

Financiamento da educação e a reconstrução da democracia no Brasil*

Apresentação

DOI: 10.5965/1984723824542023005

<http://dx.doi.org/10.5965/1984723824542023005>

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Andrea Barbosa Gouveia
Organizadoras do Dossiê

O Brasil volta a esperar! As eleições presidenciais ocorridas no Brasil em 2022, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, colocam novamente no centro do debate conjuntural, o exercício da Democracia enquanto um projeto de civilidade para o país.

Os anos de 2016 a 2022 foram de recuos para um projeto democrático popular que vinha em curso desde o fim da ditadura empresarial militar, e que teve sua gênese nos movimentos difusos que foram às ruas a partir de 2013, culminando no processo de impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, sem crimes de responsabilidades legitimamente comprovados conforme previsto na legislação. Esse conturbado cenário ainda criou as condições para que a extrema direita chegasse ao poder executivo federal

* Este Dossiê foi escrito a convite da Associação Brasileira de Alfabetização (ABALF) na pessoa de seu atual Presidente, Lourival José Martins Filho, Gestão ABALF 2022 – 2023, Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina, à Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). Ao tempo que agradecemos ao Professor Lourival José Martins Filho pelo convite e oportunidade na interlocução entre áreas, registramos nosso agradecimento as/aos filiadas/filiados à FINEDUCA que participam do Dossiê.

por meio eleitoral, tornando-se Presidente da República Federativa Brasileira, Jair Messias Bolsonaro.

Os anos mais recentes foram de destruição do legado imediatamente anterior, construído pelo campo democrático e popular. Com diferentes compromissos, tanto os governos neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, quanto os governos democráticos e populares de Lula e Dilma Rousseff, haviam expandido as condições de cumprimento dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 (ARRECTH et al, 2019). Ainda que o primeiro, a partir de um conjunto de medidas, tenha privilegiado formas focalizadas de políticas, os últimos avançaram mais em uma perspectiva inclusiva e universal para as políticas sociais. A ruptura com o projeto de sociabilidade e proteção social representada pelo bolsonarismo articulou o pior da perspectiva econômica da austeridade com um conservadorismo de costumes.

Entre os anos de 2003 e 2015, se observou a ampliação do Estado brasileiro, particularmente para o campo do financiamento da educação, com medidas concretas, como foi o caso da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por meio da Lei n. 11.494/2007, bem como, o lastro jurídico legal que essa Lei estabeleceu para a aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), uma luta de mais de 200 anos dos professores da educação pública, culminando na aprovação da Lei n. 11.738/2008 (BRASIL, 2007, 2008), entre outras ações.

Também se construíram as condições históricas para a aprovação de um novo Plano Nacional de Educação, quando se evidenciou o exercício democrático por meio do alargamento das relações entre Estado e sociedade, por meio da realização das Conferências Nacionais de Educação, precedidas por Conferências Municipais, Estaduais, Livres e Temáticas (BRASIL, 2014a). Toda essa efervescência por uma educação democrática, laica e socialmente referenciada se expressou na aprovação da Lei n. 13.005/2014, instituindo um Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) que prometia ampliação do direito à educação em todas as suas Metas, mas, sobretudo, por meio da ampliação dos recursos para a educação, vinculando agora seu percentual de aumento ao Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2014b) com importante aumento do papel da União

no financiamento da educação pública. Ressalta-se que a Lei foi aprovada sem veto da Presidenta da República à época, Dilma Rousseff.

Em síntese, pode-se afirmar que na conjuntura que precedeu o golpe de Estado parlamentar-jurídico-midiático de 2016 (MACHADO, TOLEDO, 2017), as políticas educacionais tiveram parcela importante de ampliação de direitos para o conjunto da população mediante o acesso, permanência e financiamento da educação. Foram anos de intensas reformas no campo educacional por meio de políticas educacionais para a materialidade de direitos na área, para que esta cumprisse com seus objetivos e finalidades com vistas a um projeto de nacionalidade.

Entretanto, as promessas contidas no PNE 2014-2024 se inviabilizaram a partir do golpe de Estado de 2016, que colocou para setores da população brasileira uma série de contrarreformas e, entre elas, a mais venal de todas: a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que restringiu recursos para as políticas sociais, particularmente para a política educacional, instituindo um novo regime, ancorado na austeridade fiscal (BRASIL, 2016). Em uma curta síntese, Blyth desvela a armadilha desta âncora:

Austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para reestabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. [...] Há apenas um ligeiro problema nesta interpretação dos acontecimentos: está total e completamente errada, e o mais frequente é a política de austeridade ser o que não se deve fazer porque produz precisamente os resultados que se quer evitar. (BLYTH, 2020, p. 26)

Mas não só: o ataque a setores da sociedade brasileira e suas instituições se intensificam a partir da chegada de Jair Messias Bolsonaro ao poder executivo federal, dando vazão ao fenômeno do Bolsonarismo, movimento ostensivo da extrema direita internacional cujo projeto de sociedade se sustenta também no pânico moral originado no ultraliberalismo na economia e ultraconservadorismo na pauta de costumes (MIGUEL, 2018). Nessa conjuntura, particularmente para a política educacional que se desenvolve, a escola e a universidade públicas foram eleitas como inimigas do governo e da sociedade,

convertidas em uma arena de disputa, por meio de um suposto plano de conversão cultural que se realizaria nessas instituições.

No contexto, as instituições foram mais do que colocadas em xeque: foram aviltadas, obliteradas, obstacularizadas e negadas em todos os sentidos. Para tanto, o pensamento obscurantista e negacionista grassou e se fez presente como um imenso complicador. A pandemia de 2020 foi um grande exemplo dessa postura; apesar da Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar uma pandemia que demandou, entre outras medidas, o distanciamento físico entre as pessoas, pelo menos até o momento de seu controle, o governo brasileiro negou a gravidade da situação e brincou de fazer remédios sem eficácia, renegando a ciência.

Os anos pandêmicos ainda não findaram, mas, atualmente, o número de contaminados se encontra em outra fase, em decorrência do desenvolvimento das vacinas de forma rápida, dada a capacidade científica mundial colocada em movimento nesse período. No caso do Brasil, o país foi um dos que manteve por mais tempo suas escolas fechadas para manter demais setores da economia abertos. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2020), registrados pelo Jornal G1 apontaram que:

Antes da pandemia, 1,3 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar já estavam fora da escola no Brasil. Com a pandemia, os dados mostram uma evasão de aproximadamente 4 milhões de meninos e meninas, ou seja, um total de mais 5 milhões de crianças e adolescentes desvinculados da escola, que não estão participando de maneira regular, diz Florence Bauer, representante do Unicef no país. (G1, Educação, 05-04-2021)

Certamente, o contexto pandêmico que colocou professores e alunos em trabalho remoto emergencial mediante plataformas digitais, exigiria aportes maiores de recursos para o financiamento da educação que pudessem ter garantido, entre outras situações, o acesso à internet e a recursos tecnológicos, fato que não ocorreu. Pelo contrário: todas as iniciativas nesse sentido foram tolhidas pelo governo federal, agravando ainda mais as condições de vida durante a pandemia.

Tal descalabro de projeto de sociabilidade foi reprovado por amplos setores sociais por ocasião da eleição presidencial de 2022, que elegeu Luís Inácio Lula da Silva pela terceira vez. Como disse a Presidenta Dilma Rousseff, em pronunciamento público após a votação do processo de impedimento: “Nós voltaremos!” (TV BRASIL, 2022).

Nessa complexa conjuntura, a educação, contraditoriamente, ainda que imersa em cortes e ataques, viu uma ampla mobilização no legislativo para garantir a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb) aprovado de forma permanente no corpo da Constituição Federal. O fim do ciclo provisório do Fundeb, em 2020, colocou um desafio imenso para os movimentos em defesa da educação pública: em meio à pandemia e com um governo sem compromisso com educação, mobilizar esforços para a aprovação de uma política central para as condições de combate às desigualdades educacionais no país.

A partir de uma trajetória intensa de debates que começou com o projeto de Emenda Constitucional n. 15/2015, apresentado pela deputada federal Raquel Muniz, e seguida por mais de 40 audiências públicas listadas no relatório final, apresentado pela relatora Deputada Professora Dorinha na Câmara dos Deputados em 2020, a aprovação do Fundeb Permanente com Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um marco histórico fundamental para a educação básica brasileira e abre um novo conjunto de desafios para compreendê-lo no processo de reconstrução democrática do Brasil.

Inicia-se em 2023, portanto, a partir da vitória eleitoral de um novo projeto de sociabilidade em uma ampla articulação de setores democráticos da sociedade brasileira, um novo período para a educação. Novos e velhos desafios precisam ser enfrentados, contudo, com justiça social, participação da sociedade e reconstrução democrática!

Os artigos que compõem este Dossiê, em larga medida, desvelam os desafios postos para o campo da política educacional e seu financiamento. Recuperar os investimentos de recursos para a educação pública, sem dúvida, é tarefa de reconstrução democrática.

Abrimos o Dossiê com a entrevista realizada com Nalú Farenzena, Presidenta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) no período

de aprovação do Fundeb Permanente com CAQ. A pesquisadora nos atualiza sobre embates travados e desafios enfrentados, tanto no processo que antecedeu a aprovação da Emenda à Constituição, quanto no processo de regulamentação da Lei do Fundeb Permanente com CAQ. A entrevista está pautada pela complexa relação entre o financiamento da educação e a reconstrução da democracia no Brasil.

Na sequência, José Marcelino de Rezende Pinto reflete sobre “O custo de uma educação para a democracia”. O autor abre o texto com a epígrafe “se você acha a educação cara, experimente a ignorância”; tal expressão soa extremamente atual após a catástrofe bolsonarista, aliada ao resultado apertado no segundo turno em favor de um projeto de governo com um compromisso claro com a democracia, com a ciência e com a civilidade. O artigo procura discutir elementos da negação histórica do acesso à educação no Brasil, em especial, aos mais pobres, aos negros e à população que vive no campo. Em seguida, problematiza a noção de que qualquer educação, qualquer arranjo de escola garante uma sociedade democrática, para analisar finalmente a estimativa dos recursos necessários uma educação na perspectiva democrática.

Em seguida, Marcos Ferraz e Andrea Barbosa Gouveia escrevem “Financiamento da educação e o desafio de superar políticas de austeridade: dilemas nas formas de racionalização do Estado” em que propõem um ensaio sobre as tensões para o financiamento da educação frente ao ciclo mais recente de austeridade na política econômica brasileira. A partir de um debate sobre a lógica instrumental que sustenta o projeto de austeridade, os autores problematizam a necessidade de recompor o compromisso político com a valorização dos profissionais da educação e refletem sobre alguns desafios para o desenho do Fundeb Permanente.

Marcos Quintanilha da Silva discute “O VAAT no financiamento da educação dos municípios da Paraíba no ano de 2021: elementos para o debate sobre democracia e valorização docente”, cujo objetivo é analisar o potencial da complementação da União ao Novo Fundeb permanente, no âmbito nos municípios paraibanos, a partir da métrica do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) para ampliar as condições de valorização docente e ampliação da democracia. O autor argumenta, a partir dos resultados que, apesar da potencialidade da nova complementação da União para os municípios paraibanos, há

necessidade de convergência dos esforços do Governo Federal e dos demais entes subnacionais para que o VAAT consiga efetivar seu potencial de diminuir as assimetrias regionais no financiamento da educação.

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Solange Jarcem Fernandes realizam “Um balanço do Fundeb no estado de Mato Grosso do Sul 2009 a 2020”; tal balanço foca a execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no período de 2009 a 2020 no contexto das redes estadual e municipais de ensino do estado. A partir de dados populacionais, financeiros e educacionais, as autoras costumam análises sobre as dimensões das matrículas das redes de ensino, do orçamento público disponível, da remuneração docente e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Constatam que o Estado acelerou o processo de municipalização, que o Piso Salarial Profissional Nacional no início da carreira foi efetivado, mas o Piso não tem a mesma incidência de valorização ao longo da carreira do professor. E finalmente destacam que, apesar de os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social terem respondido às normativas da União em sua composição, ainda têm sido bastante heterogêneos em cada ente federativo.

Josete Maria Cangussu Ribeiro e Geni Conceição Figueiredo discutem “Do Fundeb ao Fundeb permanente: estudo de caso do estado de Mato Grosso”, apresentando resultados de pesquisa referentes ao período de 2019 a 2022. No artigo, o foco é conhecer os resultados dos dois últimos anos da execução do FUNDEB no Mato Grosso e os resultados dos primeiros anos do Fundeb permanente, com análises pautadas na legislação do novo Fundeb, contemplando os aportes legais deste novo mecanismo.

Perla Sofia Andrade de Aquino e Rosana Maria Gemaque Rolim trazem em perspectiva “O financiamento da educação de jovens e adultos no estado do Pará – desafios históricos”. O artigo versa sobre o financiamento da Educação de Jovens e Adultos na rede estadual de ensino do Pará, inquirindo se a inclusão das matrículas dessa modalidade no Fundeb representou avanços no acesso à escola pelos jovens e adultos que não tiveram esse direito assegurado na idade adequada. Discutem as contradições e possibilidades de avanços na EJA, a partir de uma análise da política educacional local,

considerando ações específicas e o montante de recursos disponibilizado para financiar essa modalidade de ensino. Constatam a partir do cotejamento de estatísticas educacionais e dados orçamentários que, apesar das metas 8, 9 e 10 do Plano Estadual de Educação do Pará (2015), estabelecerem aumento da escolaridade da população de 18 a 29 anos, a redução dos indicadores educacionais foram acentuadas, no período de 2007 a 2019. Argumentam que a retomada do processo de avanços desse direito aos jovens e adultos requer, dentre muitos outros desafios, passa pelo desenvolvimento de políticas agressivas de financiamento para essa modalidade de ensino.

Simony Rafaeli Quirino, em “Financiamento da educação X transparência pública: reflexões sobre a execução orçamentária”, discute a transparência do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, procurando evidenciar como são disponibilizadas as informações referentes aos recursos da educação no período de 2007-2020. A autora apresenta resultados da pesquisa realizada a partir dos Portais da Transparência do Poder Executivo dos municípios que compõem o primeiro anel metropolitano de Curitiba. O estudo sustenta-se no construto do conceito de transparência pública que propõe a junção da publicidade dos dados e da inteligibilidade das informações disponibilizadas e evidencia problemas relacionados ao acesso, à publicidade e à inteligibilidade desse Demonstrativo que comprometem o controle social.

Finalmente, o artigo de Daniela de Oliveira Pires, Cássia Domiciano e Izabele Carolina Silva Arving, “O processo de privatização na oferta da creche em Curitiba (2015-2021): implicações para o financiamento e a democratização da educação pública”, analisa a privatização da oferta da creche no Município de Curitiba, relacionada à atuação da esfera privada, e as consequências para o financiamento e a democratização dessa etapa da educação básica. Buscou-se averiguar como ocorre a coexistência dos antigos e dos novos sujeitos privados para a oferta da creche. Os antigos sujeitos privados são instituições religiosas e assistenciais que ainda hoje exercem influência pela prática do estabelecimento de parceria público-privada para a promoção da oferta da creche. A metodologia foi a análise bibliográfica, documental e a realização de entrevistas do tipo semiestruturada. Como resultado, declara-se que a relação público-privada na oferta da creche se fortalece, na medida em que o setor público se estrutura, sendo resultado da

lógica histórica de apropriação da esfera pública pelos setores privados hegemônicos, refletindo a noção do público como um espaço favorecido para a manutenção dos privilégios e de distanciamento das reais necessidades da população.

Este Dossiê é um grande convite para o debate com esperança de que podemos voltar às boas lutas em defesa do financiamento público para educação pública!

As Organizadoras

Referências

AQUINO, Perla Sofia Andrade de; ROLIM, Rosana Maria Gemaque. O financiamento da educação de jovens e adultos no estado do Pará – desafios históricos. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 143-169, jan./abr. 2023.

ARRETECH, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **As políticas da política**: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

BLYTH, Mark. **Austeridade** – a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. CONAE 2014. **Documento Final**. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em; 25 jan. 2023.

BRASIL. UNA- SUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Um balanço do Fundeb no estado de Mato Grosso do Sul (2009 a 2020). **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 100-119, jan./abr. 2023.

FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Financiamento da educação e o desafio de superar políticas de austeridade para valorizar o magistério: dilemas nas formas de racionalização do Estado. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 54-73, jan./abr. 2023.

G1 EDUCAÇÃO. **Fechamento de escolas durante pandemia fez Brasil regredir duas décadas em matéria de evasão escolar, diz Unicef**. 05/04/2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/04/05/fechamento-de-escolas-durante-pandemia-fez-brasil-regredir-duas-decadas-em-materia-de-evasao-escolar-diz-unicef.ghtml>>. Acesso em 25 jan. 2023.

MACHADO, André Roberto de A.; TOLEDO, Maria Rita de Almeida. **Golpes na História e na escola: O Brasil e a América Latina nos séculos XX e XXI**. São Paulo: Cortez/ ANPUH-SP, 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. O pensamento e a imaginação no banco dos réus: ameaças à liberdade de expressão em contexto de golpe e guerras culturais. **Pol. Cult. Rev.**, Salvador, v. 11, n. 1, p. 37-59, jan./jun. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação para a democracia. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 32-53, jan./abr. 2023.

PIRES; Daniela de Oliveira; ARVING, Izabele Caroline Silva; DOMICIANO, Cassia Alessandra. O processo de privatização na oferta da creche em Curitiba (2015-2021): implicações para o financiamento e a democratização da educação pública. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 200-224, jan./abr. 2023.

QUIRINO, Simony Rafaeli. Financiamento da educação x transparência pública: reflexões sobre a execução orçamentária. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 170-199, jan./abr. 2023.

RIBEIRO, Josete Maria Cangussú; FIGUEIREDO, Geni Conceição. Do FUNDEB ao FUNDEB permanente: um estudo de caso do estado de Mato Grosso. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 120-142, jan./abr. 2023.

SILVA, Marcus Quintanilha da. O VAAT no financiamento da educação dos municípios da Paraíba no ano de 2021: elementos para o debate sobre democracia e valorização docente. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 74-99, jan./abr. 2023.

TV BRASIL. **Dilma Rousseff faz pronunciamento após votação final do impeachment**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gKkpe53jaPk>>. Acesso em: 26 jan. 2023.