

SOCIEDADE CIVIL, POLÍTICAS PÚBLICAS E O FUNDEB: ALGUNS APONTAMENTOS

Washington Luis de Andrade Cardoso Junior

Mestrando em Educação - UFBA

Andre Luís Gaspar Nonato da Silva

Mestre em Educação - UFBA

Resumo: O presente artigo visou analisar as estruturas e potencialidades do FUNDEB – dentro do horizonte de mitigar as desigualdades regionais e materializar do Direito a Educação – sob a perspectiva do conceito de sociedade civil de Bobbio para o espaço circunscrito à realidade institucional brasileira a partir da Nova Ordem Constitucional de 1988. Dessa forma conformamos as disputas em torno de um novo FUNDEB em um horizonte que transcende a dimensão compensatória, avançando na perspectiva da efetivação do Direito a Educação.

Palavras chave: Sociedade civil; FUNDEB; Democracia.

INTRODUÇÃO

O Programa Educacional desenvolvido pelo FNDE para ser objeto deste estudo é o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Como é sabido, o FUNDEB é o desenvolvimento e atualização do FUNDEF, o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. No que pese a inegável linha de continuidade dos Programas, conformados como políticas de Estado, é imprescindível destacar os dois grandes saltos qualitativos definidos no FUNDEB. O primeiro ponto refere-se à ampliação do lastro de financiamento a todas as etapas da educação básica — já que o FUNDEF era restrito ao

ensino fundamental e não contemplava a modalidade de educação de jovens e adultos —, o segundo é o compromisso de valorização de todos os trabalhadores em educação por meio da sub-vinculação de 60% dos recursos do fundo ao pagamento de todos os profissionais de educação. Segundo Costa, Cunha e Andrade (2018):

A discussão inicial sobre os fundos na educação remonta ao período marcado pelo Movimento dos Pioneiros, na década de 1930. Apesar disso, essa política somente foi adotada a partir dos anos de 1990, com a EC n. 14/1996, que instituiu o Fundef com a finalidade de reduzir as disparidades regionais em termos de receitas orçamentárias para a educação. (COSTA; CUNHA; ANDRADE, 2018, p. 9)

Ambas as políticas representam momentos de transformação da sociedade brasileira, que teve início com a Constituição Federal de 1988, consagrando e consolidando à sociedade brasileira um conjunto de direitos essenciais e fundamentais que marcaram um novo momento político. Indubitavelmente, a Constituição de 1988, ou Constituição Cidadã como é conhecida, do ponto de vista dos direitos marca um novo momento, não apenas por enunciar os direitos, mas também, e principalmente, por garantir os mecanismos para esses direitos serem assegurados.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 coloca a educação no capítulo dos direitos sociais, ou seja, os direitos humanos de segunda dimensão, aqueles direitos que para a sua realização demandam uma ação positiva do Estado e não uma ação de omissão do Estado, como são os direitos civis, aqueles direitos de primeira dimensão, que preconizavam do estado a sua anulação. Esses direitos ficaram evidentes primeiramente durante as Revoluções burguesas. Já os direitos sociais, nos quais figuram a educação pelo nosso ordenamento jurídico de 1988, emergiram com a luta dos trabalhadores no pós- revolução industrial e se cristalizaram no Estado de bem-estar social na primeira metade do século XX.

Sendo assim, como se constitui um direito que demanda uma ação positiva do Estado, o Estado brasileiro começou a arquitetar a sua estrutura com o intuito de combater as históricas desigualdades que marcaram a sociedade brasileira e com isso construir uma escola pública, gratuita e de qualidade que é o sonho almejado por gerações e gerações de brasileiros. Nesse caminhar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação representou um grande acúmulo gerado pela Constituição de 1988, pois veio a organizar a educação brasileira e com

isso instituir os papéis que cada ente federativo deveria desempenhar no intuito de transformar a educação nacional. Desta forma, enuncia a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996:

A educação escolar compõe-se:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior (Brasil, 1996).

Desta forma, foi elaborado o federalismo de colaboração arquitetado para desenvolver de forma plena a educação nacional e que, após o FUNDEF, evoluiu e desaguou no FUNDEB que delimita a participação orçamentária de cada ente federativo. Como se vê, o FUNDEB representou uma expansão do FUNDEF que não mais se limitou ao ensino fundamental e sim a todas as modalidades da educação básica, como a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Com isso o FUNDEB, além de delimitar o papel de cada ente federativo e o percentual de que cada ente deveria investir em educação, delimitou também de onde e de quais impostos deveria sair essa verba orçamentária.

SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender a dinâmica de funcionamento do FUNDEB e a sua relação com as características do Federalismo de cooperação — base do equilíbrio jurídico entre os entes federados no Brasil — é preciso apresentar alguns aspectos vinculados aos conceitos e/ou definições sobre a sociedade civil e, posteriormente, sobre as políticas públicas.

Para demarcar uma referência metodológica e definir um rigor conceitual, o processo de análise terá como ponto de partida as definições de Bobbio (2001) sobre a sociedade civil e as possibilidades de avaliação das políticas públicas sintetizadas nos ensaios de Sousa (2006) e Ramos, Schabaach (2012).

Bobbio (2001) dialoga com as várias conceituações de sociedade civil, que vem a ser o lugar no qual surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver, mediar ou ainda reprimir, capitando as demandas e dando respostas a essas demandas. Para Bobbio (2001) quanto mais

umenta as demandas da sociedade civil, e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de dar respostas, mais difícil é a governabilidade, podendo gerar daí uma crise de governabilidade e legitimidade, por isso, é na sociedade civil que se desenvolvem os processos de deslegitimidade e de relegitimidade.

Para Bobbio (2001) o debate atual a respeito da sociedade civil gira em torno da estatização da sociedade e da socialização do Estado, ou seja, o Estado social, o mesmo não pode ser entendido como o Estado que invadiu a sociedade e o Estado que é permeado pela sociedade. Para Bobbio (2001) a complexidade do sistema social repousa no conflito entre o cidadão participante e o cidadão protegido, que ao exigir, cada vez mais proteção do Estado acaba por reforçá-lo e torna-se cada vez mais submetido a ele.

É nesse espaço de disputa das “brechas” que o Estado oferece — “como balcão de negócios” — que os setores engajados na defesa do Direito a Educação podem se apropriar da dimensão distributiva do FUNDEB e seu horizonte de diminuição das desigualdades entre a União, os Estados e os municípios. Como política de Estado definida como principal mecanismo de financiamento das redes públicas e dos seus respectivos sistemas de ensino, o FUNDEB possui mecanismo de acompanhamento e fiscalização do montante de recursos, tanto dos percentuais prescritos em lei — 60% para o pagamento dos profissionais de educação e 40% para a manutenção e desenvolvimento de ensino —, quanto da finalidade dada aos valores desse montante. O processo de acompanhamento e fiscalização vai ao encontro da premissa do controle social das políticas públicas, materializada nos Conselhos do FUNDEB, com a representação da sociedade civil.

Para apresentar as estratégias de acompanhamento e o processo de avaliação das políticas públicas, em especial do FUNDEB, serão apresentadas breves informações presentes nos textos de Souza (2006); e Ramos, Schabaach (2012).

Souza (2006) apresenta uma discussão da avaliação de políticas públicas localizada na realidade estadunidense com referências pontuais na conjuntura europeia. Logo nas primeiras linhas do texto, Souza (2006) pontua o ressurgimento do destaque dado ao tema da políticas públicas nas últimas décadas, fustigado pela incidência de três fatores: 1) adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento; 2) novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto; e 3) mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na

maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

O texto trata dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, buscando sintetizar as produções bibliográficas sobre o tema. O artigo busca também construir algumas pontes entre as diferentes vertentes das teorias neo-institucionalistas e a análise de políticas públicas, mitigando a lacuna dos textos em língua portuguesa no processo de avaliação da ação estatal sobre demandas globais e particularizadas.

As referências arroladas, vinculadas às teorias neo-institucionalistas, predispõe uma análise sintética da capacidade de atuação das políticas públicas dentro dos marcos de funcionamento do Estado burguês. A conformação das ideias e argumentos dos autores e autoras mencionados por Souza (2006) não propõem uma análise estrutural e histórica do Estado, nem a gênese de sentidos das políticas públicas. A instituição, Estado, é tomada como ponto de partida sobre as ações do governo na conformação das políticas públicas.

Sobre o início dos estudos das políticas públicas Souza (2006) pontua que essa área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. (SOUZA, 2006, p. 22) O texto afirma que a consolidação dos estudos das políticas públicas foi baseado no pressuposto de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.

Souza (2006) destaca a multiplicidade de definições sobre as políticas públicas apresentando uma síntese explicativa, e não restritiva, como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

São apresentados uma sequência de 8 (oito) modelos, fundamentada em referências da literatura neo-instrumentalista, de formulação e análise de políticas públicas a saber: 1) Tipo de política pública; 2) Incrementalismo; 3) Ciclo da política pública; 4) Modelo Garbage Can; 5) Coalizão de defesa; 6) Arenas Sociais; 7) Modelo do “equilíbrio interrompido”; 8) Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

Após lançar a descrição desses modelos, Souza (2006) conforma pontos de convergência que resgatam a premissa inicial da característica multidisciplinar do campo das políticas públicas para inferir a influência de múltiplas abordagens teóricas na análise das políticas públicas.

Se Souza (2006) direciona seu olhar para a conformação de forma difusa dando ênfase a realidade estadunidense, Ramos, Schabaach (2012) delimita a avaliação das políticas públicas para a realidade brasileira. A dimensão nacional do levantamento bibliográfico faz com que as autoras destaquem no desenrolar a relação entre o processo de avaliação das políticas públicas e os ciclos de governos da chamada Nova República.

O artigo destaca, de forma sistemática e analítica, a relevância dos processos de avaliação, sistematizando informações sobre aspectos conceituais, e o estado da arte dos estudos sobre avaliação e das práticas avaliativas de diferentes esferas de governo. O trabalho está dividido em cinco seções: na primeira, são apresentadas a conceituação de avaliação e suas principais características, na segunda são analisados os tipos de avaliação, e, na terceira, seus diversos usos. Segue, na quarta seção, uma exposição sobre as tendências dos estudos avaliativos no Brasil e no mundo e, por fim, nas conclusões são apontadas as dificuldades e as necessidades ao aprimoramento da atividade de avaliação de políticas públicas.

Ramos, Schabaach (2012) definem a avaliação como um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo. É pontuada a existência de várias maneiras de realizar o processo de avaliação das políticas públicas, pontuando a cada abordagem um direcionamento específico. Nesse aspecto as autoras apresentam quatro classificações, não excludentes, que ajudam a conformar a avaliação das políticas públicas: 1) Conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; 2) Conforme a natureza da avaliação; 3) Conforme o

momento de realização da avaliação; 4) Conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde.

Ramos, Schabaach (2012) destacam a complementariedade dos conceitos de monitoramento e avaliação, no que pese demarcarem a(s) diferença(s) entre ambos.

O acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. (p.1279)

(...)

Por sua vez, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos. (p.1280)

O texto utiliza a classificação de Faria (2005) sobre os usos das avaliações a partir de quatro possibilidades: instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e para o esclarecimento. Faria (2005) é usada pelas autoras para demarcar que ao longo das décadas de 1980 e 1990 a avaliação de políticas públicas foi usada como ferramenta da reforma do Estado. Essa afirmação reforça a ideia de que existe uma convergência histórica no processo de avaliação das políticas públicas, o que pode ser observado pela influência direta dos organismos internacionais na conformação de critérios avaliativos das ações do Estado nas suas relações com o conjunto da sociedade.

Ramos, Schabaach (2012) demarcam a configuração de mecanismos de monitoramento da aplicação de um conjunto de políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo do título VI — da Tributação e do Orçamento —, que estabelece como leis de iniciativa do Poder Executivo, a serem submetidas à aprovação do Legislativo: a) O Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração; e b) As Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. A inclusão no texto constitucional da previsão de um Plano Plurianual vincula todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais ao PPA.

A partir do PPA de 2004 a 2007 existe a previsão do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, com o objetivo de assegurar uma avaliação integrada da gestão dos programas e conduzir o processo avaliativo das políticas públicas. Nesse ponto as autoras debruçam o processo de avaliação periódica das políticas, discriminando a ação prevista para os sujeitos envolvidos, bem como descrevem portarias e diplomas legais que regulavam o acompanhamento.

Ramos, Schabaach (2012) finalizam o texto pontuando a importância de pensar o processo de avaliação das políticas públicas como forma de aprimoramento dos mecanismos de controle sociais sobre as ações do Estado e consolidação da democracia. Dessa forma é usada a literatura para definir pontos relacionados às necessidades e as dificuldades decorrentes do processo avaliativo.

NOVO FUNDEB E AS DISPUTAS PELA GARANTIA DO DIREITO A EDUCAÇÃO

A sociedade brasileira consagrou com a Constituição Brasileira de 1988 a Educação como sendo um direito social, ou seja, um direito humano de segunda geração. Só por fazer parte da nossa Lei Maior, no que tange a educação, os investimentos e preocupações deveriam ser bem maiores e serem respeitados por todos os nossos governantes e autoridades políticas. Com a reabertura democrática no ano de 1985, o Brasil ingressa num período de sua história no qual os direitos fundamentais do cidadão passam a ser base do ordenamento jurídico. E, devido à histórica omissão do Estado brasileiro e suas elites para com o povo e suas mazelas sociais, adentramos numa era dos direitos em que ao Estado é dado o papel de fiador da justiça social por tanto tempo almejada na história nacional. Este pensamento é chancelado no artigo 205 da Constituição de 1988:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo constitucional é o elemento fundamental que emana e organiza todo o ordenamento jurídico educacional dando tanto a responsabilidade ao Estado e a família quanto dando papel relevante à sociedade. Devido ao histórico abandono educacional do país, é bastante claro que fica estabelecida a prerrogativa do poder público, e isto fica claro na assertiva do Eduardo Martines Júnior (2013) quando diz “em suma, diante do regime jurídico

dispensado pela Constituição da República à educação – aí incluída a prevalência ao ensino público e gratuito em relação ao ensino ministrado pela iniciativa privada”. (MARTINES JÚNIOR, 2013, p.34).

A Emenda Constitucional que cria o FUNDEB – com a premissa de mitigar, parcialmente, as desigualdades regionais – tem o horizonte de garantir aos entes federados das regiões mais pobres desse país continental as condições de manter seus sistemas de ensino de acordo com as prescrições da Constituição de 1988, entre os anos de 2007 e 2020. Dessa forma boa parte dos quatrocentos e dezessete municípios da Bahia, bem como a maioria das cidades do Nordeste e de parte da região Norte não garantem o atendimento educacional e a manutenção das redes de ensino com a vinculação constitucional obrigatória de 25% da arrecadação de tributos com a área de educação.

A dificuldade desses entes federados em manterem seus sistemas de ensino advém da convergência de uma capacidade arrecadatória restrita, dado a ausência de atividades econômicas relevantes, quanto à escolha política de distribuir isenções fiscais ou conter os reajustes nos impostos municipais. A tática eleitoral impõe uma fragilidade fiscal aos Municípios que condiciona o custeio da máquina pública e a restrita capacidade de investimentos aos repasses federais consubstanciados nos Fundos a exemplo do FUNDEB, Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e os recursos advindos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa fragilidade coloca como prioritário o debate sobre a prorrogação do período de vigência do FUNDEB e a necessidade de ampliar o aporte da União no montante de recursos que compõe o Fundo. Dado os contornos assumidos pelas metas do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024) de ampliação da cobertura do ensino médio com contornos profissionalizantes, aumento do atendimento educacional em tempo integral e da ampliação do tempo de escolarização obrigatória – dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos com Emenda Constitucional Nº 59 – é necessário um aporte orçamentário dos entes federados sob o risco de comprometer o cumprimento das metas do PNE/2014-2024.

GUIA DE CONCLUSÃO

A disputa por um novo FUNDEB apresenta um horizonte real de disputa diante do novo regime fiscal constitucionalizado imposto pela Emenda Constitucional Nº 95. É

importante demarcar que a referida emenda preserva as restrições à ampliação das despesas obrigatórias dos repasses federais constitucionais (FPM, FPE e FUNDEB) e sua vigência está subscrita ao orçamento da União, havendo espaço para os entes federados gozarem de autonomia financeira e organizativa.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

(...)

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior que se refere à lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

(...)

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº95, de 2016)

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no X 5º do artigo 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 159 e no § 6º do art.212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art 21, todos da Constituição Federal, e as complementações que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Incluído pela Emenda Constitucional n 95, de 2016).

Assim é importante não apenas argumentar a necessidade de ampliação do tempo de vigência do FUNDEB – na condição de ferramenta para a diminuição das desigualdades – como é imprescindível lutar por um aumento da complementação da União sobre o montante de recursos do Fundo. A União como principal fonte de receitas, e pela sua capacidade arrecadatória, tem a obrigação política de assumir parte do custeio da educação básica, tanto na manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE), quanto na subvenção da remuneração dos/das profissionais desse segmento. Sem uma ampliação do compromisso da União com o FUNDEB ou outro mecanismo de distribuição/complementação de recursos para os entes federados dificilmente haverá o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE: 2014-2024) e os municípios das regiões mais pobres do país não terem

condições financeiras para garantir a escolarização obrigatória prescrita no texto constitucional.

Nesses termos é imperiosa a luta de todos os setores engajados na defesa do direito à educação não apenas pela simples prorrogação do FUNDEB, mas considerando a conformação desse fundo em um Sistema Nacional de Educação – inspirado no SUS– como mecanismo de redistribuição de e recursos para os Estados e municípios, entes federados que abarcam a maior parte do atendimento educacional do Brasil. As disputas sobre um Novo FUNDEB dão o horizonte de disputa da Educação como um Direito Social e coletivo tutelado pelo texto constitucional.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição Federal** – carta de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 12/12/2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional**: Lei 9394/96. Brasília 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 12/12/2018.

BRASIL. **Lei nº 8035, de 20/12/2010**. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade. Para uma teoria geral da política**. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C. C.; ANDRADE, C. S. M. A. **Os reflexos no financiamento do sistema estadual de ensino público da Bahia resultantes da nova política de financiamento da educação básica no Brasil**. 2018, FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 8, n. 8, 2018, <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-83560>, acessado em 09/03/2019.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: trajetórias e metodologia**/ Daniel Sarmento. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUSA MARTINES JÚNIOR, E. **Educação, Cidadania e Ministério Público**: o antigo 205, constituição e sua abrangência – 1ª Ed. Página 34. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

RAMOS, M. e SCHABAACH, L. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro

46(5):1271-294, set./out. 2012