

IMPACTOS DOS ATUAIS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO NA DEMOCRATIZAÇÃO/ DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Alexandre Jorge Arruda Correia/UFPE

RESUMO: Este artigo vai abordar como o financiamento da educação tem contribuído para democratização e a descentralização da educação nos municípios da Região metropolitana do Recife.

Palavras-chave: **Financiamento da educação. Gestão democrática. Conselhos escolares.**

O Financiamento da Educação tem sido alvo de questionamentos, como exemplo, até que ponto o mesmo tem beneficiado a democratização da educação?

Com o intuito de responder a esse questionamento, se realizou uma pesquisa em alguns municípios da região metropolitana do Recife.

A democratização da educação tem como um dos seus principais instrumentos o financiamento da educação. Esse financiamento tem passado por varias transformações advindo de novas políticas públicas, que tiveram influência da constituição brasileira e também da globalização.

Segundo Verza (2000, p. 151):

A globalização, econômica financeira, a globalização cultural, a globalização dos processos informativos vai penetrando em todos os espaços da vida cotidiana. Vivemos numa realidade planetária tecida e organizada em redes, que fazem do mundo dos homens um todo conectado. Face a tudo isso, as relações de cada hora, as atividades de qualquer tipo padece influências e trazem as marcas da nova realidade global, que a todos envolve.

Essa nova ordem, que é controlado pelo capitalismo, de certa forma, cria oportunidades para delas tirar proveitos. E não é diferente com a educação, já que as escolas seguem as políticas administrativas empresariais, que buscam estar conectadas a uma política globalizada e pronta para servir aos interesses de uma determinada camada da sociedade. Verza (2009, p.86) ainda salienta que a pressão da globalização para baixo cria a necessidade e abre a possibilidade de o governo buscar alternativas novas de contato direto com os cidadãos, superando o processo ortodoxo de fazer política. De igual maneira, a cidadania conscientemente organizada necessita criar mecanismos de

contato e controle político estatais, democratizando-as. Isso demanda novos experimentos de participação política direta de maior número possível de cidadãos.

Na perspectiva de atender as demandas da globalização e do capitalismo, são criados mecanismos na educação para acompanhar essas mudanças advindas dessa nova ordem. Assim surgem no Brasil a municipalização da educação, a criação dos conselhos escolares e a gestão participativa.

Com a democratização da educação, a descentralização da gestão e novas políticas públicas a escola caminha para ser um espaço mais aberto, pois a comunidade tem participação efetiva nas decisões da mesma. Segundo Azevedo (2002, p.49):

Nos últimos setes anos tem ocorrido no Brasil uma progressiva municipalização do ensino fundamental, da educação infantil e de jovens e adultos decorrente de induções/ programas do poder central que assumiu a descentralização como um dos princípios das políticas educativas.

A autora do texto ainda suscita outra questão muito importante decorrente da municipalização da educação: o aumento das matrículas nas escolas municipais. Assim, as municipalidades brasileiras vêm sendo responsáveis pelo aumento das matrículas na educação infantil e na dos jovens e adultos, além de, progressivamente, estarem assumindo a oferta da educação fundamental, o que expressa às tentativas de cumprimentos das normas legais prescritas na nossa Constituição e Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. (AZEVEDO, 2002, p.51).

Segundo Santos (2003 *apud* Veloso 1987, p. 211):

As políticas educacionais têm no financiamento um importante instrumento para a sua execução. Uma vez constituída pelos mecanismos empregados ou definidos pelo Estado para captar, destinar e utilizar recursos tendo em vista o ensino, o financiamento torna-se um dos fatores determinantes do próprio escopo das políticas educacionais praticadas.

Sabe-se que o Brasil, teve várias constituições que contemplavam o financiamento da educação, estabelecendo porcentagens destinadas ao investimento em educação, mas isso não acontecia, pois, na prática, essas verbas eram destinadas para outros setores. De acordo com Marques (2007, p.67) as políticas de descentralização dos recursos financeiros emergem na década de 1990 com o argumento da busca e

eficiência na gestão destes recursos, o que acarretaria em melhoria no desempenho educacional.

Na década de 90, com o propósito de promover a autonomia, a democratização da gestão escolar e a necessidade de desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais de educação surgem outros fundos, que iria centrar os recursos de fato para educação. O primeiro fundo instituído pelo governo federal foi o Fundef.

Sobre isso Santos (2003, p.214) declara que com a Lei 9.394/96, previsto na constituição de 1988 e aprovada após 8 anos de tramitação no congresso, a emenda constitucional n° 14 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF e a Lei 9.424/96 a que regulamenta aparecem como a solução para os problemas na educação. Essa emenda constitucional alterou significativamente as normas anteriores de alocação dos recursos. Os recursos do fundo serão distribuídos entre cada estado e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental.

Marques (2007, p.65), diz que um importante elemento trazido pelo FUNDEF são os conselhos de acompanhamento social, que tem a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos do fundo e o senso escolar, tendo composição mínima de quatro membros representando a secretaria da educação, os professores e diretores das escolas, os pais dos alunos, os servidores e os Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação. Estes conselhos, são uma importante instância de publicização das contas públicas, possibilitando uma vigilância responsável dos recursos públicos que devem destinar-se ao cumprimento dos deveres do poder público com a educação.

Esse fundo proporcionou uma maior abertura no que diz respeito à participação, a partir da criação desses conselhos. Com a abertura do mesmo pode-se está apontando o destino dos recursos juntamente como os segmentos instituído pelas escolas, abrindo assim o caminho para democratização da escola, de uma gestão mais participativa, no sentido de uma esfera está auxiliando à outra nas suas decisões no que diz respeito ao desenvolvimento da educação.

Mas o FUNDEF apesar de seus benefícios apresentou alguns entraves no que diz respeito ao desenvolvimento dos espaços físicos das escolas e creches; não financiamento do ensino médio pelos estados; os procedimentos de distribuição favoreceram os municípios mais ricos; não estabeleceu um piso salarial nacional para o magistério; o patamar de despesas aluno/ano é insuficiente. Segundo Fernandes (2009):

Na prática, o Fundef acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental e contribuiu para melhoria dos salários ínfimos dos professores, principalmente do nordeste. Entretanto, des-incentivou a abertura de creches e pré-escolas pelas prefeituras e provocou o des-financiamento do ensino médio pelos Estados. (FERNANDES 2009, p. 27).

Na perspectiva de tentar sanar os impasses dessa política de financiamento trazida pelo FUNDEF, segundo o autor, a partir do ano de 1994 circulavam entre sindicalistas e gestores a idéia de um plano mais amplo. No ano de 1996 uma emenda trazida pela deputada Esther Grossi pedia inclusão as matrículas da educação infantil. E em 1999, os deputados do partido dos trabalhadores (PT) protocolaram uma proposta da emenda à constituição (PEC)-de nº 112- que propunha explicitamente o FUNDEB. Que por sinal foi defendido pelo candidato Lula à presidência da república em 2002, em debate com o oponente José Serra, e passou com sua posse no planalto, a ser objeto de formulação legal.

O FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais de educação) exerceu papel fundamental numa nova política na educação no Brasil. Isso ficou claro devido a algumas modificações ocorridas na proposta que era abordada pelo FUNDEF, que foi ampliada pelo FUNDEB. Essa nova proposta segundo Fernandes (2009, p.26) ora o artigo 211 da constituição, a educação infantil (de zero a cinco anos de idade) é de competências dos municípios e o ensino médio é encargo dos estados. O ensino fundamental, agora com duração de nove anos, é oferecido por ambos. Ao governo do distrito federal compete a oferta de todas as etapas. Segundo o autor:

A mecânica do FUNDEB é diferente: 20% da receita dos impostos do estado ou do município vão compulsoriamente para o Fundo Estadual. E os recursos voltam na medida do número de matrículas. Assim, abrir mais vagas não significa mais despesas, e, sim, abrir mais receitas. Com isso, estimula-se a inclusão crescentes das demandas por educação infantil nos municípios, por ensino médio e profissional nos estados, e do EJA em ambos. (FERNANDES 2009, p.33).

Com essa fala sobre o FUNDEB, o autor demonstra o direcionamento desse fundo no processo de inclusão e como ele tem sido de tamanha relevância para escola se torna um espaço mais democrático e atuante.

Para responder esses questionamentos trazidos pelos teóricos acerca dos mecanismos de financiamento da educação e seus efeitos, foram feitas entrevistas com perguntas semi-estruturadas sobre o financiamento com alguns secretários da educação de alguns municípios de Recife. E a partir da coleta realizaram-se as análises dos dados e comparação entre as repostas de cada secretário de cada município e através desses, pode ser detectado a principal fonte de financiamento desses municípios, a atuação dos conselhos escolares, o que aconteceu de melhoria na estrutura e qualidade do ensino, ou seja, o que mudou na proposta.

Com auxílio do FUNDEB e da criação dos conselhos escolares dos municípios, a descentralização e a democratização da gestão vêm ocorrendo de forma significativa, ou seja, agora os gestores não podem tomar suas próprias decisões, tem que ser em parceria com outros segmentos que compõe esses conselhos. Segundo Verza (2000, P.191): *“Os conselhos escolares valem enquanto instrumentos efetivos de participação para garantir ensino público de qualidade a ser implementado no âmbito escolar”*. Marques (2007, p.81) diz também que as políticas de financiamento da educação têm possibilitado a construção de modelos e práticas que buscam construir processos de descentralização democrática, autônoma financeira e a participação da sociedade no planejamento, execução e acompanhamento da gestão financeira da educação pública.

Atualmente através dos trabalhos dos conselhos dos respectivos municípios, com o apoio desses fundos que vem financiando a educação, segundo algumas secretarias têm se mudado realidade da escola de alguns dos municípios do Recife. Esses espaços têm desenvolvido sua estrutura física, professores têm recebido formações, o acesso e permanência dos alunos têm sido facilitados.

Nos municípios de Recife, Moreno, paulista, Camaragibe, Abreu Lima, Cabo e Jaboatão, o principal mecanismo de Financiamento da Educação é o FUNDEB, mas alguns deles apresentam como complemento outros mecanismos como: empresas, governo do Estado e do próprio município.

Das as entrevistas feitas com as secretarias desses municípios, com exceção do município de Camaragibe, todas consideraram o financiamento da educação um dos pontos chaves para democratização da educação, pois é a partir dele que se pode está melhorando e ampliando as escolas, abrindo novas creches, pode está oferecendo formação de professores, garantindo a acessibilidade dos alunos, acabando também com a questão da evasão escolar e os salários dos professores podem ser melhorados.

As secretarias consideram que o financiamento da educação contribuiu de forma significativa para o processo de democratização da educação, porque ficou muito mais participativo o processo das escolhas, ou seja, o que fazer com a verba que chega. Antes os diretores tomavam a iniciativa do que fazer com o dinheiro, mas hoje através dos conselhos, os pais dos alunos daquela comunidade, os professores e outros segmentos da escola podem estar opinando no que fazer para melhoria da escola e da educação nesses municípios. Segundo Melo (1997 apud Azevedo 2002, p.54):

[...] a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes. (MELO 1997, apud Azevedo 2002, p.54):

A partir dessa fala de Melo, Azevedo (2002) diz ainda: Assim, é difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos.

Vale salientar que segundos as secretarias o dinheiro é investido de forma a suprir a necessidade da escola de cada localidade, se adequando a realidade do que a escola precisa. O secretário do município de Jaboatão deixa claro na sua entrevista, que o governo Lula contribuiu muito para essa adequação do que fazer com a verba vinda para cada município, no sentido de usar coerentemente com a necessidade de cada escola, coisa que não acontecia no governo de Fernando Henrique, já que ele fechava os pacotes e não via a realidade dos estados e municípios para aonde a verba era destinada, como expressa um fragmento de sua fala, transcrito abaixo:

“O governo federal hoje, pelo menos né (sic), em relação ao governo LULA, eu to falando... Assim, é um pouco diferenciada em relação ao governo de FERNANDO HENRIQUE, pois ele preparava os seus pacotes e fechava ele e mandava pra os municípios e às vezes se vê a realidade, já no governo LULA agente tem visto que há essa participação dessa discussão né, onde eles têm escutado entendeu, tem visto as opiniões, tem feito os debates e com isso tem ajudado, acho que até o próprio trabalho, aí então agente vê que há essa abertura né, pouco de participação, mesmo que sua reivindicação não foi atendida, mas você teve uma oportunidade de discutir...”

Fica claro na fala do secretário de Jaboatão da abertura e atenção diferenciada do governo Lula para o desenvolvimento de uma política educacional mais aberta e dialógica com os envolvidos numa gestão mais democrática e participativa.

Outra questão que não pode deixar de ser comentada é a valorização do professor, a partir da formação continuada dos mesmos. Essa formação foi destacada na entrevista do município de Camaragibe, no qual a secretaria diz que utiliza o recurso do FUNDEB para formação continuada dos docentes. Ela disse que pode está contratando serviços do CEEL da UFPE que dá uma dessas formações. A mesma fala ainda que FUNDEB facilita outros serviços na escola. Sobre esse assunto ela esclarece:

"[...] o FUNDEB agente trabalha a formação continuada (sic), e tem a parte do pagamento também de pessoal que é contratado, que é: merendeira, serviços gerais que pode pagar com FUNDEB".

Segundo Fernandes (2009, p.32):

[...] o que se tem garantido com a emenda do FUNDEB é, ao mesmo tempo, mais recursos de impostos para se injetar nos planos de carreira dos estados e municípios, e um quadro legal definitivo, contido no art.206, V e VIII, bem como no respectivo parágrafo único, dispondo sobre os instrumentos de valorização de todos os profissionais da educação.

Apesar dessas contribuições trazidas pelo FUNDEB, a secretaria do município de Camaragibe não considera o financiamento da educação como algo que se democratize a educação. Pois ela explicita que é possível induzir uma decisão do que fazer com o dinheiro, pelo fato, de ter no conselho pais de alunos analfabetos, sem nenhum senso crítico e conhecimento da necessidade da escola. Veja o que a mesma diz a cerca desse assunto:

"Eu tenho no conselho municipal de educação (sic), representantes de pais de alunos que não sabem ler, como é que eu vou trabalhar essa discussão da utilização do recurso? Eu tenho no, conselho escolar, pessoas que só sabem assinar o nome! Então como é que eu vou trabalhar isso? Então é muito complicado agente trabalhar dessa forma, porque eu às vezes fico me perguntando:- O que será que precisa fazer? Mas eu fico... Imagina agente discutir aqui, e às vezes agente acaba induzindo porque se eu chegar pra uma pessoa que não tem informação nenhuma, eu posso chegar pra ele:- Oh, na tua escola ta precisando de computador!Sabe?Tá entendendo...

Diante de tudo que foi dito pelos secretários dos respectivos municípios, através das entrevistas, do que foi exposto pelos teóricos aqui trabalhados, no que diz respeito ao financiamento como instrumento de democratização da educação, ficou claro a relevância do que está sendo feito para essa descentralização acontecer, através dos conselhos municipais e também do financiamento. Mesmo com a discordância da secretaria do município de Camaragibe dessa democratização nas decisões, que a mesma acredita que pode ser induzida, no geral os municípios entrevistados, consideram que a democratização esta acontecendo. Na medida em que a valorização dos professores começa a ser presente, através das formações; a comunidade participando nas decisões da escola; o acesso sendo ampliado, com a construção de novas escolas e creches; o processo de democratização começa a se fortalecer mesmo que de forma lenta.

Referências

AZEVEDO, Janete. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. Educação e Sociedade**, Campinas: CEDES, v.23, n.80, set/2002. p. 49-71.

FERNANDES, F. C. **Fundeb como política publica de financiamento da educação básica**. Revista retratos da escola, Brasília, v.3,n.4, p.23-38, jan/jun.2009.

MARQUES. L. R. **Financiamento e Gestão Democrática da Educação**. In: BOTLER. A. H. **Organização, Financiamento e Gestão Escolar: Subsídios Para Formação do Professor**. Ed. Universitária UFPE. 2007

VERZA, S. B. **As políticas publicas de educação no município**. Ijuí: Unijai, 2000.

SANTOS, M. R. **As políticas de financiamento da educação Básica no Brasil: apontamentos para o debate**. 3. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003