

O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROMOÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE

Doralice Leite Ribeiro Alves

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB
doradimel@gmail.com

Edna Alves Pereira da Silva

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB
ednaapsilva10@yahoo.com.br

Resumo: Neste texto, objetivou trazer uma abordagem sobre as políticas públicas na área da educação brasileira. Primeiramente fez-se uma análise do percurso histórico das políticas públicas educacionais no Brasil a partir da década de 30 até os dias atuais. Destacou-se, ainda, os marcos legais, que embasam as políticas públicas para a educação. Levantou-se dados sobre financiamento das ações e o papel do FNDE no apoio a efetivação dessas políticas. Essas informações são de grande relevância para a compreensão do financiamento da educação básica pública, realizado pelo FNDE/MEC, que tem como objetivo promover a oferta e o acesso de todos à educação básica pública de qualidade.

Palavras- chave: Educação. Qualidade. Políticas Públicas.

1. Introdução

O presente artigo é resultado de um estudo bibliográfico sobre o tema Políticas Públicas, no qual se investiga as ações do Estado e da sociedade civil organizada na configuração das políticas educacionais no Brasil.

Além da revisão bibliográfica, houve uma análise documental: de políticas educacionais das últimas décadas; dos documentos legais para implementação, execução e análise das mesmas; e das formas de financiamento para a sua execução.

Pode-se classificar política pública como estratégias em ação, propostas pelo governo ou sociedade civil organizada, que executa, analisa e, quando necessário, propõe mudanças. As políticas públicas são desenhadas e formuladas, tornando-se planos e/ou programas, que, quando postas em ação, são implementadas e submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

As Políticas Públicas envolvem as necessidades da sociedade civil e “determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas em princípio, à redistribuição dos benefícios sociais” (INEP, 2006, p. 165), dentre eles o direito à educação. Para que este direito seja garantido com qualidade e de forma universal são implementadas Políticas Públicas Educacionais. Entende-se por políticas públicas educacionais aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar.

Compreende-se que para construir uma Política Pública, não se trata de um trabalho fácil de ser realizado, pois envolve os anseios, objetivos e valores de uma nação. A Política Educacional de um país deve ser guiada pelo povo, respeitando o direito de cada indivíduo e assegurando o bem comum.

2. Percurso histórico da educação brasileira a partir da década de 30

Antes de adentrar no contexto que envolve as Políticas Públicas Educacionais, faremos uma análise histórica sobre a educação do Brasil em diferentes períodos. É possível evidenciar algumas das principais ações que marcaram a organização do sistema educacional brasileiro, bem como as adaptações, as continuidades, descontinuidades e rupturas que caracterizam as políticas educacionais de diferentes períodos, a partir da década de trinta até os dias atuais.

Nos fins da década de 20 e 30, parecia, assim, que estávamos preparados para a reconstrução de nossas escolas. A consciência dos erros se fazia cada vez mais palpante e o ambiente de preparação revolucionária era propício à reorganização. O país iniciou a jornada de 30 com um verdadeiro programa de reforma educacional. Nas revoluções, como nas guerras, sabe-se, porém, como elas começam, mas não se sabe como acabam (TEIXEIRA, 1976, 26).

O Ministério da Educação surgiu em 1930 com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública que desenvolvia atividades referentes a vários ministérios, como por exemplo: saúde, esporte, educação e meio ambiente. Até então, esses temas eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, pertencente ao Ministério da Justiça.

No ano de 1932, intelectuais preocupados em implementar um programa amplo de política educacional lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigido por Fernando de Azevedo e assinado por vários educadores conceituados, dentre eles, Anísio Teixeira.

O documento propunha a organização de um plano geral de educação pelo Estado e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Por meio da Constituição Federal de 1934, a educação passa a ser definida como um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos.

Entre 1934 e 1945, o ministério da Educação e Saúde Pública, promoveu uma administração marcada pela reforma dos ensinos secundário e universitário e propuseram bases para a educação nacional.

Desta forma, é possível afirmar que a década de 1930 representou um grande avanço no que se refere à regulamentação das políticas educacionais no Brasil. Dando regularidade a várias ações de política públicas, uma série de decretos foi assinada. Dentre eles, destacamos: I- Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação; II- Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário; III- Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; IV- Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário; V- Decreto 19.941, de 30 de abril de 1931, que instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país; VI - Decreto 20.158, de 30 de junho de 1931, que organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador; e VII- Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário.

Em 1937 houve a criação do Instituto Nacional de Pedagogia, que se tornaria o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Este órgão recebeu a responsabilidade formal de analisar e interpretar os dados educacionais fornecidos pelo Serviço de Estatísticas de Educação e Saúde (SEES), departamento vinculado ao Ministério. Ainda hoje, este órgão é de suma importância para a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a educação, uma vez que ele é responsável pelo levantamento de dados tendo em vista as especificidades de cada etapa da educação pública.

Em 1953, houve uma mudança do direcionamento da gestão governamental da educação, momento em que se cria o Ministério da Educação e Cultura (MEC), e a pasta de estatísticas educacionais tornou-se responsabilidade do Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC).

Em 1997, o SEEC foi integrado ao Inep, o que representou um passo importante para a unificação metodológica e institucional do levantamento de dados e avaliações educacionais na esfera do governo federal (BRASIL, 2017a).

Até a década de 60, o modelo do sistema educacional brasileiro era centralizado e seguido por todos os estados e municípios. Após a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no ano 1961, os órgãos estaduais e municipais ganharam mais autonomia, diminuindo a centralização do Ministério da Educação (BRASIL, 2017a).

O salário-educação, criado e institucionalizado pela Lei 4.440, de 27 de outubro de 1964, também é um fato marcante na história da Educação, promovendo grande contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. Ainda hoje, o salário-educação continua sendo uma importante fonte de recursos para a educação básica brasileira. Adentraremos mais nesse tema no item 4.3.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal foi criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Esta autarquia tem aos seus cuidados a execução de diversos projetos e programas em execução – Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Estes programas e projetos fazem do FNDE uma instituição de referência na Educação Brasileira. O FNDE, cuja missão é: prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal.

Ainda no ano de 1968, a educação tem novos avanços, principalmente no que se refere à educação superior. A Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixou as normas de organização e funcionamento para esse nível de ensino. A reforma universitária, em 1968, foi considerada a “grande LDB da educação superior”, garantindo autonomia administrativa, financeira e disciplinar às universidades. Gerando grande avanço na educação superior no Brasil (BRASIL, 2017a).

No início da década de 70, a educação brasileira tem diante de si uma nova LDB. A Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Foi instituída a obrigatoriedade do ensino dos sete aos 14 anos de idade. O documento também traz um currículo comum para o primeiro e segundo graus, além da parte diversificada, tendo em vista as peculiaridades regionais.

Nos fins da década de 1970, em oposição ao Regime Militar, na luta por uma educação pública e igualitária, surgiram diversas associações científicas e sindicais da área, tais como: a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), dentre outras.

A década de 80, marcada pelo período de ditadura, foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Os movimentos sociais estavam vinculados à democracia, à gestão democrática do Estado, à participação da comunidade, enfim, parte do movimento de luta por uma sociedade mais justa e igualitária e por direitos sociais.

Freitas (2002) afirma que a luta dos educadores a partir desse momento, no contexto de um movimento mais geral pela democratização da sociedade, gerou importantes contribuições para a educação em geral. A luta destas entidades foi de extrema importância e buscava as seguintes ações: a) garantia da permanência do educando na escola; redução da distorção idade-série; redução do número de alunos nas salas de aula; mudança nos conteúdos dos livros didáticos; e revisão dos métodos; b) criação de programas como: merenda escolar, transporte e material didático; c) melhoria nas instalações das escolas; d) valorização e qualificação dos profissionais da educação, plano de carreira nacional; e) ampliação da escolaridade obrigatória abrangendo creche, pré-escola, primeiro e segundo graus; e f) gestão democrática: reivindicava-se gestão participativa dos negócios educacionais; eleição direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino; a democratização dos órgãos públicos de administração educacional; descentralização administrativa e pedagógica; construção de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhar a atuação política educativa; e colegiados escolares eleitos pela comunidade escolar. Estas ações seriam de extrema importância para a Melhoria da qualidade na educação.

Um grande marco na educação brasileira ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada de “Constituição Cidadã”. Esta carta magna representou não apenas um divisor de águas no processo de redemocratização do país, sobretudo, no cenário educacional brasileiro.

Em 1990 foi organizado o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB). Até os dias de hoje, este sistema é utilizado para avaliar e acompanhar os índices educacionais no país.

No ano de 1995, o MEC passou a ser responsável apenas pela área da educação e criou a lei 9131/95 que instituiu o Conselho Nacional de Educação, substituindo o antigo Conselho Federal de Educação que havia surgido com a LDB de 1961.

Em 1996, foi implantada uma nova reforma na educação brasileira que vigora até os dias atuais, a saber: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trouxe mudanças significativas às leis anteriores, com a inclusão da educação infantil (creches e pré-escola), entre outras. Nessa lei foi priorizada também a formação adequada dos profissionais da educação básica e traz um capítulo específico para tratar do assunto.

Ainda em 1996, com o intuito de atender ao Ensino Fundamental, o Ministério da Educação criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Os recursos para este fundo vinham das receitas dos impostos e das transferências do Distrito Federal, dos estados e dos municípios vinculados à educação. A criação do Fundef foi fundamental para a consolidação do Censo Escolar da Educação Básica.

O Fundef teve uma vigência de dez anos (de 1997 a 2006) e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que vigora até o dia de hoje. Com a criação deste novo fundo, toda a educação básica, que vai desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, passa a ser mantida com recursos federais. Com a mudança do Fundef para Fundeb houve ampliação do escopo financeiro para a educação básica e suas modalidades, causando um grande impacto sobre as reduções das desigualdades educacionais, destacando-se a melhoria nos padrões de remuneração dos professores, dentre outros.

Um marco no planejamento da educação brasileira se consolidou por meio da Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001, que criou o Plano Nacional de Educação (PNE), contendo 31 metas para a educação, a serem cumpridas num período de dez anos. Este plano vigorou até o ano de 2010. A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do PNE, que passou de uma disposição transitória da LDB (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Os planos estaduais, distrital e municipais devem ser construídos e aprovados em consonância com o PNE. No ano de 2014 entrou em vigor um novo plano, fixado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o qual vigorará até 2024 (BRASIL, 2017b).

Em 2007, houve o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja finalidade foi de agregar em um instrumento único ações diversas do governo federal. Com a criação deste plano o MEC vem reforçar uma visão sistêmica da educação. No PDE, investir na educação básica significa investir em algo essencial na vida do cidadão brasileiro. Nessa ação de governo, um instrumento de gestão de políticas implementado no país merece registro: o Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR faz parte do PDE, tendo sido elaborado com o objetivo de colocar à disposição de estados, municípios e Distrito Federal instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da Educação Básica pública.

Em 2008 foi aprovado um importante instrumento de valorização do magistério, a lei que regulamenta “o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica” (Lei nº 1.1738, de 16/7/2008), mais conhecida entre os profissionais da educação como a “Lei do Piso”.

Outro marco normativo recente relativo à Educação Básica foi a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais da educação básica, emanada do Conselho Nacional de Educação (CNE), no ano de 2013.

Nessa trajetória de quase 90 anos o Ministério da Educação tem promovido ações tendo em vista ofertar um ensino de qualidade. A construção de uma educação de qualidade e igualitária só será possível com a participação da sociedade civil, por meio do envolvimento de pais, alunos,

professores, gestores e instituições não governamentais. Desta forma a educação será um compromisso e uma conquista de todos.

3. Planejamento de estratégias de políticas públicas para a educação

O planejamento tem sido um importante instrumento de definição de prioridades no País. O Artigo 165 da Constituição de 1988 determina um ciclo de planejamento para os entes federados - municipais, estaduais e federal -, em que estes têm que elaborar leis de suas atividades, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes instrumentos de planejamento possibilitam que se tenha uma previsão de ação a serem realizadas a curto e médio prazo.

O elo entre esses três instrumentos está no fato de que, a LDO identifica no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte e a LOA executa o plano de trabalho. Dando, desta forma, possibilidade de execução às políticas públicas conforme o planejado.

Os projetos referentes ao PPA, LDO e LOA são encaminhados pelo Poder Executivo para serem apreciados e aprovados no Congresso Nacional, nas assembleias legislativas, câmara distrital e câmara de vereadores, no caso da União, dos estados, DF e municípios, respectivamente. Assim, os chefes do Poder Executivo remetem para as respectivas Casas Legislativas os projetos referentes àquelas normas orçamentárias.

Das ações de governo, referente ao planejamento de ações, dois instrumentos de gestão de políticas implementados no âmbito da educação merecem destaque: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). O PDE, lançado em 2007, cujo objetivo era reunir em um único instrumento as diversas ações do governo federal. No intuito de formular um novo regime de colaboração entre os entes federados, estabeleceu-se um Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, integrado por 28 metas. O PAR, parte integrante do PDE, elaborado com o objetivo de dispor aos municípios, estados e Distrito Federal instrumentos eficientes de planejamento, avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, em especial da Educação Básica pública.

Todos esses são instrumentos de planejamento governamental que definem diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas.

Ao realizar este planejamento, os entes federados estão atendendo ao que preconiza a Constituição Federal: é dever do Estado o exercício do planejamento de ações, sendo para o setor público de caráter determinante e indicativo para o setor privado.

3.1 Ciclo de planejamento da gestão pública: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual

Há uma estreita relação entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos de planejamento têm a finalidade de traçar as diretrizes, objetivos e metas de curto e médio prazo da gestão pública. No que diz respeito à LDO, cabe enunciar, anualmente, as políticas públicas e suas prioridades para o exercício seguinte. Já os principais objetivos da LOA são estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Dentre a tríade orçamentária, o PPA é a peça de mais alta hierarquia, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias.

O PPA, Lei que estabelece o planejamento das ações do governo por um período de quatro anos, está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, é um plano que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas a serem seguidos pela administração pública, seja ela Federal, Estadual ou Municipal.

O PPA é uma lei ordinária que expõe o plano de governo e apresenta as principais ações do Poder Executivo. A vigência de um PPA é de quatro anos não coincidentes com os mandatos dos governantes, com o intuito de assegurar a continuidade das ações, mesmo com a transição entre os governos. O último ano de execução do PPA elaborado pelo governo corresponde ao primeiro ano de governo de uma nova gestão e assim sucessivamente.

A Carta Magna, em seu Art. 165, § 1º determina que o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Na visão de Pares e Valle (2006) o PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de Planejamento instituído pela Constituição Federal, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO, e que a formulação desse sistema foi vista pelos constituintes como

aperfeiçoamento da estrutura orçamentária. Isso porque o PPA seria um instrumento de duplo propósito: de planejamento de médio prazo, orientando as ações para irem além da programação prevista no orçamento anual; e de apoiador da política fiscal de médio prazo, bem como das decisões em função de sua articulação com o orçamento.

Assim, o PPA foi concebido como coordenador das ações governamentais, subordinando a ele todas as iniciativas, explicitando as intenções do governo ao longo do tempo, organizando o orçamento e criando condições para o controle das ações planejadas e das despesas públicas, prevendo a possibilidade de implementação e execução de políticas públicas.

É função da LDO adequar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de financiamento e selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento para o ano seguinte. A Constituição Federal, em seu Art. 165, § 2º preconiza que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988)

A LDO tem a incumbência de: traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; fixar o quantitativo de recursos que o governo pretende investir; autorizar as despesas com pessoal; ponderar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indicar prioridades para os financiamentos; entre outras. Assim, fixa as grandes linhas no uso de recursos previstos no PPA.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e fixa a despesa que a administração pública, seja ela municipal, estadual e/ou federal está autorizada a realizar num determinado exercício.

A LOA traz a previsão da receita, que representa os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, que devem ser arrecadados durante o ano. Por outro, fixa esse mesmo valor como “teto” para as despesas que poderão ser executadas pelo governo. Essa lei é elaborada com base no PPA - que estabelece o plano para o período de quatro anos-, e na LDO - que define as

metas e prioridade para o ano seguinte -. É na LOA que se define a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos a cada ano pelos gestores.

3.2 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR)

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação, instituído em 2007, por meio do Decreto Lei nº 6.094, constitui-se em uma espécie de programa mola propulsora, sob o qual se articulam os demais programas e ações do governo para toda a educação. Ações essas que se organizam em quatro eixos: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional e Tecnológica; e Alfabetização e Educação Continuada.

Dentro desses eixos, as seguintes ações foram anexadas e/ou criadas: FUNDEB, Proinfância, Ensino Fundamental de nove anos, Provinha Brasil, Programas de apoio ao Ensino Médio, Educacenso, Prova Brasil, PDE-Escola, Olimpíadas Brasileiras de Matemática, Olimpíadas Brasileiras da Língua Portuguesa escrevendo o futuro, Mais Educação, Caminho da Escola, PNATE, Pró-escola, Proinfo, Biblioteca na Escola, Saúde na escola, Olhar Brasil, Educação Especial, Brasil alfabetizado, PNLA, Proeja, Projovem campo, Brasil profissionalizado, IFET, E-TEC Brasil, Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, Catálogo dos Cursos Superiores de Tecnologia, Piso Salarial do magistério, Sistema Nacional de Formação de Professores, UAB, Pró-letramento, Pró-funcionário, Expansão do Ensino Superior, dentre outros.

O PDE tem como grande articulador o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo mesmo decreto. Por meio dessas ações propõe-se um novo regime de colaboração, que busca articular a atuação dos entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios –, visando a melhoria da qualidade da educação. Esse plano de metas concretas e efetivas, constituído por 28 diretrizes, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O MEC condicionou o seu apoio técnico e financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios à adesão ao compromisso com o plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Após a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). Visando auxiliar na elaboração do PAR, o MEC oferece o sistema chamado de Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério

da Educação (SIMEC), representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados dos PAR.

O PAR é o principal planejamento da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos e teve sua primeira versão no ano de 2008. Esse instrumento de planejamento é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, contudo deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e comunidade local.

O instrumento está estruturado em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Profissionais de Educação; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura e Recursos Pedagógicos. Dessa forma, o FNDE passa a utilizar o termo de compromisso para executar a transferência direta e a implementação das ações pactuadas no PAR, considerando as dimensões do plano.

4. Autarquia e financiamentos que tornam possíveis as políticas públicas

A Constituição Federal, em seu artigo 212, declara que a educação é “um direito de todos e dever do estado”. Para garantir que todos recebam educação de qualidade, é preciso investimento. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é o principal fundo mantenedor da Educação Básica. O Fundeb é um fundo estadual – um para cada unidade da federação –, abastecido por uma porcentagem vinculada de uma cesta de impostos (ICMS, IPIexp, IPVA, ITCMD e ITR), fundos (FPE e FPM) e recursos da LC 87/96. A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% de sua receita resultante da coleta de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mínimo 25%.

Trata-se de um dinheiro que não depende de decisões do executivo, uma vez que é um recurso vinculado no momento da execução dos impostos. Dentro do estado, os recursos desse fundo são igualmente distribuídos entre as redes de ensino conforme o número de alunos matriculados. Anualmente, o governo federal define um valor mínimo obrigatório por aluno, com base na projeção da arrecadação. Se um estado não atinge esse mínimo com a arrecadação própria, a União complementa, o mesmo acontece com os municípios. Em 2017, o MEC em conjunto com o Ministério da Fazenda definiu o valor mínimo nacional por aluno em R\$ 2.875,03.

4.1 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia do Ministério da Educação, é o órgão responsável tanto pela gestão da arrecadação da contribuição social do Salário-Educação quanto pela distribuição de demais recursos referentes à educação. O FNDE é a principal fonte de transferência de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios, para garantir financiamento às escolas públicas de educação básica, bem como pela gestão de programas e projetos educacionais. Essa autarquia presta assistência operacional aos programas geridos pelo MEC, tendo em vista as diretrizes do Plano Nacional de Educação - PNE.

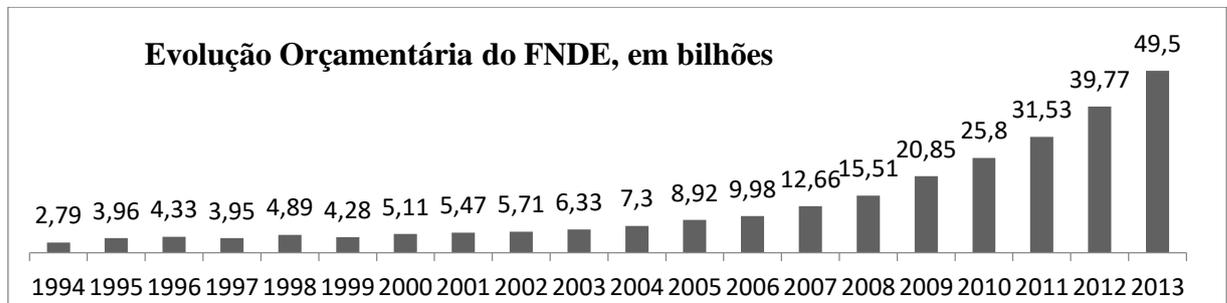
Os recursos administrados pelo FNDE financiam os programas federais em educação, como por exemplo: a alimentação escolar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o livro didático pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o transporte escolar através do Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNATE) e do Caminho da Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), além das ações de formação continuada de professores e a construção de escolas, dentre outros.

Grande parte dos municípios necessita de construção de creches e melhoria da infraestrutura das escolas urbanas e rurais, ações que dependem de assistência técnica e financeira do FNDE, por meio de adesão e convênio via PAR.

Assim, uma das áreas em que a função redistributiva da União se faz presente é no financiamento, compra e distribuição de livros didáticos, bem como na aquisição de veículos, manutenção do transporte e alimentação escolar. Nessa perspectiva, é oportuno registrar que o financiamento dos programas e ações tem viabilizado as políticas públicas voltadas para a melhoria na qualidade da educação.

Nos últimos vinte anos houve um aumento significativo dos recursos aplicados pelo FNDE em educação, como se vê no gráfico abaixo que mostra a evolução do orçamento deste órgão.

Gráfico 1 – Evolução Orçamentária do FNDE, em bilhões nominais – 1994 a 2013



Fonte: Elaboração própria

A trajetória da Autarquia, marcada pela obtenção de resultados muito positivos, nos permite ressaltar que, ao longo de sua história, a instituição vem se consolidando no cenário nacional como organização de excelência na gestão e execução dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação. É nesse contexto que estão sendo desenvolvidos seus programas e ações.

O aumento dos recursos aplicados pelo FNDE em educação no período 1994 - 2013 pode ser visualizado em números. O gráfico 1 mostra a evolução do orçamento desse órgão. Nesse período, o orçamento do FNDE cresceu 17,7 vezes, passando de 2,79 bilhões em 1994 para 49,5 bilhões em 2013.

Além de suas atribuições legais, o FNDE absorveu, especialmente nos últimos anos, uma série de novas responsabilidades, dentre elas, a de executar grandes compras. Para isso, foi criado o Portal de Compras, cujo objetivo é reunir informações sobre especificações de produtos, proporcionando maior agilidade na busca de tais informações pelos entes federados responsáveis pela implementação de políticas educacionais. Por isso, a instituição busca, constantemente, melhorias em seus processos, inovando os modelos utilizados e agregando eficiência e transparência às licitações realizadas e, assim, gradualmente, vem se transformando em centro de referência na execução de compras públicas.

4.2 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), através da [Emenda Constitucional nº 53/2006](#) e regulamentado pela [Lei nº 11.494/2007](#) e pelo [Decreto nº 6.253/2007](#).

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação. Quando esses recursos não são suficientes para cobrir as despesas mínimas na educação e seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, recursos federais são disponibilizados a título de complementação.

O Fundeb promove a distribuição dos recursos com base no quantitativo de alunos matriculados na Educação Básica pública (creches, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos), tendo como base de cálculo o Censo Escolar do ano anterior. O Fundo terá duração estimada de 14 anos cujo fim está previsto para o ano de 2021.

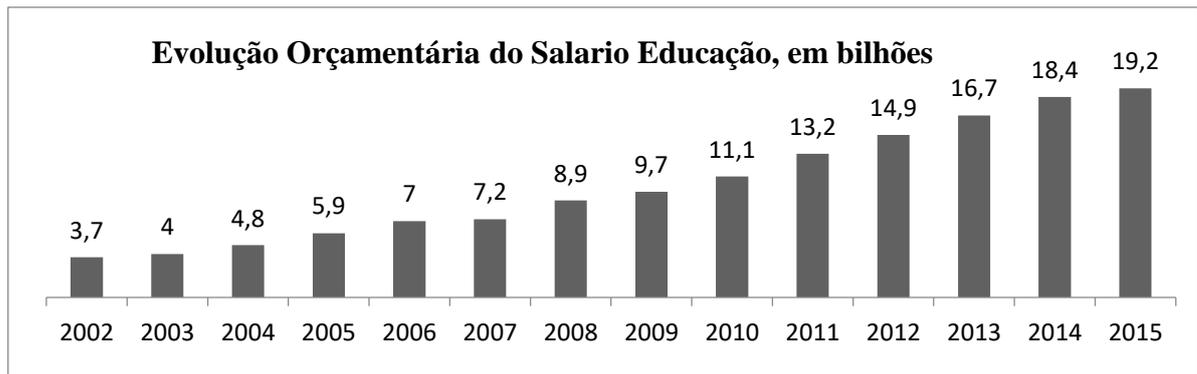
O Fundeb possui uma norma legal específica que o regulamenta e define suas diretrizes, seus objetivos e normas próprias para composição, distribuição, aplicação, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas dos recursos que o compõem.

4.3 Salário-Educação

Além das receitas que compõem o Fundeb, outra importante fonte de recursos da educação básica pública é o Salário-Educação, conforme se vê no Artigo 212 da Carta Magna, alterado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que propõe em seu parágrafo quinto que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. O parágrafo sexto afirma que “as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino”.

Esta contribuição social equivale a 2,5% de pagamentos recolhidos das empresas em geral e entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, exceto as especificadas e no Decreto nº 6003 de 28/12/2006. Para ter uma ideia da arrecadação com essa contribuição e de sua evolução ao longo dos anos, observe a tabela a seguir:

Gráfico 2 – Evolução Orçamentária do Salário-Educação, em bilhões nominais – 2002 a 2015



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 02 apresenta a evolução das receitas do Salário-Educação no período de 2002 a 2015 e mostra o quanto elas cresceram nesses últimos anos. Como é possível perceber, a arrecadação dessa contribuição tem ampliado consideravelmente, proporcionando melhor qualidade à educação.

5. Conclusão

Visando a implementação de políticas públicas educacionais, o Brasil tem procurado dar resposta efetiva às orientações expressas em seus marcos legais. Mais do que isso, procurou avançar e tem dado importantes passos no sentido de ampliar o direito à educação. Um grande marco foi a elaboração e implantação do Plano Nacional de Educação (PNE), um plano decenal contendo estratégias e ações para serem aplicadas na melhoria da educação, que é utilizado por estados e municípios como documento norteador.

A articulação entre as legislações e as ações de políticas públicas para a educação é permeada por diretrizes mais gerais que orientam o planejamento e a execução das ações. Em seu conjunto, as iniciativas relacionadas ao provimento de receitas têm ampliado consideravelmente os investimentos e avanços na educação brasileira.

As políticas de financiamento da educação visa garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e, sobretudo, a permanência do/da estudante na escola até a conclusão do ensino médio, com qualidade.

Recentemente muito se pensa no padrão mínimo de qualidade na educação, resultando em várias ações, dentre elas, a criação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, a qual alterou a redação do parágrafo terceiro do art. 212 da Carta Magna, inserindo a obrigação de que a distribuição dos recursos públicos tenha direcionamento para garantir “padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

Essa visão resultou no debate da Conferência Nacional da Educação (CONAE) juntamente com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação que coordenou um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ), metodologia desenvolvida como sinônimo de padrão mínimo de qualidade .

O CAQ representa um passo importante na forma de repensar o financiamento educacional. Sua metodologia parte da definição de um padrão mínimo de qualidade que é possível ser efetivado com os recursos alocados na educação pública em dado momento histórico. Para viabilizá-lo, cabe a toda a sociedade e aos governos a alocação do equivalente em recursos do fundo público, que permitam a sua transformação em realidade. Tal proposta significaria uma mudança substancial dos entes federados nas políticas de financiamento educacional.

Diante do exposto, é perceptível a implementação de várias políticas públicas e o grande esforço da União em assegurar uma educação de qualidade, contudo faz-se necessário maiores investimentos e financiamentos para alcançar tal objetivo.

6. Referências

BRASIL. **Ministério da Educação (MEC)**. Apresentação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em: 12 jul. 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/pla-nos-de-educacao>>. Acesso em: 06 jul. 2017b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Caderno de Estudos do Curso Competências Básicas** / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 4a ed., atual. - Brasília: FNDE, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Módulo Fundeb**: Brasília: MEC, FNDE, 2009.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

FREITAS, H. C. **Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, 2002

INEP/MEC. **Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário vol. 2** / Editora-chefe: Marília Costa Morosoni. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

PARES, Ariel, VALLE, Beatrice. **A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios**. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) 68 Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1976.