

A DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO PARA AS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS¹

Pablo Aguiar Castro Batista; Bruna Célia Almeida Dias; Fabrício Araújo Freire Carvalho.

Mestrando em Currículo e Gestão da Educação Básica, Mestranda em Currículo e Gestão da Educação Básica, Doutor em Educação.

Universidade Federal do Pará, admpabloaguiar@yahoo.com.br; Universidade Federal do Pará, brunaalmeida20@hotmail.com; Universidade Federal do Pará, fafc33@gmail.com.

RESUMO

Esse estudo bibliográfico trata da descentralização financeira como instrumento da política pública educacional de transferência de recursos da educação para atender as demandas decorrentes das práticas educativas. Nele são retratados os caminhos, o motor que maximizou essa ação, o novo formato de financiamento decorrente das modificações na estrutura estatal, a municipalização do ensino e o desenvolvimento de modalidades financeiras que possibilitou a escola a deter recursos financeiros para a execução de suas práticas educativas.

Palavras-chave: Descentralização. Financiamento. PDDE.

¹ Este trabalho é derivado de estudos realizados no Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica/PPEB/UFPA.

INTRODUÇÃO

Diariamente, os gestores das escolas básicas públicas brasileiras se deparam com diversos desafios. Entre eles destaca-se a carência de recursos financeiros no ambiente escolar para realizar as suas práticas cotidianas, sejam elas de caráter pedagógico e/ou administrativo. Essa realidade apresenta uma relação íntima com a política pública de financiamento da educação nacional vigente, que apresenta a descentralização financeira como um dos seus mecanismos de promoção e sustentação.

Novaes e Fialho (2010, p. 586-587) ao se debruçar sobre o tema abordam que a descentralização financeira na educação não “desfruta de consenso acerca de seu significado”. Os autores ainda retratam que “o termo descentralização tem sido usado com muita frequência” e “lhe é atribuído uma condição instrumental, capaz de resolver muitos e diferentes problemas que afetam as instituições de ensino”. Entre os diversos problemas existentes na educação básica nacional, está a necessidade de elevar a disponibilidade financeira para as instituições de ensino público.

Assim, esse estudo se justifica pela necessidade de ampliar as discussões acerca da descentralização financeira como estratégia de materialização da política pública educacional no Brasil, visando responder os seguintes questionamentos: Como se deu o processo de descentralização financeira da educação no Brasil? E quais foram os impactos gerados no interior da escola pública? Tendo como objetivo apresentar um panorama histórico acerca do percurso da descentralização financeira e seu impacto no interior da escola pública.

Os elementos de sustentação dessa pesquisa são orientados pelo levantamento bibliográfico. A pesquisa bibliográfica levou em conta as contribuições de Novaes e Fialho (2010), Peroni (2000; 2006), Souza (2006), Adrião (2006), Adrião e Peroni (2007), Mafassioli (2015) e Paro (2011). Esses autores foram adotados com o propósito de se realizar uma análise histórica sobre a descentralização educacional no Brasil, de tratar sobre a reforma do Estado nos anos 1990, para abordar o formato de financiamento atual, em retratar a municipalização do ensino, para apresentar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como instrumento de recursos financeiros destinados às escolas e as consequências ocorridas na gestão escolar pública brasileira.

A DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

A descentralização como componente da política educacional não é algo novo no Brasil. Ao realizar uma análise histórica, Novaes e Fialho (2010) apresentam os primeiros movimentos nesta direção e os caminhos percorridos para se chegar ao atual formato. Segundo eles, o marco inicial da descentralização no país ocorreu no Império, tornou-se mais evidente na Proclamação da República, ganhou musculatura na Constituição de 1934 e foram aprofundadas com a proposta de reforma do papel do Estado.

Os autores (op cit, p. 593), utilizando-se de Menezes (1999), retratam que “a descentralização na educação brasileira inicia-se a partir do Ato Adicional de 1834”. Tal documento imputou as Províncias nacionais “o poder de criar escolas primárias em sua jurisdição”. Com o advento da Proclamação da República Federativa do Brasil, a descentralização financeira se clarifica, pois o texto constitucional de 1891, conforme assinalam os pesquisadores, retratou que os Estados passaram a deter capacidade de criar e manter as suas próprias instituições educacionais.

A política de descentralização educacional se corporifica por meio da Constituição de 1934. Novaes e Fialho (2010, p. 593) abordam que a carta magna da época definiu “as competências da União, e a transferência de responsabilidades para os estados e, subjacente, aos municípios, em matéria de educação”. Por fim, eles também retratam a reforma do papel do Estado ocorrida nos anos de 1990, que “destinaram-se sobremaneira ao fortalecimento das unidades escolares a partir da introdução de mecanismos de descentralização”.

Essa reforma do papel do Estado é decorrente da crise do capitalismo no mundo. Países europeus e os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial iniciaram o movimento de mudança do Estado do Bem-Estar Social, que tinha como pressuposto o desenvolvimento de políticas voltadas na aplicação de recursos destinados ao interesse público, para a adoção do Estado Mínimo, que diminuía a ação estatal e que prega a racionalidade econômica como instrumento para as ações estatais. No Brasil, esse movimento iniciou-se nos anos de 1990.

Peroni (2000, p. 8-9) apresenta que a reforma do Estado brasileiro tem como pano de fundo “a crise fiscal”. Em sua análise, essa crise é decorrente “ao padrão de financiamento adotado pelo governo brasileiro” que por intermédio de operações financeiras, paga juros elevados para os membros da classe dominante representados pelas instituições financeiras e por um pequeno grupo que se beneficia com esse tipo de transação. Daí surge à necessidade da mudança do Papel do Estado e por consequência, a readequação governamental.

A autora (op. cit, p. 9), pautando-se no documento de Brasil (1995) apresenta que o Estado “deixa de ser o responsável pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador”. O novo formato exigiu uma nova configuração governamental que foi pautada pela presença de um forte processo de descentralização, tendo o financiamento como pilar central. Nesse novo cenário, a política educacional sofreu profundas alterações, principalmente em relação ao seu financiamento.

Souza (2006, p. 250-251) considera que a reforma no financiamento da educação nacional foi transformado por intermédio de dois eixos estruturantes: o primeiro aponta para “a reconstrução de conceitos e políticas do financiamento dos sistemas de ensino”, enquanto o segundo trata da “construção, incentivo e priorização de financiamento local, articulando – no âmbito da instituição escolar”. Tal modificação apresentou impactos significativos na condução das políticas públicas educacionais.

Adrião (2006, p. 271-272) faz um panorama sobre as modificações ocorridas nos sistemas de ensino devido ao novo formato de financiamento. A autora aborda que esse formato “se destacava a municipalização do Ensino Fundamental”, mediante a realização de “convênios firmados com os municípios”. Também retrata que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi o instrumento adotado pelo poder central “como fator de estímulo a esse formato de descentralização da oferta”.

Em relação às unidades educativas o principal instrumento de descentralização ocorreu pelo PDDE. Criado em 1995, o programa atinge o objetivo da política pública educacional de descentralização financeira, que para Adrião e Peroni (2007) é uma situação “reivindicada historicamente pelas escolas públicas brasileiras”. A realização desse programa se deu pela modificação da estrutura estatal mediante a criação das Unidades Executoras que são entidades privadas para receberem os recursos públicos que serão utilizados pela escola.

Peroni (2006, p. 287-288) apresenta que esse modelo trouxe “um avanço no processo de implantação de organizações sociais, que são parte da passagem das políticas públicas para o público não estatal”. Em sua percepção, nesse formato o poder central “se retira da execução e permanece com parte do financiamento”. Isso acarreta na sobrecarga de trabalho do ambiente escolar, pois amplia o desenvolvimento de atividades administrativas, podendo ser apresentado como exemplo, a realização das aquisições que até então era feita somente pelos sistemas de ensino.

Mafassioli (2015, p. 8) aborda as modalidades apresentadas pelo Ministério da Educação dos recursos do PDDE descritas como “agregadoras” e “complementares”. Por meio dessas modalidades, elevou-se o volume financeiro disponibilizado, pois conforme cita a autora, atualmente existem 10 modalidades distribuídas da seguinte forma: “O PDDE Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), PDDE Mais Educação, PDDE Água na Escola, PDDE Escola Acessível, PDDE Escola do Campo, PDDE Ensino Médio Inovador, PDDE Atletas na Escola, PDDE Sustentável, PDDE Sala de Recursos e PDDE Mais Cultura”.

A ampliação do volume de recursos pelas novas modalidades gerou mudanças no formato da gestão escolar. Isso é tratado por Paro (2011) que identifica a sobreposição das práticas administrativas sobre as atividades pedagógicas nas escolas estaduais. Para ele, tal fator tem contribuído para o gradativo afastamento do real propósito escolar que consiste no desenvolvimento de ações que ampliem o interesse do aprendizado do estudante e não com o desenvolvimento de práticas administrativas, que são cada vez mais cobradas pelos sistemas de ensino.

CONCLUSÃO

A descentralização financeira dos recursos da educação no Brasil ocorreu de forma lenta, porém gradativa. Esse cenário muda de maneira significativa no início dos anos de 1990, que em consonância com os demais países desenvolvidos, passou a executar a sua reformulação do papel do Estado. O interesse central dessa proposta consistiu na substituição de uma estrutura garantidora dos direitos sociais da classe trabalhadora, por uma que é direcionada a atender somente os interesses da classe dominante, que detém o controle do capital.

Essa reforma causou mudanças na relação entre o poder central com os sistemas de ensino e com a escola. No caso dos sistemas de ensino municipais, a União utilizou-se do FUNDEF como instrumento que passaria a garantir aos municípios a “capacidade” de arcar com o novo desenho proposto, enquanto que para as escolas foi adotado o PDDE como estratégia financeira para proporcionar a “autonomia” da gestão e das práticas educativas que a unidade educativa se propõe a desenvolver.

Se por um lado, a política pública de descentralização financeira ampliou o montante de recursos financeiros disponibilizados para as escolas da educação básica, por outro diminuiu a participação mais ativa do poder central no interior dessas instituições de ensino. Isso ocorre pelo

caminho de transferência de responsabilidade de todas as ações para o interior da escola, afinal de contas, ela dispõe de recursos financeiros que “asseguram” a prestação de serviços educacionais de qualidade para as crianças e adolescentes que lá estão inseridos. Essa situação é característica do Estado Mínimo, que deixa de garantir os direitos sociais para servir apenas como um ente regulador das ações.

REFERÊNCIAS:

ADRIÃO, Theresa. **Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização.** In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (organizadores). Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil. Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

MAFISSOLI, Andréia da Silva. **20 anos do programa dinheiro direto na escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública.** Gramado – Anais do 3º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA, 2015.

NOVAIS, Ivan Luiz e FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional: características e perspectivas.** RBPAE – v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola.** Ed. Cortez – São Paulo, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. **O estado brasileiro e a política educacional nos anos 90.** In: Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação. 23ª Reunião Nacional. Caxambu, MG, 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. **O programa dinheiro direto na escola no contexto de mudanças na configuração do estado.** In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (organizadores). Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil. Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A descentralização financeira na educação.** In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (organizadores). Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil. Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.