

A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DOS PROGRAMAS DE MANUTENÇÃO ESCOLAR DO FNDE À FUNDAÇÃO DOS CECAMPEs

Adriana Almeida Sales de Melo
adriana@fe.unb.br
Beatriz Miranda Gomes
beatrizzgomezz@gmail.com
Universidade de Brasília - UnB, Brasil.

INTRODUÇÃO

No Brasil, país de dimensões continentais, a opção pelo federalismo tem origem nas características geográficas e sociais. Considerando as heterogeneidades brasileiras e a defesa de uma unidade nacional, instituiu-se na Proclamação da República (1889) um sistema político-administrativo com divisão de responsabilidades e autonomia local.

A estrutura do federalismo brasileiro é particularmente importante para discussão em políticas públicas, devido à interferência direta nas temáticas da democracia e da igualdade. Ao analisar a educação brasileira e a assimetria entre as condições dos entes federados, observam-se os impactos na educação, suas condições de oferta e sua dinâmica de financiamento. Com a República, a federação nasce na perspectiva da descentralização (OLIVEIRA e SOUSA, 2010).

O presente artigo considera o processo de configuração do financiamento da educação brasileira em seus avanços e entraves na descentralização de recursos direcionados à educação básica. Tem como objetivo discutir a fundação dos CECAMPEs (Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e a Gestão de Programas Educacionais) e o seu trabalho com os programas de manutenção escolar do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

O trabalho analisa a descentralização nos preceitos da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além de resgatar a política de fundos para contextualizar o debate sobre os programas de manutenção escolar do FNDE. Desta forma, iniciar um estudo sobre os CECAMPEs (2020-2022) e a proposta de atuação no aprimoramento destes programas.

O estudo pretende averiguar as primeiras contribuições do acompanhamento estabelecido pelo FNDE, verificando se o trabalho dos CECAMPEs fortalece o direito à

educação. Para atender aos objetivos de pesquisa deste estudo, foi utilizada a análise documental com vistas às leis de financiamento educacional e as resoluções do Ministério da Educação.

DESENVOLVIMENTO

Na história da educação brasileira, a vinculação de receitas para a educação representou um avanço na política de financiamento educacional. A fixação de dispositivos legais na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foram previsões fundamentais para manutenção e desenvolvimento da educação, assim como a política de fundos (1990) nos moldes do FUNDEF e do FUNDEB, com a finalidade de redistribuir recursos. A necessária política de fundos foi uma medida importante, porém insuficiente na garantia da educação de qualidade.

O financiamento da educação no Brasil retrocede novamente com a Emenda Constitucional nº 95/2016, fundamentada no teto de gastos públicos, a qual revoga as vinculações constitucionais de investimento em educação por vinte anos. Atualmente, as consequências desta medida se somam ao movimento de cortes na educação brasileira, fortalecido no último período (2016-2022).

Após retomar brevemente o histórico da política de financiamento do país a partir da CF/1988, destaca-se que, para este trabalho, descentralizar significa possibilitar a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão em políticas sociais (ARRETCHE, 2000). No entanto, há uma diversidade de entendimentos sobre o conceito, com várias linhas de abordagens.

Para contextualizar a discussão, o estudo apresenta duas abordagens distintas que disputam no campo da educação a descentralização de recursos. A primeira defende a descentralização como uma possibilidade de democratização, com processos coletivos de decisão, atendimento das necessidades locais, acompanhamento legítimo das políticas e programas e ampliação da autonomia-construída no ambiente escolar (BARROSO, 1996); A segunda abordagem se fundamenta na gerência da qualidade total e é orientada pelos pareceres das agências internacionais de financiamento, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que, por suas vezes, influem

formas de regulação das políticas nacionais em decorrência dos programas de cooperação desenvolvidos, principalmente para a educação.

Apoiado no conceito de descentralização como possibilidade de democratização, o FNDE oficializa em 2020 os CECAMPEs nas cinco regiões do país, em parceria com as universidades federais. Consistem em unidades de referência e apoio constituídos para desenvolver ações e projetos no âmbito dos programas e ações de manutenção escolar do FNDE, visando o aprimoramento da adesão, execução e prestação de contas.

O direito à educação não se faz sem políticas que garantam de forma efetiva condições estruturais e conceituais para a sua oferta com qualidade (LISNIEWSKI, 2016). Nesse sentido, o acompanhamento e participação dos CECAMPEs nas políticas e programas que objetivam a ampliação do acesso, permanência e qualidade educacional ganham destaque. Busca-se identificar os limites e possibilidades dos programas de manutenção escolar, com transferência direta de recursos e carácter suplementar, em específico: a) Programa Dinheiro Direto na Escola - Básico e Ações Integradas (PDDE); b) Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE); e c) Programa Caminho da Escola.

A política de transporte escolar representada pelos programas PNATE e Caminho da Escola visa a permanência dos estudantes que enfrentam dificuldades em acessar as instalações físicas das escolas, combatendo a evasão escolar. O PDDE-Básico destina-se à melhoria da infraestrutura física, viabilizando propostas pedagógicas cotidianas com o objetivo-fim de melhorar a permanência e o desempenho escolar dos estudantes. O PDDE-Ações Integradas engloba várias ações com finalidades e públicos-alvo específicos conforme a localização e demandas situacionais de ordem socioeconômica. Estas ações integradas se organizam nos eixos de estrutura e qualidade.

Sendo assim, definiram-se as áreas de atuação consideradas prioritárias para a colaboração: 1) formação de gestores da educação básica; 2) gestão do conhecimento; 3) monitoramento e avaliação de políticas educacionais; 4) métodos, técnicas e instrumentos aplicados à gestão de políticas públicas; 5) controle social de políticas públicas; e 6) políticas de manutenção e melhoria das escolas.

Diante da ampla malha conjuntural sobre a qual operam os programas descentralizados no Brasil, no contexto de gestão das políticas públicas educacionais, os

CECAMPEs estão organizados em três eixos, conceitualmente definidos no Guia de Atuação formulado pelo FNDE:

a) **assistência técnica**, organizada por um conjunto de ações efetivadas com o objetivo de manter os agentes capacitados, informados, atualizados, orientados quanto aos aspectos regulamentares e operacionais das políticas e envolvidos com a gestão; b) **monitoramento**, parte do pressuposto de que no processo de implementação dos programas sempre surgirão problemas, obstáculos e ocorrências não previstos que podem comprometer o alcance de metas e objetivos das políticas e que, por conseguinte, precisam ser equacionados pela gestão; e c) **avaliação**, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado que tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos (FNDE, 2020).

Desta forma, a atuação dos CECAMPEs amplia o alcance social dos programas de apoio à manutenção escolar, com gestores locais melhor qualificados e informados, com maior participação do controle social na execução da política pública local, maior quantidade de indicadores avaliados e mais transparência, além do aumento da capacidade de aprimoramento dos programas com base em evidências. Assim, contribui de forma significativa para assegurar que as ações executadas pelos níveis locais produzam resultados convergentes às expectativas definidas na formulação dos programas educacionais.

CONCLUSÃO

A gestão da política pública descentralizada torna-se uma complexa tarefa em um país de múltiplas capacidades econômico-administrativas, com diversos níveis de maturidade institucional. E, apesar da vantagem de rápida resposta às necessidades específicas de cada município e de cada escola, nota-se também a necessidade de um acompanhamento detalhado para controle da execução por parte dos órgãos centrais. Evita-se, assim, que a finalidade da política seja desvirtuada no processo de execução. Nesse sentido, os CECAMPEs avançam em seus trabalhos, com sugestões para elaboração de normativas menos complexas e mais publicizadas, ajustes nas regras de execução e prestação de contas dos programas e ampliação da assistência técnica para os gestores. Progridem na perspectiva de descentralização da política educacional como garantia ao direito à educação.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.

BARROSO, J. **O Estudo da Autonomia da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída**. In: BARROSO, João (org). O Estudo da Escola. Portugal: Porto Editora, 1996. p.167 – 189.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Atuação dos CECAMPEs**. Brasília: MEC/FNDE, 2020. p. 7-9.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. **Legitimidade Jurídico Democrática do Direito à Educação**. In: Rocha, Maria Zélia Borba (org), Pimentel, Nara Maria (org). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 61-98.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e SOUSA, Sandra Zákia. **O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil**. In:Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades e garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-38.