

REFERENCIAL ANALÍTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO CAMPO INVESTIGATIVO

Inalda Maria dos Santos¹
Universidade Federal de Alagoas
inaldasantos@uol.com.br

Resumo: O presente texto visa problematizar como vem se dando a produção de conhecimento sobre as políticas públicas, de modo particular, a política pública de financiamento da educação. Neste sentido, apresentamos uma análise conceitual acerca do campo das políticas públicas e do financiamento da política de educação, a exemplo do FUNDEF. Por isso, ao considerarmos as contribuições dos estudos e pesquisas sobre a política de financiamento da educação, concluímos apresentando diferentes posições/análises sobre os alcances da política do FUNDEF para a realidade da educação brasileira, pontuando seus limites e perspectivas.

Palavras-chave: políticas públicas; financiamento da educação; Fundef

INTRODUÇÃO

Ao tratarmos da análise das políticas públicas como um campo de investigação na área das ciências humanas, nos reportamos inicialmente a uma breve reflexão acerca do lugar e da legitimidade do Estado e da ação pública. Por isso a análise das políticas concentrará seu olhar sobre a ação em seu conjunto – concepção, formulação, decisão e implementação, que exprime concretamente seu foco de atuação, a saber, as condições viáveis de realização em colaboração com os atores sociais locais. A partir desse entendimento, buscamos conceber uma política pública como um constructo social e um constructo de pesquisa. Para tanto, um primeiro passo consiste na definição do que é uma política pública e do que é uma análise de política pública.

Nesse sentido, nos apoiaremos nos referenciais de Muller & Surel (2004), que, ao se referirem às políticas públicas, constatam que:

toda ação pública, em qualquer nível que seja, e qualquer que seja o domínio a que se refere, entra no campo da análise das políticas públicas (p. 16).

Acrescenta ainda três grandes rubricas acerca das políticas públicas, a saber:

uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência (expertise); ela tende a constituir uma ordem local (MULLER & SUREL, 2004, p. 16).

A seguir, descreveremos a seguir algumas nuances dessas três características das políticas públicas. A primeira diz respeito a uma política pública enquanto um conjunto de medidas concretas que exprimem a substância visível de política, ou seja, um conjunto de recursos financeiros, intelectuais (competências), reguladores (caráter normativo) e materiais. Isso implica: (1) saber quem define as normas da ação pública; (2) saber que todas as medidas

devem ser reunidas num quadro normativo e cognitivo coerente; (3) compreender o caráter intrínseco contraditório de toda política.

De acordo com as indicações de Muller & Surel (2004), do ponto de vista teórico-metodológico, o trabalho de análise das políticas públicas “deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação das políticas” (p. 20).

No tocante ao entendimento de uma política pública como expressão do poder público, refere-se à busca da identificação dos elementos que fundamentam a especificidade da ação do Estado. O texto alude que, tradicionalmente, uma política governamental compreende elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva; que a análise das políticas públicas contribuiu muito para demonstrar que a especificidade da ação do Estado não deve desembocar numa reificação do poder público como um bloco homogêneo e autônomo; e que o problema consiste na identificação da fronteira entre espaço público e privado.

Nesse sentido, conclui Muller & Surel (2004, p. 21) que:

o prisma analítico das políticas públicas deve, desse ponto de vista, tornar-se a ocasião de uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado.

Outro aspecto de uma política pública é que ela constitui uma ordem local, ou seja, para se estudar uma política pública é preciso levar em conta o conjunto de indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado no espaço público da política.

Por isso, alerta Muller & Surel (2004, p. 23):

um dos desafios da análise da ação do Estado será, assim, o de constituir e de construir o continuum dos modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas.

Diante das questões suscitadas acima acerca da ação do Estado e da análise de suas políticas públicas, focalizamos o nosso interesse em problematizar como vem se dando a produção de conhecimento sobre as políticas públicas e sua contribuição como constructo teórico-conceitual para compreender a realidade social, no caso aqui, a política de financiamento público da educação brasileira. Nesse sentido, situaremos estudos e pesquisas que vêm se debruçando sobre o campo das políticas públicas.

1. ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE PERCURSO HISTÓRICO

Assumimos como informações importantes para delinear o campo das políticas públicas as contribuições de Melo (1999), que demarcam essa trajetória na área das Ciências Sociais.

Segundo o autor, os trabalhos desenvolvidos nessa área, como sugestão didática, foram agrupados em três sub-conjuntos:

- 1º Sub-conjunto: toma como objeto de estudo, o regime político, instituições políticas ou o estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos, como o patrimonialismo, clientelismo, autoritarismo e, recentemente, a produção sobre a reforma do estado;

2º Sub-conjunto: trata de trabalhos sobre políticas setoriais, combinando a análise do processo político com a análise de problemáticas internas como questões relativas à cidadania e participação política, processos decisórios e grupos de interesses;

- 3º Sub-conjunto: consiste nas análises de avaliação de políticas.

Em se tratando especificamente dos estudos de Políticas Públicas na educação, conforme Azevedo & Aguiar (2001), o quadro atual reflete, de um lado, a predominância de trabalhos com ênfase em análises de política setorial, ou seja, em estudos de programas e projetos governamentais, com perfil de avaliação. Em contrapartida, raros são os estudos voltados para análise do macro, no sentido de apreender concepções implícitas nas políticas educacionais.

Segundo as pesquisadoras, o significado atribuído às políticas de educação presente nos trabalhos analisados foram:

tratadas na qualidade de componentes do conjunto das políticas públicas de corte social, entendidas como a expressão da ação (ou não ação) social do Estado e que têm como principal referente a máquina governamental, no movimento de regulação do setor educação. Isto sem desconhecer o papel de distintos atores ou sujeitos coletivos que interagem nesse processo (Apud JOBERT E MULLER, 1987; AZEVEDO, 1997; AZEVEDO & AGUIAR, 2001, p. 73).

Nesses termos,

'concepções' foram entendidas como a expressão dos referenciais normativos subjacentes às políticas e que podem se materializar nas distintas filosofias de ação. Ao passo que 'programa' foi tomado no sentido strictu quando referenciado às políticas, como policy: programa de ação, que também se desmembra em projetos (AZEVEDO & AGUIAR, 2001, p. 73-74).

Esse estudo constatou que as análises em torno das políticas de educação tratam de um campo investigativo relativamente novo, ainda não consolidado em termos de referências analíticas, muito embora haja indício de um esforço na área no sentido de identificar pressupostos e fundamentos que respaldam os referenciais das políticas.

Por fim, conclui o trabalho ressaltando a necessidade da apropriação de ferramentas teórico-analíticas vindas de outros campos do saber, em particular das Ciências Sociais e Humanas, como contribuição para o tratamento de determinados conceitos e categorias e das suas significações.

Situando a política pública sob o prisma teórico-conceitual, e considerando a referência analítica de Muller & Surel (2004) já mencionada acima, destacamos também como contribuição o exercício reflexivo-analítico de Reis (2003), ao discorrer sobre a natureza de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, onde coloca com muita propriedade que o "especialista", quando está analisando a formulação, a implementação ou os resultados de *policies*, deve ter o cuidado de ver com clareza que as suas análises podem interpelar situações concretas, examinar tecnicamente problemas empíricos específicos e servir para legitimar ou deslegitimar as escolhas políticas efetivas. É preciso, assim, estar ciente de que as políticas públicas são uma área propositiva, embora a dimensão técnica se legitime.

Desse modo, a autora alerta para a seguinte situação:

[o que] eu lembraria para uma agenda de pesquisas em políticas públicas é que os projetos tenham uma sustentação teórica. Isso parece demasiado óbvio para requerer atenção. Contudo, na prática vemos que com muita frequência descuidamos desse princípio. Talvez o problema seja mais agudo na prática do ensino do que na da pesquisa em políticas públicas, mas em ambos os casos vale a pena enfatizar que nós nos beneficiamos e muito ao adotar uma postura atenta aos parâmetros teóricos que modelam nossas análises, por mais empíricas que sejam. O problema inverso deve nos preocupar igualmente. Pesquisas e cursos que são rotulados como análises de políticas públicas, na realidade, apenas se referem a políticas, sem tratá-las de forma específica e sistemática (REIS, 2003, p. 2).

A autora ressalta ainda a necessidade da elaboração de uma “agenda de pesquisa”, aqui entendida no sentido da filosofia da ciência, ou seja, como um programa de trabalho que define uma comunidade científica. Em suma, o trabalho do pesquisador no campo das políticas públicas exige o confronto de questões técnicas, políticas e institucionais, bem como suas referências teóricas e empíricas. (REIS, 2003).

Pelo exposto, é oportuno definir o entendimento de Política Pública assumido aqui, pois esse delineamento pretende situar o lugar de onde falamos:

Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em Ação” (JOBERT & MULLER, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001, p.31).

Nesses termos, partindo do pressuposto acima, entende-se a educação como política pública social, aquela em que há a participação da sociedade civil na sua definição e formulação junto aos organismos do Estado. Este, por sua vez, atuará como implementador, na esfera pública, dos anseios, aspirações e necessidades da população. Nesse sentido, concordamos com o pensamento de Höfling (2001) quando diz que: “É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo” (p. 32). Mas é justamente nesse ponto que nem sempre há convergência, pois convivemos com conflitantes concepções, teorias e práticas que pensam o social.

Historicamente, as políticas públicas constituem respostas do Estado às demandas da sociedade e que se expressa no compromisso público numa determinada área de atuação a longo prazo. Para Pereira (1994, *apud* CUNHA & CUNHA, 2002, p. 12), a política pública consiste numa

linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual.

Acrescenta ainda que:

embora as políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos. (PEREIRA, 1994, *apud* CUNHA & CUNHA, 2002, p. 14)

Dentre as diversas políticas públicas, priorizaremos a política social por considerá-la fundamental na garantia dos direitos sociais básicos para a vida dos cidadãos, como o direito ao trabalho, à habitação, à saúde, à educação etc. Entretanto, a forma de acesso a esses bens públicos tem se diferenciado ao longo do percurso da história do Brasil.

Diante desse contexto, compartilhamos com o argumento de Höfling (2001), de que pensar em

política educacional, ações pontuais voltadas para maior eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos são insuficientes para caracterizar uma alteração da função política deste setor. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação de resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política da educação (HÖFLING, 2001, p. 39).

Daí a importância de saber como foi se construindo a relação Estado e Sociedade ao longo da história, que, na maior parte das vezes, tem elaborado diretrizes de políticas públicas sociais com conotação de programas descontínuos, episódicos, setoriais e paliativos. Pois é notório que ainda não construímos uma cultura de Política Pública como expressão da explicitação e discussão dos direitos construídos no espaço público coletivo.

Nesse sentido, uma questão levantada pela Dagnino (2002) é a de que um dos obstáculos existentes para a maior parte daqueles que se envolvem com Políticas Públicas, ou seja, na sua formulação, discussão, deliberação ou execução, é a exigência do domínio de um saber técnico especializado, o que, em geral, não ocorre na sociedade, em especial na classe social mais simples e menos escolarizada, pois, para

entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios, há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos (DAGNINO, 2002, p. 284).

Pelo contrário, como aponta Dagnino (2002), é preciso que se considerem três questões inter-relacionadas no momento de se analisar uma política pública:

1. A questão do sentido das políticas; que em geral são pontuais e setoriais;
2. A fragmentação das políticas;
3. O caráter paliativo e compensatório das políticas.

No entanto, adverte-nos de que mais do que criticar os modelos alternativos de formulação de políticas públicas, como as ONGs, é importante que se explicitem seus pressupostos e suas implicações, pois,

se de fato é esta a questão fundamental implícita nas críticas que fazemos, é preciso reconhecer, desde logo, que ela transcende a dimensão da participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas e se remete ao âmbito mais amplo – e ainda mais complexo – dos modelos de gestão do Estado, uma distinção com frequência ausente em avaliações desse teor (DAGNINO, 2002, p. 298).

Por outra parte, no que se refere à constituição de políticas sociais para a educação no Brasil, que muitas vezes tem se mostrado distante do contexto real das necessidades da população, Ciavatta (2002) salienta a importância de se conhecer o movimento histórico das políticas educacionais assumidas no Brasil:

As políticas educacionais refletem as diferentes conjunturas históricas. Nas políticas devemos captar o movimento da sociedade e as vozes que se fazem ouvir. Com o risco de fazer alguma simplificação da riqueza dos processos sociais envolvidos nas diferentes orientações pelas quais tem passado a educação brasileira, destacamos três movimentos principais: as políticas e planos educacionais que expressam a intenção de abranger as questões educacionais como um todo; as políticas que se caracterizam por um projeto de educação com ênfase na preparação da força de trabalho e as políticas mais fragmentárias, que podem cobrir um ou outro aspecto, mas que fazem parte das chamadas políticas sociais (CIAVATTA, 2002, p. 96).

É inserido nesse panorama geral de análise das políticas públicas de cunho social que se localizam a pertinência dos estudos e pesquisas realizados no campo do financiamento da educação, de modo específico, destacaremos aqueles estudos que problematizaram o alcance das políticas públicas como do FUNDEF nas diversas realidades brasileiras analisadas.

2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

De um modo geral, ainda são poucos os pesquisadores interessados em estudar a política educacional no Brasil sob o ângulo do seu financiamento. Não estamos dizendo que inexistem estudos sobre o financiamento da educação no Brasil, mas que são poucos os que privilegiam a dimensão do financiamento como um dos aspectos imprescindíveis para se analisar a educação como política pública (AZEVEDO, 1997). Pois, é através da cadeia de relações representadas pelas decisões sobre a alocação de recursos e dos respectivos gastos que se podem apreender elementos significativos sobre a natureza dos objetivos e metas estabelecidos e sobre as prioridades traçadas para a política educacional.

Numa revisão preliminar da literatura pertinente, foi possível identificar um número relativo de estudos sobre o financiamento da educação que, historicamente, vêm sendo produzidos pelos ou para os órgãos governamentais, através dos seus técnico-especialistas, como uma ferramenta auxiliar nas decisões do governo. Nesse quadro, situam-se os trabalhos nascidos no próprio Ministério da Educação, através do INEP, ou, principalmente, no Ministério do Planejamento, através do IPEA², a exemplo de Negri

(1997), Xavier (1991), Xavier e Plank (1992), Marques (1991), Castro (1989), Fagnani (1989), Souza (1979), entre outros.

Trata-se de um quadro que parece ter ligação direta com a própria constituição do campo disciplinar das políticas públicas no Brasil. Segundo Melo (1999), há um problema clássico para que seja demarcado o objeto desse campo no interior das ciências sociais – entre a sociologia e a ciência política (e historicamente em relação ao campo do direito):

a relativa indistinção entre os cientistas sociais e os especialistas setoriais em políticas públicas debilita o esforço de demarcação da especificidade da análise ancorada disciplinarmente (nas ciências sociais) em relação à análise dos especialistas setoriais em uma área de política pública.

Ainda de acordo com Melo (1999), a institucionalização do campo de estudo das Políticas Públicas no Brasil é bastante incipiente, e sua genealogia intelectual é relativamente curta, dada as limitações que esse campo vem enfrentando ao longo da produção de conhecimento concernente. Nesse sentido, observa-se que muitos estudos, apesar de estarem se distanciando da gestão de governo, continuam associados a entidades governamentais. Os que tratam, sobretudo, da avaliação de políticas foram e continuam sendo realizados por instituições governamentais, como é o caso da FUNDAP³, em São Paulo, e do IPEA, do Ministério do Planejamento. O autor chama também a atenção para um duplo risco existente nessa proximidade da disciplina com os órgãos de governo, devido à “possibilidade da dimensão analítica ser subsumida em análises normativas e prescritivas e da agenda de pesquisa ser ‘pautada’ pela agenda de governo” (MELO, 1999, p. 32).

Por outro lado, Velloso (2001), a partir de uma pesquisa que mapeou o cenário sobre os estudos existentes no Brasil a respeito do financiamento da educação, mostra que tais estudos vêm ganhando autonomia acadêmica, na medida em que estão se constituindo como tema específico de grupos de pesquisas de programas de pós-graduação. Desse modo, estão deixando de ser cativos da temática “Economia da Educação” e passando a integrar o campo do “Financiamento Escolar”.

Na pesquisa, esse autor identifica que os temas mais recorrentes nesse campo são os que focalizam os anos 90 e que abordam questões como equidade, custo-aluno anual, financiamento das instituições de ensino superior, peso das bolsas de estudos. Além disso, há alguns estudos que fazem a avaliação de programas específicos do financiamento, como os que abordam o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (VELLOSO, 2001).

Com efeito, o FUNDEF pode ser considerado o programa que mais chamou a atenção dentre as medidas de política educacional implantadas nos anos 90. Por isso, tem sido alvo de investigações de mais de uma dezena de pesquisadores, dentre os quais podemos apontar Alves (2002), Bassi (2001), Davies (1999), Gil Esteves (2005), Juca Gil (2005), Gemaque (2004), Menezes (2005), Monlevade & Ferreira (1997, 1998), Oliveira (2002), Pereira (2006),

Rodrigues (2000, 2003), Sales (2001), Sousa Junior (2001), Verhine (1999). Além dos estudos sobre o FUNDEF, também é possível localizar outros trabalhos de cunho acadêmico que procuram fornecer uma visão mais ampliada sobre o financiamento da educação no Brasil. Dentre eles, podemos destacar os trabalhos de Callegari & Callegari (1997), Dourado (1999), Melchior (1997), Pinto (2002) e Velloso (1992).

Ao considerarmos as contribuições dos trabalhos citados acima, apresentamos a seguir diferentes posições/análises sobre os alcances da política do FUNDEF para a gestão e financiamento da educação pública no Brasil, pontuando seus limites e perspectivas.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DO FUNDEF: LIMITES E PERSPECTIVAS

A área de conhecimento do financiamento da educação pública vem ganhando espaço enquanto campo de saber a partir dos anos 90, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, que originou a lei do FUNDEF. Desde então, as pesquisas que abordam essa temática vêm expandindo-se de tal forma que, hoje em dia, encontros de pesquisa do campo da educação têm destinado um grupo de trabalho específico para agrupar os trabalhos e pesquisas que vêm debruçando-se sobre a questão do financiamento da educação em seus diversos enfoques, de modo particular sobre o FUNDEF e, a partir do ano de 2006, com a aprovação do novo fundo da educação, o FUNDEB, este último como o atual dispositivo normativo que orientará o financiamento da educação básica.

Ao analisar a literatura que aborda a discussão sobre o FUNDEF, Amaral (2001) nos esclarece que o formato que o Fundo apresenta encontra semelhanças com a proposta de financiamento elaborada pelo professor Anísio Teixeira, na década de 1960, para o ensino primário na época. Porém, apesar da semelhança quanto à metodologia, existem diferenças marcantes, quais sejam:

1. Na proposta de Anísio Teixeira o cálculo custo/aluno/ano é definido a partir do salário do professor, enquanto no FUNDEF a definição do custo/aluno/ano é feito a partir do montante de recursos já previamente estabelecido. Portanto, “é preciso ressaltar que na proposta Anísio Teixeira não há um limite previamente estabelecido para o volume total de recursos a ser aplicado no ensino primário obrigatório”;
2. No modelo de financiamento de Anísio Teixeira foi previsto a atuação de um Conselho de Educação forte e com poderes para controlar e não apenas fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo, além disso, também “prega uma educação para todos, quando considera todas as pessoas da faixa etária e não apenas as matrículas, e estabelece um fundo de caráter permanente, o que permitiria um contínuo aperfeiçoamento e sua definição, aplicação e fiscalização; [em contrapartida], o caráter temporário do Fundef poderá trazer barreiras intransponíveis para aqueles municípios que recebem volumes substanciais de recursos desse fundo, onde fica uma pergunta: como financiar a educação, quando se encerrar o processo de redistribuição entre municípios?”
3. “O valor do custo/aluno/ano imaginado por Anísio Teixeira foi de R\$ 491,43 que não é muito maior dos R\$ 423,07 calculado pelo governo federal em 1998, e na prática não foi cumprido como prescreve o art. 6º da Lei nº 9.494/96, pois utilizou o valor de R\$ 315,00. O que evidencia que apesar da divulgação dos números e da propalada prioridade com a melhoria da qualidade do ensino e do trabalho docente, o investimento

contábil não é compatível com a real demanda da realidade educacional brasileira (AMARAL, 2001, p. 288)”.

De uma perspectiva também crítica, Arelaro (2005) afirma que, apesar de a proposta da Emenda Constitucional que criou um novo fundo – o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação e Valorização dos Profissionais de Educação) – incorporar as diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica, por não implicar aportes novos de recursos não motiva as prefeituras, como ocorrera na aprovação do fundo anterior (o FUNDEF).

Destaca ainda que:

a forma tradicional de otimizar recursos na área de educação é bem conhecida, ou seja, amplia-se o número mínimo de alunos em sala de aula, mantendo-se o mesmo número de professores – alternativa esta em pleno uso no Brasil. Pesquisas⁴ realizadas de qualidade da implantação do Fundef confirmam o aumento desse número de alunos por sala de aula, com a manutenção do mesmo currículo e das mesmas estratégias de ensino (ARELARO, 2005, p. 14-15).

Ainda segundo Arelaro (2005), com o estabelecimento da Resolução CEB/CNE nº 3, de 8/10/1997, que “fixou Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, coloca-se como incentivo de progressão por qualificação pelo trabalho docente:

o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema (b, VI, artigo 6º).

A tradução que tem sido feita em boa parte das redes públicas como forma de “compensar” o desgaste docente, uma vez que o aumento salarial e a fixação da professora num único estabelecimento de ensino não se efetivaram no FUNDEF, é o do incentivo de gratificações, obedecendo, em geral, a três critérios: (1) ao número de alunos aprovados, (2) aos dias de frequência dos professores na escola e (3) a não-evasão dos alunos (ARELARO, 2005).

Diante desse cenário, embora as oportunidades de acesso à educação fundamental tenham aumentado, isso não significa que o nível de escolarização da população venha ocorrendo como esperado e proclamado pelas políticas implementadas na década de 1990 e pela aplicação do FUNDEF.

Ademais, vale ressaltar que o discurso de que a ação do FUNDEF venha tendo o êxito propagado nem sempre corresponde à realidade, pois, apesar do discurso centrar-se na melhoria da qualidade do ensino e na valorização do docente, por meio do implemento de ações ditas descentralizadas e da ampliação da sua gestão, muitas vezes as mudanças promovidas na realidade das escolas públicas não têm correspondido às suas expectativas e/ou muitas vezes vêm se caracterizando como mudanças pontuais.

Para além das críticas feitas por setores comprometidos com a qualidade da educação e seu financiamento, cabe também aqui mencionar os avanços ou expectativas que o FUNDEF trouxe para a realidade educacional e a valorização do professor, conforme transcrito abaixo:

destaca-se, como grande inovação trazida pelo Fundef, a forma de repartição dos recursos, principalmente ao efetuar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério (CASTRO, 2001, p. 19).

a nova Lei traz explícita a preocupação do governo em reduzir, no campo educacional, as extensas desigualdades inter-regionais tanto em termos de gasto por aluno quanto em termos de salário docente. [E também] em estabelecer dispositivos que disciplinem a distribuição dos recursos educacionais, elegendo como prioritário o desenvolvimento e manutenção do nível de ensino fundamental (DRAIBE, 1998, p. 20).

Nesta mesma direção, Negri (1997) viu a aprovação da Emenda Constitucional n° 14 como algo positivo e importante para a implementação de uma política redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais, pois na sua visão:

aprovou-se uma ‘minirreforma’ tributária, introduzindo nos critérios de partilha e de transferência de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o número de alunos –, equalizando o valor a ser aplicado por aluno no âmbito da unidade da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar do município ser estadual ou municipal. Dentro da unidade da Federação, ela e municípios terão a sua disposição o mesmo valor por aluno/ano (NEGRI, 1997, p. 11).

Em outro depoimento favorável ao FUNDEF, Luce (1998, p. 12) salienta como aspecto positivo o estabelecimento de parcerias e o estímulo à realização do regime de colaboração entre os entes federativos, pois essa relação tradicionalmente tem se constituído de forma frágil e com pouca articulação. Assim, afirma a autora:

A implementação do Fundo obrigará, necessariamente, que haja um entendimento sistemático entre Estados e Municípios, incentivando um planejamento comum, que veja a ‘cidade’ na globalidade e não, simplesmente, as escolas, os alunos, os problemas de uma só rede.

Entretanto, é inegável que houve um aumento quantitativo da oferta do Ensino Fundamental pelos municípios, como repercussão do FUNDEF, bem como, em algumas situações, uma ampliação da discussão local sobre as questões educacionais.

Ademais, destacamos a contribuição dos estudos e pesquisas sobre o FUNDEF realizados no âmbito dos diferentes Estados da Federação, bem como a consolidação de um campo investigativo sobre a problemática do financiamento da educação brasileira. Como perspectiva, vislumbramos a necessidade de ampliação dos estudos de caráter mais analítico-conceitual e propositivo, cuja agenda de pesquisa se fortaleça como estudos de Políticas de Estado. Neste sentido, há um caminho a ser construído.

(Endnotes)

- 1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas.
- 2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- 3 Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo.
- 4 Conferir os Relatórios da Pesquisa “Avaliação da Implantação do Fundef em 24 Municípios Paulistas” e “Avaliação do Fundef no Brasil – uma amostra em 12 Estados”, 1998/2000 e 2000/2002, respectivamente.

4. REFERÊNCIAS

- ALVES, Maria do Socorro Valois. *Financiamento da educação: o Fundef e a valorização do magistério nas municipalidades*. Dissertação de Mestrado em Educação. Recife: UFPE, 2002.
- AZEVEDO, Janete M. L. de & AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n° 77, Dez/2001.
- AZEVEDO, Janete M. L. de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira. *Educação & Sociedade: Dossiê “Políticas Educacionais”*. Campinas, ano XXII, n. 75, ago, 2001.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, n. 92, 2005.
- BASSI, Marcos Edgar. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. Tese de Doutorado em História e Filosofia da Educação. São Paulo: PUC, 2001.
- CALLEGARI, César & CALLEGARI, Nilton. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Editora SENAC, 1997.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *Financiamento da educação no Brasil*. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Brasília, v. 18, n. 74, p. 1-164, dez, 2001.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *O impacto do novo texto constitucional no financiamento da educação*. Brasília: IPEA, 1989.
- CIAVATTA, Maria. A construção da democracia pós-ditadura militar: políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni (orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- CUNHA, Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysso et al. *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. Coleção polêmica do nosso tempo, 64.
- DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Reforma do estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. *Caderno de pesquisa*. n. 37. Campinas: UNICAMP: NEPP, 1998.

FAGNANI, E. *Governo Federal e financiamento da educação na Nova República*. São Paulo: FUNDAJ, 1989.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. *O financiamento de educação: Fundef na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches*. Tese de Doutorado. São Paulo: FEUSP, 2004.

GIL ESTEVES, Luiz Carlos. O Fundef no Estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores – 01/08/2005. *Revista Brasileira de Educação*. v. 12, n. 35, mai/ago, 2007.

GIL, Juca. *Conselho do Fundef no âmbito da união: um mecanismo de controle social?* São Paulo: USP, 2005.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: Políticas públicas e educação. *Cadernos CEDES*. São Paulo: UNICAMP, v. 21, n. 55, 2001.

JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. *L'État en Action*. Paris: PUF, 1987.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento do impacto*. Porto Alegre, Projeto de Pesquisa, jul, 1998.

MARQUES, A. E. S. *Despesas governamentais com educação: 1986-1990*. Brasília: IPEA, 1991.

MONLEVADE, J. e Ferreira, E. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia: Idéia, 1998.

MELCHIOR, José Carlos Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

MELO, Marcus André B. C. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sergio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré/ANPOCS: Brasília, DF: CAPES, 1999.

MENEZES, Janaína Specht Silva. *O financiamento de educação no Brasil: o FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores – 01/02/2005*. www.capes.gov.br/bancodeteses Consultado no dia 15/10/2007.

MULLER, Pierre & SUREL, Yves; [traduzido por] BAVARESCO, Agemir & FERRARO, Alceu R. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2004.

NEGRI, Barjas. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997. Série Documental. Textos para discussão.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O FUNDEF em debate: resultados de uma pesquisa com vistas a sua avaliação. *Anais da 25ª Reunião Anual da ANPED*. Caxambu, MG, 2002. (www.anped.org.br)

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. *Democratização da Política Educacional Brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas: do “dito feito” ao “feito não dito”*. Tese de Doutorado em Sociologia. Recife: UFPE, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, 1994.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, Vol. 23, n. 80, 2002.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, n. 51. São Paulo: ANPOCS, 2003.

RODRIGUÊS, Vicente. *Financiamento da educação e políticas públicas no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

- SALES, Luís Carlos et. al. *O impacto do FUNDEF no Piauí (1996-2000)*. Relatório de Pesquisa. Teresina: UFPI, 2001.
- SOUSA JUNIOR, Luís. O FUNDEF e o direito à educação básica. *Anais da 24ª Reunião Anual da ANPED*. Caxambu, MG, 2001. (www.anped.org.br)
- SOUZA, A. M. *O financiamento da educação e o acesso à escola no Brasil*. Brasília: IPEA, 1979.
- VELLOSO, Jacques. Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? In: WITTMANN, Lauro Carlos & GRACINDO, Regina Vinhaes (orgs.). *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE; Campinas: Editora Autores Associados, 2001.
- VELLOSO, Jacques. Impasse e alternativas no financiamento das políticas públicas para a Educação: um pano de fundo. *Estado e Educação*. São Paulo: Papirus, 1992. Coletânea CBE.
- VERHINE, R.E. O FUNDEF: suas implicações para a descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil. *Revista da FAEBA*, 8 (12) Salvador, 1999.
- XAVIER A. C. R. *O financiamento da educação em período de crise: pontos para discussão*, Brasília: IPEA, 1991.