

POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E SEU FINANCIAMENTO: A OMISSÃO DO ESTADO COM A EDUCAÇÃO PÚBLICA.

Fabício Aarão Freire Carvalho (UFPA)
Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA)

GT 05 - Estado e Política Educacional

INTRODUÇÃO:

Neste trabalho procuro identificar e analisar, à luz de alguns autores da historiografia educacional brasileira (Pinto, Vieira, Monlevade) as políticas públicas de financiamento propostas para a educação no transcurso histórico da formação do Estado nacional brasileiro. Esta análise teve como base as determinações constitucionais legais acerca do financiamento da educação, bem como as principais políticas propostas para o setor durante a década de 1990.

Assim o texto provoca reflexões acerca do assunto e busca compreender, através de uma pesquisa bibliográfica, as seguintes questões: Quais foram as principais políticas de financiamento da educação implementadas no transcurso histórico da formação do Estado Nacional brasileiro? O que estas nos revelam a respeito da situação da educação ao longo de sua história? Parto da tese de que, desde a colônia até os dias de hoje, a história da Educação Brasileira é marcada pelo descaso, tanto na oferta como no seu financiamento por parte do Estado. A educação brasileira nasce privatizada (autofinanciamento jesuítico), tem o seu percurso histórico marcado pela ausência de um modelo estável de fornecimento de recursos e mais recentemente, em “tempos de neoliberalismo”, vem sofrendo os impactos da lógica da “racionalidade financeira” implementada principalmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso, conforme explicitado pela Lei 9.394/96 (LDB), 9.424/96 (FUNDEF) e pela Lei 10.172/2001(PNE).

O resultado do esforço da pesquisa expressa neste trabalho, foi organizado em duas sessões. Na primeira sessão, faço um breve resgate histórico das políticas públicas de recursos financeiros propostas para a educação, principalmente, nas constituições federais. Na segunda e última sessão, faço um destaque à fase mais recente da política educacional brasileira e de seu financiamento.

1- A EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E FINANCIAMENTO

Antes de adentrar em uma consideração mais específica sobre a educação colonial propriamente dita, sobre as ações implementadas em prol de seu desenvolvimento e de seu financiamento, faz-se necessário, fornecer alguns elementos relativos ao contexto geral configurador do Brasil colônia, período da história considerado como marco inicial da educação brasileira na sua dimensão escolar formal, a fim de entendermos melhor o propósito de seu surgimento.

Passados os primeiros anos da “descoberta” (1500), Portugal confrontava-se com um grande dilema: ocupar a colônia ou perdê-la para outras potências colonizadoras (Espanhóis, Holandeses e Franceses), interessadas em explorar as riquezas desta terra. Como solução para o problema, fora instituído pelo rei de Portugal (D. João III), no ano de 1532, o Regime de Capitâneas Hereditárias do Brasil, estabelecendo ao longo do litoral 14 capitâneas, com o objetivo de tornar possível a propagação da fé católica, o povoamento, a defesa das terras e a exploração de seus recursos naturais. Contudo, este regime começou a passar por várias dificuldades. Uma delas, relacionada à resistência demonstrada pelos nativos, os “bárbaros”

em se deixar escravizar pelos colonizadores (civilizados), interessados num primeiro momento, na extração do pau-brasil, que com o tempo, deu lugar à cana-de-açúcar e por fim à mineração. Assim, para facilitar as atividades nas capitanias, instituiu-se em 1549 o sistema de Governo Geral (Vieira, 2003).

Foi nesse contexto, marcado por “disputas e explorações”, na classificação de Vieira (2003), que a educação teve seu marco inicial, diretamente ligada à política colonizadora dos portugueses e com o fim primeiro de conversão dos indígenas, através da catequese e da instrução (persuasão). Nossos primeiros educadores, quatro padres e dois irmãos Jesuítas chefiados por Manoel da Nóbrega, chegaram aqui em 1549, com o primeiro governador geral, Tomé de Souza.

Tão logo chegam à nova terra, iniciaram seu trabalho que, de acordo com as orientações legais (Regimento) emanadas da metrópole, seria o de catequizar e instruir os indígenas. Com o tempo, entretanto, o índio passou a ser apenas catequizado e os filhos dos colonos instruídos e/ou preparados para o exercício da vida religiosa, como sacerdote. O que fez dos colégios da “companhia de Jesus”, os principais centros irradiadores de formação cultural da elite colonial.

O ensino da época era gratuito. Mas de que modo ele foi mantido, se não recebiam recursos da Coroa? Como a educação na colônia foi financiada?

Para Pinto (2003), este período da história da educação brasileira, caracterizou-se pela omissão completa do Estado português em relação ao magistério público e ao financiamento da educação, o qual ficou sob responsabilidade exclusiva dos jesuítas. Assim,

longe de ficar esperando os instáveis recursos régios, os Jesuítas trataram de obter concessões de terra e privilégios de comércio, criando uma das mais rentáveis empresas econômicas do período colonial com vastas criações de gados, valendo-se da mão-de-obra gratuita dos indígenas. Desta forma, (...) a coroa assegurava o oferecimento do ensino na colônia sem nenhum custo. (p. 47)

A este processo, Monlevade (2001) denominou de “sistema de autofinanciamento jesuítico” que, se por um lado significou para o Estado Português, economia de recursos, por outro, também lhe trouxe problemas. Uma vez que a companhia de Jesus, além de deter o monopólio sobre o ensino, começara a se tornar influente política, cultural e principalmente economicamente. O que levou o Marquês de Pombal, após dois séculos (1549- 1759) de educação jesuítica, a expulsá-los dos domínios lusitanos. Através desta atitude política de Pombal, finalizou-se a etapa em que a educação brasileira caracterizava-se pela predominância do elemento religioso e dado início a uma tentativa de instauração de um ensino público estatal (através do sistema de aulas régias¹). Esta educação, agora sob a responsabilidade do Estado, era financiada através da cobrança do Subsídio Literário², imposto devido pelas câmaras municipais, destinado exclusivamente à manutenção das escolas e pagamento dos professores. Foi um fundo de vida curta, extinto em (1816 ou 1835)³, com uma trajetória marcada pela “sonegação, abuso, desvio, fraudes e malversações” (Vieira, 2003; Monlevade, 2001).

O que contribuiu, indubitavelmente, para a má qualificação, a baixa remuneração dos poucos professores que compunham o quadro docente responsável por ministrar as aulas

¹ Sistema de ensino não seriado, no qual os professores eram nomeados diretamente pelo rei, em cargo vitalício e inamovível (Pinto, 2003, p.48)

² Em 1772 é decretado o Alvará da lei (carta régia de 10/11/1772) que regula a cobrança do subsídio literário sobre a venda de carnes e de bebidas alcoólicas (Pinto, 2003, p. 48; Monlevade2001, p. 69). Na análise de Gouvêa (1998), o “subsídio literário”, foi o primeiro “Fundo” dirigido exclusivamente à educação (p. 3).

³ Há diferença de datas entre os autores estudados

régias e conseqüentemente para a decadência do sistema de instrução pública pretendido por Pombal. Apesar do fracasso, as reformas educacionais empreendidas por Pombal, representaram

Uma tentativa de ajustamento da escola às novas condições da vida política e social, refletindo no caso da proposta para a instrução pública, a dinâmica do desenvolvimento capitalista, onde o ensino vai assumir um papel na preparação de mão-de-obra (Ferrer apud Vieira, 2003, 42).

Com a Independência (1822) pouca coisa mudou em relação às condições do ensino público, mesmo com a promulgação da Constituição de 1824 e uma década depois, com o estabelecimento do Ato Adicional de 1834. Este período da história da educação brasileira (Império⁴), foi marcado pela efervescência política no cenário nacional, logo, a legislação da época refletirá em seu bojo a diacronia das forças políticas em disputa (liberais e conservadores), onde a educação não se constitui como prioridade política nesse momento histórico, apesar do intenso debate travado durante a constituinte de 1823⁵.

Sob a Constituição de 1824, caracterizada como sendo de cunho centralizador (ao determinar a existência do poder Moderador - que seria exercido por um monarca com ampla margem de intervenção na vida pública do país) e disseminadora dos princípios de um liberalismo moderado, as referências feitas à educação ficam restritas a dois parágrafos de um único artigo, em que é determinado:

A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela constituição do império pela maneira seguinte: § 32- A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos; § 33- Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos de ciências, belas letras e artes (Art. 179 apud Sucupira, 1996, p. 57)

Apesar da pouca relevância dada à educação pela primeira Carta Magna, pelo menos, o princípio da **gratuidade** da instrução primária foi garantido, o que não significa dizer entretanto, que este princípio tenha assegurado a **educação primária para todos**, mas que esta seria gratuita apenas.

Durante esse período, o acesso à escola torna-se privilégio de poucos, principalmente dos que moravam nas cidades (Rio de Janeiro e Salvador), onde se concentravam os interesses políticos e econômicos do país.

O Ato Adicional de 21 de agosto de 1834, foi o responsável pelo encaminhamento da descentralização da educação de 1º e 2º graus. Concretizou, onze anos mais tarde, a idéia defendida por Andrade de Machado expressa na forma de um projeto apresentado à Assembléia Constituinte, na sessão de 09 de maio de 1823, que consistia em conceder maior autonomia aos governos provinciais. Através deste ato, foi atribuído à comunidade local plenos poderes para organizar e gerir suas escolas primárias e secundárias, levantando (arrecadando) taxas (recursos) destinadas à manutenção dos estabelecimentos escolares. Contudo, não foi aceito pacificamente pelos políticos, juristas e educadores da época, que questionavam a ausência do poder central no campo educacional. Atribuíram à descentralização, preconizada pelo Ato Adicional, toda a responsabilidade pelo fracasso da

⁴ Corresponde ao intervalo de tempo entre duas situações - a Independência e a República.

⁵ Para Chizzotti a Constituinte de 1823, “produziu mais discursos veementes e oradores esfusiantes sobre a instrução do que diretrizes fundamentais para a educação nacional. A educação básica ficou relegada à iniciativa privada até o ato adicional de 1834 (...)” (2001, p. 50)

instrução primária e pela origem dos problemas organizacionais enfrentados pelo sistema escolar do Império. Corroborando com esta idéia, Azevedo, historiador da educação, diz:

(...) em 1834, o sistema educativo e cultural em formação desde D. João VI, e que vinha reorganizando lentamente de cima para baixo, foi atingido, no seu desenvolvimento, por um ato da política imperial que o comprometeu nas suas próprias bases, e viria a paralisar todos os esforços posteriores de unificação. (apud Vieira, 2003, p. 61)

Por outro lado, Sucupira (2001) e Vieira (2003), ao se manifestarem sobre o assunto em questão, contrariam o posicionamento de Azevedo em atribuir ao processo de descentralização as mazelas sofridas pela educação do período. Para Sucupira, esta teria sido uma atitude “simplista”, atribuir o fracasso da instrução primária ao princípio descentralizador estabelecido pelo ato adicional.

Para Vieira (2003), por sua vez, o Ato Adicional jamais poderia ser responsabilizado pelo fracasso de um sistema escolar que não existiu, que não havia se consolidado. Para ela,

(...) a descentralização não é em si um mal, como alguns intérpretes da história educacional compreenderam. Na verdade, as origens para os problemas educacionais devem ser buscadas fora do próprio sistema de ensino, ou seja, na sociedade em que este se localiza, com todos os seu impasses e contradições. Atribuir a uma lei como o ato adicional de 1834, todas as mazelas que dificultam e postergam o desenvolvimento de um sistema nacional de ensino significa secundarizar o impacto das determinações externas sobre o processo educacional (p. 62).

Em 1889, tivemos proclamada a República, que no que se refere ao campo educacional, não proporcionou mudanças de imediato e permanece mais no nível do discurso do que em sua efetiva sistematização. Só vinte/trinta anos depois de ter iniciado o século XX, é que despontaram idéias e propostas efetivas de mudanças, reformas protagonizadas por Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Francisco Campos e Gustavo Capanema, só para citar os mais conhecidos (Vieira, 2003).

Foi durante este período que o pensamento Escolanovista gradativamente começou a se firmar como ideário pedagógico. Este pensamento se concretizou em 1932, através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento elaborado por iniciativa de educadores afinados com os princípios liberais.

Em 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República pelo congresso. Neste mesmo ano tivemos outorgada a Constituição de 1934, de características mais democráticas, se comparada à Constituição subsequente de 1937, de cunho autoritário.

A carta constitucional de 1934, foi a primeira a dedicar um capítulo à Educação e à Cultura, favorece o ensino religioso e a escola privada. Para Pinto (2003), esta Constituição marcou um momento inovador para o financiamento da Educação no Brasil, a qual desde a expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha, caracterizou-se pela busca de fontes autônomas de recursos (subsídio literário) e pelas dotações orçamentárias. A partir da constituição de 1934, passou-se a definir a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários a serem aplicados na educação, conforme podemos observar no Artigo 156, que diz: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez 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” (Pinto, 2003, p. 54).

Esta vinculação será revogada pela Constituição de 1937 (Estado Novo), retomada pela Constituição de 1946, que no artigo 169 aumenta para 20% a vinculação de recursos a serem aplicados pelos municípios à educação e é novamente revogada pela constituição de 1967 (Ditadura Militar).

As mudanças estabelecidas pelas constituições posteriores, não se restringiram ao aspecto do financiamento destinado à educação. Cada uma delas, fruto do contexto sócio, político e econômico de sua época, estabeleceram mudanças que influenciaram decisivamente no acesso e caráter assumido pela educação.

A Constituição de 1937, evidenciou aspectos relacionados à centralização e ao autoritarismo. Nela a educação pública fora colocada em segundo plano enquanto dever do Estado e concebida como “privilégio” destinado aos que não tiverem condições de pagar os custos do ensino privado. O que tornou explícito o caráter discriminatório da educação sob esta constituição, na qual o ensino religioso também ganhou maior importância.

Quanto à Constituição Federal de 1946, esta foi avaliada por Vieira (2003), como um texto que, em relação às demais, trouxe avanços “relativos” para o setor educacional.

Estabeleceu como competência direta da União “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 5º, XV apud Vieira, p. 112). Como resultado desta determinação, treze anos mais tarde, houve a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024/61.

Nela a educação ressurgiu como direito de todos sem, entretanto, estabelecer relação direta com o Estado, como principal instrumento responsável em garantir o exercício deste direito; é estabelecida a gratuidade do ensino primário e facultado o ensino religioso nas escolas oficiais. Uma análise sobre o tratamento que a Lei 4.024/61 dá ao financiamento da educação, permite constatar que, através dos mecanismos de bolsas de estudo e outras formas de cooperação financeira, foi uma lei que estimulou o crescimento do ensino privado através dos recursos públicos.

A constituição de 1946 também estabeleceu a vinculação de recursos para a educação, ficando sobre a responsabilidade da União aplicar nunca menos de 10% e estados, municípios e distrito federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169). Além disso, no artigo 171, parágrafo único, ficou estabelecido o papel colaborativo da União no desenvolvimento dos sistemas de ensino (ensino primário) através de um fundo nacional. Retoma e amplia no artigo 168, inciso III, um aspecto inovador estabelecido pela constituição de 1934, o qual trata da obrigação das empresas que possuem determinado número de empregados, de manter o ensino primário gratuito para os mesmos e para seus filhos. Contudo, foi uma determinação constitucional que não logrou êxito, pois envolvia todo um ônus financeiro que as empresas não se mostraram dispostas a assumir.

Anos mais tarde, o golpe militar de 1964 corta pela raiz boa parte dos “avanços relativos” obtidos com a constituição de 1946, entre estes, o da vinculação constitucional de recursos para a educação. Sob a égide da ditadura, novos instrumentos legais passam a orientar o país: fora outorgada uma nova constituição federal em 24 de janeiro de 1967, modificada posteriormente por uma Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, ambas com a finalidade de justificar o regime instalado, que teve seu ciclo encerrado com a eleição (através do voto indireto) de Tancredo Neves para presidente da República em 1985.

Nesta fase, com o fim do regime militar, o país retornou progressivamente ao Estado democrático e aprovou em 1988 a “Constituição Cidadã”, ainda vigente, e sobre a qual faremos algumas considerações. Entretanto, além das determinações legais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, vários outros instrumentos legais surgiram no cenário educacional brasileiro (Lei 9.394/96, a Lei 9.424/96 e a Lei 10.172/2001) provocando/propondo mudanças nas políticas para o setor, bem como na forma de financiá-la,

durante a década de 1990. Uma consideração analítica a respeito desses instrumentos legais será realizada em seguida.

2- O PERFIL ATUAL DAS POLÍTICAS E DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A sétima e última constituição a ser analisada é a de 1988, onde estão sintetizadas as contradições do processo de redemocratização que vivenciava o país sob o governo de José Sarney. A “Constituição Cidadã”, assim avaliada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) Ulysses Guimarães, faz referência aos direitos sociais, destacando, com primazia o direito à educação. Apresenta o mais longo capítulo sobre educação em relação a todas as constituições brasileiras anteriores (Art. 205 a 214), onde foram asseguradas conquistas significativas, tais como: a educação como direito público subjetivo (Art. 208 § 1º); o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI); o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208, VI); o ensino fundamental obrigatório e gratuito inclusive para os que a ele não tiverem acesso em idade própria (Art. 208, I).

No texto constitucional, o financiamento da educação é tratado diretamente, apenas nos artigos 212, 213 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No artigo 212 é determinado Constitucionalmente, o quanto de recursos financeiros (originário dos impostos) deve ser aplicado na educação para a viabilização, concretização das políticas voltadas para esta área.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Conforme podemos observar, a receita proveniente de impostos constitui-se na principal, mas não a única, fonte de financiamento da educação no Brasil. Além dos impostos, a educação pode ser financiada através de fontes de recursos originários da receita de outras contribuições sociais (Salário Educação, por exemplo), bem como de incentivos fiscais e de outras transferências, além daquelas asseguradas legalmente.

Tendo por base a determinação Constitucional acima referida, a partir da receita arrecadada com a cobrança de impostos, os percentuais mínimos (18% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e os Municípios) somados a outras contribuições, que deveriam ser aplicadas na educação, obtém-se o valor total de recursos que deveriam estar disponíveis para o financiamento das políticas educacionais no país (PINTO, 2000).

Entretanto, nos últimos doze anos, o Governo Federal através do MEC vem implementando políticas educacionais que visam a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos na manutenção do ensino, para Estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e suplementar (SAVIANI, 1999).

Esta postura do Governo, de “racionalidade financeira” com os gastos públicos na implementação das políticas públicas, está em fina harmonia com o pensamento neoliberal⁶,

⁶ O Neoliberalismo apresenta-se tanto nos países desenvolvidos como naqueles que se encontram em desenvolvimento como pensamento único e incontestável da realidade social, como única forma de interpretação do mundo capaz de dar conta da fase globalizada, pela qual vem passando a sociedade (CARCANHOLO, 1998). É uma ideologia que procura responder à crise do Estado Nacional, ocasionada pelo processo de interligação crescente das economias das nações industrializadas por meio do comércio e das novas tecnologias.

que tem a gênese de sua efetivação no Brasil, com o governo Collor no início da década de 90. É um princípio (racionalidade financeira) que se fará refletir em todo arcabouço legal voltado para o campo educacional aprovado a partir de então. Estará presente na Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (**LDB- nº 9.394**) promulgada em 20 de dezembro de 1996, na **Emenda Constitucional nº14** que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) regulamentado pela **Lei 9.424** de 24 de dezembro de 1996, e no **Plano Nacional de Educação (Lei 10.172)** de 9 de janeiro de 2001. (SAVIANI, 2000)

No que diz respeito a **LDB – 9.394/96**, lei que estabeleceu as diretrizes, os princípios e rumos da educação no país, que depois de uma longa e turbulenta tramitação no âmbito da Câmara Federal, foi aprovada sem nenhum veto presidencial, algo inédito na história da educação deste país, o que torna evidente que seu conteúdo está em plena harmonia com a orientação política empreendida por Fernando Henrique sobre o setor educacional, estabelece “obrigatoriedade” e “gratuidade” ao ensino fundamental (Art. 32) e não prevê novas fontes de recursos para a educação de um modo geral. Pelo contrário, quando se trata do financiamento da educação básica, esta fica sob responsabilidade maior dos Estados e Municípios (25% dos recursos) restando à União (18% dos recursos) apenas uma ação “supletiva” e “redistributiva” dos recursos (Art. 74). Trata-se de uma Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que segundo SAVIANI (1999), é “minimalista”, compatível com o “Estado mínimo” idealizado pelos neoliberais.

Como instrumento de concretização da política educacional de universalização do ensino fundamental, foram implementadas ações de financiamento para este nível de ensino exclusivamente. Neste sentido, Fernando Henrique Cardoso, junto com o ministro da educação Paulo Renato Souza, criou o **FUNDEF** (instituído pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela lei 9.424/96) que entre outras coisas modifica o regime de colaboração entre a União, os Estados e Municípios. A estas duas últimas esferas administrativas e ao Distrito Federal, caberia a aplicação de 60% do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos no ensino fundamental. Seriam 15% dos seguintes impostos: ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), IPI - exportação (Imposto sobre Produtos Industrializado e exportados) e a compensação financeira prevista pela lei complementar 87/96 (lei Kandir). A União caberia apenas complementar os recursos do fundo, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno-ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Uma consideração descompromissada (olhar desatento) sobre o FUNDEF e sua legislação, levar-nos-ia facilmente a concluir que o governo federal, de fato estaria priorizando este nível de ensino. Mas, se voltamos nossa atenção para o FUNDEF com um olhar mais crítico e reflexivo, visto através das “lentes críticas” de autores de renome na área do Financiamento da Educação, como: MONLEVADE (1998), DAVIES (1999), ARELARO

O paradigma neoliberal com seu ideário, tem sua afirmação concreta como ideologia dominante na virada da década de 70 para a de 80 com a eleição dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra em 1979 e de Ronald Reagan em 1981 nos EUA. Na América Latina iniciou-se no Chile com o governo de Pinochet em 1979 e, durante a década de 1980, em outros países latino-americanos, a exemplo da Argentina em 1989, com Menem. No Brasil tem seu início na década de 90, com Fernando Collor de Melo. Estes governos, seguindo de perto o ideário neoliberal, propõem para a esfera política a diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado. Para a esfera social, a redução dos gastos públicos através das privatizações e das terceirizações dos serviços sociais. Para o setor educacional, vem sendo implementada uma política de contenção dos gastos públicos (GENTILI, 1995; GUIRALDELLI, 1996; GENTILI E SILVA, 1996; CARCANHOLO, 1998). Sob a égide neoliberal, a educação é vista como mercadoria, e deve estar voltada para a formação do cidadão privatizado, do consumidor, para a preparação do indivíduo para o mercado de trabalho (GENTILI E SILVA, 1996, p 21).

(1999) e PINTO (2002); passamos a perceber que a prioridade ao ensino fundamental alegada pelo governo, é mais retórica do que prática, efetivamente.

MONLEVADE (1998), ao fazer uma análise criteriosa a respeito do FUNDEF, sua Emenda e Lei, chama nossa atenção para o “descompromisso” e “des - responsabilização” da União quanto ao ensino fundamental. Segundo este autor, a política de Fernando Henrique Cardoso visava

conter o aumento de qualquer despesa com a educação. Segundo a cartilha do Banco Mundial, o Brasil já tem recursos suficientes para a educação: só não está sabendo administrá-los. O fundo é o grande avanço na racionalização dos gastos, com parcimônia e equidade.(MONLEVADE, 1998: 24)

DAVIES (1999) vai um pouco mais além em suas análises e nos informa que o governo federal faz “cortesia com chapéu de Estados e Municípios” (p.4). Diz isso porque, apesar de a União ser a idealizadora do FUNDEF, esta é a que menos contribui financeiramente para o fundo, sendo este assumido quase que na sua totalidade por Estados e Municípios. Além disso, Davies constata que

o governo federal através da Emenda nº 14, alterou o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da constituição federal de 1988, diminuindo de 50% para menos do que o equivalente a 30% do percentual da receita vinculada a educação, que deveria aplicar na erradicação do analfabetismo e na manutenção de desenvolvimento do ensino fundamental (1999: 4-5).

Um outro fator negativo a respeito do FUNDEF e do descompromisso do governo federal, salientado por ARELARO (1999) no artigo em que faz uma avaliação do primeiro ano de execução do FUNDEF, e mais recentemente ratificado por PINTO (2002) em um estudo em que avalia os dois períodos de gestão de FHC,

é o não cumprimento por parte do governo Fernando Henrique Cardoso na forma de cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, constante na lei 9.424/96. Com isso, calcula-se, o ensino fundamental deixou de receber cerca de dez bilhões de reais de recursos federais desde 1998 (p.4).

O descompromisso (como estratégia de privatização do campo educacional via transferência de responsabilidades para a sociedade, a família e organizações não governamentais) do governo federal com a educação de um modo geral (mais precisamente com o ensino fundamental) através de uma política de racionalidade financeira com os gastos públicos, evidenciados através da LDB, da Emenda 14 e da lei do FUNDEF, também se fará refletir na elaboração e consolidação do Plano Nacional de Educação aprovado, conforme veremos a seguir.

O Plano Nacional de Educação (PNE lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001), instrumento da política educacional que estabelece os objetivos e metas para a educação em todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização do magistério, para o financiamento da educação e para a gestão educacional, teve sua gênese e discussão situada durante o governo FHC e como no caso da LDB, foi um processo demorado e turbulento.

A idéia de um Plano Nacional de Educação, encontra respaldo legal na Constituição de 1988 e na LDB. A constituição federal fixa no artigo 214 que

A lei (LDB) estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando a articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I- Erradicação do analfabetismo;
- II- Universalização do atendimento escolar;
- III- Melhoria da qualidade do ensino;
- IV- Formação para o trabalho;
- V- Promoção humanística, científica e tecnológica do País.(Brasil, 1988)

Quanto a LDB, esta faz referência ao Plano Nacional de Educação em dois de seus artigos. No artigo 9º, ratifica o que diz a própria constituição a respeito do papel importante da União na elaboração do plano. No artigo 87 são fornecidas informações a respeito do prazo para a sua criação e período de vigência.

Art. 9º – A união incumbir-se-á de:

- I- Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios;

Art. 87º- É instituída a década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei.

§ 1º- A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

Tendo como base as determinações legais acima referidas, foram apresentadas ao Congresso Nacional duas propostas de planos nacionais, uma oriunda das discussões realizadas por diversos segmentos da sociedade civil, entidades acadêmico-científicas e sindicatos da área educacional, elaborada durante o I (em 1996) e o II (em 1997) Congresso Nacional de Educação- CONED, e outra apresentada pelo poder executivo (MEC) sendo mais tarde aprovada.

O Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil ao tratar a respeito do Financiamento da Educação, faz uma previsão de aumento expressivo nos investimentos para a educação. A aplicação de recursos projetada neste plano, alcançaria 10% do PIB (Produto Interno Bruto) ao longo dos seus dez anos de vigência (SAVIANI, 2000).

Um investimento substancial em termos imediatos do percentual do PIB destinado à educação, foi avaliado por todos os que participaram na sua elaboração, como condição indispensável para o êxito do plano no enfrentamento dos problemas educacionais e alcance das metas traçadas. Esta proposta de PNE, buscava “introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação” (SAVIANI, 2000, p.89).

O PNE elaborado pelo MEC, por outro lado, fundamentado em uma lógica de financiamento centrada na racionalidade financeira, caracterizada pela redução dos gastos públicos na área social, determina a elevação, durante a década, através de esforço conjunto da União, dos Estados e Municípios e do setor privado, do percentual do PIB aplicado em educação, para apenas 6,5%. Para SAVIANI (2000)

a referida lógica se explica a partir da própria estrutura capitalista que subordina invariavelmente as políticas sociais à política econômica (...) Nas condições atuais em que a estrutura econômica assume a forma do capitalismo financeiro, a racionalidade financeira passa a comandar as políticas de modo geral e,

conseqüentemente, também as políticas sociais, dando origem à abordagem neoliberal das políticas pública (p. 157).

Com este percentual ínfimo de recursos, jamais se conseguirá implementar medidas que visem, conforme determinações constitucionais, erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, etc. Assim, ao partir do princípio de que as razões para os problemas da educação no país não vêm da falta de recursos financeiros, mas do mau gerenciamento e aplicabilidade eficaz e com a justificativa de que os recursos para a área social, hoje disponíveis, são limitados, acabou-se estabelecendo “prioridades”, no que diz respeito, por exemplo, ao ensino fundamental. Mas, “prioridade” para quem? Conforme podemos observar, através da consideração feita dos instrumentos reveladores e determinadores da política educacional de FHC, esta é uma prioridade pensada pela União para os Estados e Municípios executarem, pois recaem sobre estes a maior responsabilidade financeira para a sua concretização.

3- À GUIZA DE CONCLUSÃO

O exame acerca da educação, mais precisamente sobre as políticas públicas de financiamento experienciadas pela educação brasileira ao longo de sua história, à luz do que alguns autores da historiografia nacional têm escrito sobre a política educacional e seu financiamento, permitiu-nos constatar que a educação, em sua origem, esteve atrelada aos interesses econômicos do Estado (no caso, o Português). Contudo, em que pese sua importância para o desenvolvimento dos interesses econômicos do Estado português, este foi completamente omissos no seu financiamento, deixando esta tarefa sob responsabilidade exclusiva dos jesuítas.

Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, tentou-se promover a educação pública estatal, que se contrapunha à educação religiosa até então ministrada, financiada através de fontes autônomas de recursos, tal como o subsídio literário, ou por dotações orçamentárias. Foi um período da história do financiamento da educação marcado pela desorganização, dificuldade de arrecadação (muito baixa) e de fiscalização (controle) sobre os recursos do Subsídio, repercutindo negativamente no funcionamento da educação da época.

Com a Constituição Federal de 1934, inaugurou-se um momento do financiamento que se estende até os dias atuais, em que se definiu percentuais mínimos de recursos tributários a serem aplicados na educação. No período que vai até o final da década de 1950, a educação passa por altos e baixos, com momentos de expansão do ensino primário e secundário. Mas ainda era uma escola para poucos, que excluía a maior parte da população localizada na zona rural e os seguimentos mais pobres da população urbana (PINTO, 2000).

O golpe militar de 1964 ao suprimir a vinculação de recursos para a educação, agravou ainda mais a situação do ensino no país, onde se vivia um período de expansão das matrículas. Assim, “numa escola onde cabiam duzentos alunos, passaram a estudar mil e os salários dos professores dividiam-se por cinco” (PINTO, 2000, p. 55).

Com o fim do regime ditador e início do período que marca o período de redemocratização do país, a vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos para a educação fora retomada como forma de contribuir para a melhoria da escola pública massificada. Contudo, para que a escola pública tenha o mínimo de qualidade, mais recursos financeiros precisam ser garantidos pelo Estado (União), conforme chamam atenção os setores organizados da área educacional (União dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação- CNTE, por exemplo).

Entretanto, em tempos neoliberais, em que pese a importância da educação enquanto instrumento impulsionador do desenvolvimento econômico do sistema capitalista, o

Estado tem se mostrado mínimo quando se trata do financiamento, da destinação de mais recursos para o setor educacional, tal qual a prática administrativa implementada pelo Estado Português em sua medida de “desresponsabilização” pela educação pública da colônia” (MONLEVADE, 2001, p.67).

É uma postura que reflete a lógica da “racionalidade financeira”, recomendada por organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial), implementada principalmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso, conforme evidenciado pela política educacional e de financiamento executadas durante sua gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARELARO, L. R. G. **Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do Primeiro ano do Fundef – Relatório MEC”** IN DOURADO, L. F. (ORG.) Financiamento da Educação Básica – Campinas, SP: Autores associados; Goiânia - GO: Editora da UFG, 1999.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. 2ª edição. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CARCANHOLO, M. D. **Neoliberalismo e o Congresso de Washington: A verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC** IN: MALAGUTI, M. L. Neoliberalismo: a tragédia de nosso tempo. – SP: Cortês, 1998

DAVIES, N. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

DI PIERRO, M. C. **Política Educacional no Brasil: Avaliando o primeiro ano do Fundef** 1999

GENTILI, P. & SILVA, T. T. **Neoliberalismo Qualidade Total e Educação: visões críticas**. 2ª edição – Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

_____. **Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

GUIRALDELLI, P. (ORG.) **Infância, educação e neoliberalismo**. SP: Cortês, 1996.

LUCE, M. B. e FARENZENA, N. **Custos Educacionais: notas metodológicas de uma revisão da legislação e da literatura brasileiras**. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.

MARRACH, S. A. **Neoliberalismo e Educação** IN GUIRALDELLI, P. (ORG.) **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996.

MONLEVADE, J. e FERREIRA, E. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais**. 2ª edição-Ceilândia-DF: Idea Editora, 1998.

_____. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. 2ª edição. Ceilândia - DF: Idea Editora, 2001.

PINTO, J. M. R. **Um Fundinho chamado Fundão**. IN DOURADO, L. F. (ORG.) **Financiamento da Educação Básica** – Campinas, SP: Autores associados; Goiânia - GO: Editora da UFG, 1999.

_____. **Financiamento da Educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002)**. Educação e Sociedade, Setembro de 2002, Vol. 23, nº 80), p. 108-135. ISSN 0101-7330.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.**- Brasília: Plano, 2000.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira**. 6ª edição. São Paulo, Moraes, 1986.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra Política Educacional** . 3ª edição rev. - Campinas, SP: Autores Associados, 2000 (Coleção educação contemporânea).

VIEIRA, S. L. **Política Educacional em Tempos de Transição (1985- 1995)**. – Brasília: Plano, 2000.

_____. **Política Educacional no Brasil: Introdução histórica**. – Brasília: Plano, 2003.