se completava no superior e destinado à elite; de outro lado, o ensino popular e o profissionalizante destinado à população em geral. Do ponto de vista formal, a equiparação entre os cursos deu-se no início da década de 1950; empregamos a expressão “formal”, uma vez que o sonho da escola única, pública e de boa qualidade continua sendo objetivo almejado.

A criação do sistema nacional vem ao encontro destes esforços no sentido de proporcionar ensino de qualidade a todos. Na introdução do documento-referência está explícita a necessidade de construção “de um **Sistema Nacional de Educação**, responsável pela institucionalização de orientação política comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do **direito à educação** (item 9) (grifos dos autores). No Eixo I – “Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional” – a questão do sistema nacional – seus requisitos, atribuições e competências – é retomada em diferentes itens.

No Eixo V, que analisamos no presente artigo, há referências à necessidade da construção do sistema, bem como de alguns de seus requisitos e atribuições. O documento afirma a necessidade de problematizar o papel de cada instância federativa no que concerne ao oferecimento do ensino básico e superior (item 222).

A necessidade de regulamentação do regime de colaboração, já tratada neste trabalho, é retomada, reservando à União o papel de liderança junto às demais esferas administrativas no sentido de ampliar os recursos destinados à educação, tendo como referência o PIB, bem como os marcos constitucionais de responsabilização/atribuição dos entes federados

(item 223). Ademais, as disparidades regionais apontam para a necessidade e “importância do estabelecimento de políticas nacionais” (item 224).

O documento-referência, ao tratar do financiamento da educação, explicita pontos que tornam complexa a temática: necessidade da regulamentação do regime de colaboração; “ambígua relação entre o público e o privado”; a necessidade de implementação da gestão democrática; a “definição de parâmetros que estabeleçam a qualidade da educação”; e critérios para a determinação do “custo-aluno-qualidade”.

8 Considerações finais

É de se registrar a importância de viabilizar a realização da Conferência Nacional de Educação, sonho acalentado desde os anos de 1990. Esta Conferência deverá fornecer subsídios para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020). Igualmente é importante resgatar a necessidade de construção de um sistema nacional de educação, pelas razões por demais conhecidas e tratadas neste texto, incorporando esta discussão à elaboração do referido Plano. Por último, é de se destacar a importância do papel desempenhado pelo MEC neste processo todo.

O documento-referência está bem estruturado, levantou pontos essenciais na discussão sobre educação, estando em consonância com a pauta atual. No entanto, o mesmo poderia ter apresentado uma quantidade maior de dados sobre a cobertura e principais problemas, apresentando resultados mais precisos sobre as avaliações de políticas educacionais, bem como poderia mostrar-se mais distanciado das ações governamentais. Em outras palavras, observa-se um certo embevecimento quanto às políticas recentes.

Quanto ao financiamento do ensino abordado no Eixo V, tema de nossa análise, o documento aborda as principais questões da área. Mais uma vez registramos a crítica sobre a disponibilização maior de dados, por exemplo, porque propôs um Fundo para o ensino superior.

Registramos alguns silêncios ou necessidade de maior ênfase: a formação de conselheiros dos Conselhos de Acompanhamento, Controle Social, Composição e Fiscalização dos Recursos; a natureza

dos Conselhos Municipais de Educação não se limita à normatividade; não há referências aos Conselhos Regionais de Educação, considerando experiências não só de regiões metropolitanas como também iniciativas várias no país; silenciou quanto à legislação recente – ensino fundamental a partir dos seis anos e com nove anos de duração e obrigatoriedade da educação a partir dos quatro anos de idade; em relação à autonomia administrativa, financeira e pedagógica, limitou-se a citá-las sem comentários outros que as qualificasse.

Os silêncios e a necessidade de ênfases serão, certamente, preenchidos nos diferentes espaços e tempos em que o documento foi/será analisado/emendado. Por último, é de se ressaltar o momento ímpar de poder participar da elaboração de subsídios para o Plano Nacional de Educação.

Referências

- BRASIL. Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996, cria o FUNDEF.
- _____. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, aprova a extinção da DRU.
- _____. Emenda Constitucional 53, de 28 de dezembro de 2006, cria o FUNDEB.
- _____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamenta o FUNDEF.
- _____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação.
- _____. Lei 11.494, de 20 de julho de 2007, regulamenta o FUNDEB.
- _____. CONAE – 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, 2009.
- _____. Portaria CNE/CP, nº 10, de 6 de agosto de 2009, Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação (2011-2020).
- CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. Porto Alegre. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 25, n. 1 jan/abr. 2009, p. 13-30.
- OLIVEIRA, C. de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de.; BUENO, M.S. *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- PINTO, J. M. de R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. Porto Alegre, RS: *Revista Brasileira de*

- Estudos Pedagógicos*, v. 22, n. 2, jul/dez. 2006, p. 197-227.
- ROSSINHOLI, M. *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Tese de Doutorado. UNIMEP, Piracicaba, SP: 2008.
- SAVIANI, D. "Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil". Trabalho apresentado na 31ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, MG, 2001.
- TEIXEIRA, A. Custo mínimo da educação primária por aluno. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. RJ, v. 35, n. 82, abr./jun., 1961. Disponível em: www.bvanisioteixeira.ufba.br.

