

MAIS COORDENAÇÃO E MENOS CONTROLE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS – UMA VISÃO SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Autores:
Leomir Ferreira de Araujo, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Brasil,
(leomir.araujo@fnde.gov.br)

A execução de políticas educacionais em âmbito nacional, num país com dimensões continentais como o Brasil, demanda a descentralização de recursos e funções para os entes subnacionais, a fim de que seja possível alcançar comunidades isoladas, criar soluções que corrijam as diferenças urbano-rurais e que respondam às questões de gênero e de raça das várias nações que habitam o território nacional. Descentralização de políticas é fundamental para aproximar o Estado das demandas sociais e construir soluções customizadas que atendam às reivindicações e às características socioculturais dos diferentes públicos assistidos. No entanto, o modo como realizar descentralização é uma questão que atravessa vários governos e chega à atualidade sem alcançar resultado satisfatório sobre a melhor forma para os três níveis de governo atuar de maneira complementar.

Hoje, a maior parte dos repasses realizados pelo governo federal acontece por meio de programas educacionais, que possuem regras, rotinas e prazos pouco flexíveis sobre como o dinheiro deve ser aplicado. Dessa forma, os gestores locais têm pouca autonomia para definir como empregá-los. As verbas geridas pela União seguem destinações específicas, cuja aplicação é acompanhada e controlada pelo instrumento de prestação de contas – vilão burocrático dos entes subnacionais, que empregam esforço administrativo para realizá-lo anualmente, e também do governo federal que igualmente ergue outra estrutura burocrática para validar os relatórios que chegam de todo país. Após empregar os recursos, os entes subnacionais precisam prestar contas ao governo federal sobre como eles foram usados, lançando as informações no SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas ou no Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle. A análise dos dados é realizada por técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que irão validar ou não as informações lançadas. Caso a prestação de contas não seja aprovada, o ente federado fica inadimplente com o

FNDE e desqualificado a receber novos recursos. Por isso, os estados e municípios precisam usar o dinheiro que recebem dentro das finalidades para os quais foram descentralizados, restando pouca margem aos gestores para definir prioridades e estabelecer suas próprias políticas educacionais. A situação é um resultado não desejado do progressivo controle criado pela máquina administrativa para proteger o orçamento da educação de práticas de corrupção.

Para demonstrar esse argumento, será realizada uma breve descrição do processo histórico pelo qual se chegou ao nível atual de controle administrativo (e protocolar) em detrimento de resultados efetivos no campo da educação pública brasileira. A partir da experiência da construção dos programas educacionais e da estruturação do FNDE, a apresentação pretende destacar os percalços burocráticos que levaram às limitações atuais do governo federal para realizar coordenação em vez de controle social e de que forma eles terminaram mantendo o modelo *top down* de gestão de políticas educacionais herdado do período militar.

Em seguida, a partir das informações dos municípios brasileiros lançadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), em 2020, é feita uma descrição da estrutura de financiamento da educação básica pública no país: principais fontes de financiamento (Salário-Educação, Fundeb, royalties do petróleo e orçamento dos próprios entes subfederados); como os recursos foram aplicados (distribuição em despesas de custeio e capital, despesa com pessoal e investimentos); e as fontes de receita que ofereceram maior autonomia à gestão local para aplicar na melhoria dos serviços prestados pelas redes de ensino. A proposta é demonstrar, analisando a estrutura de financiamento da educação brasileira, a pouca margem que resta aos entes subnacionais para elaborar ou participar da elaboração de políticas de educação.

A análise do total de gastos em educação fornece indicadores desse resultado. Dados declarados pelos municípios no Siope, de 2017 a 2020, demonstram que, em média, 4% foram para despesas de capital – um indicador da dificuldade dos municípios de empreender políticas estruturantes. Cerca de 50% dos municípios brasileiros, em 2020, gastaram menos de R\$ 400mil/ano em despesas de capital, considerando recursos próprios, Fundeb e transferências realizadas pelo FNDE. Esse valor foi equivalente à R\$ 307,08 por matrícula.

O engessamento do orçamento da educação não permite que se discuta o meio para alcançar as metas na educação definidas no Plano Nacional de Educação, pois o modelo de financiamento ainda segue uma estrutura verticalizada de gestão, em que o governo federal descentraliza recursos e cobra execução, sem dialogar sobre os caminhos necessários para promover resultados efetivos no campo da educação.

A apresentação conclui que, embora tenha ocorrido ganhos no que se refere à institucionalização dos programas, simplificação dos processos e no desenvolvimento de conhecimento técnico específico para realizar transferências aos entes federados, as mudanças não romperam com o desenho *top down* das políticas típicas do governo militar: a formulação da política continuou concentrada no Ministério da Educação, enquanto estados, municípios e Distrito Federal executam e prestam contas da aplicação dos recursos públicos a União. O esforço da máquina administrativa federal voltou-se para a fiscalização e controle da aplicação do dinheiro público em vez de concentrar-se na construção de soluções coordenadas com os entes subnacionais.

Embora os programas prevejam a participação de conselhos e de organizações civis, ainda é preciso democratizar as políticas, de forma que os entes subnacionais possam participar da definição das prioridades e da construção de estratégias conjuntas sobre como implementá-las. Se há problemas, ainda, de capacidade estatal no que se refere aos aspectos administrativos e burocráticos, será preciso ampliar a competência do governo federal principalmente na dimensão política, na construção de acordos, parcerias, ações conjuntas, a fim de melhorar os resultados da educação brasileira e encontrar formas mais eficazes e efetivas de gerir os recursos públicos.

A descentralização de políticas públicas passa a exigir o aperfeiçoamento da capacidade estatal em todos os níveis de governo para construir políticas em conjunto, negociar estratégias, executá-las e avaliar resultados. Trata-se de uma nova forma de conhecimento que, superando o formalismo burocrático, entre no campo da agência política.

Além da melhoria na capacidade estatal dos três níveis de governo, também é fundamental a definição de regras que especifiquem as responsabilidades de cada esfera governamental e como irão trabalhar de forma complementar, ou seja, é necessária a institucionalização do Sistema Nacional de Educação. Hoje, a atuação dos três níveis governamentais, na área de educação, é compartimentada, cada um concentra suas ações

na etapa que a Constituição estabelece como prioritária. Os programas, por sua vez, se desdobram como unidades independentes, não estão entrelaçados em estratégias políticas de longo prazo. Tornaram-se rotinas burocráticas de transferências de recursos ou de distribuição de serviços e bens, quando seria necessária a associação de políticas de diversos setores (saúde, economia, assistência social etc.), para superar os problemas sociais históricos do país. Ademais, são programas que não interagem com aqueles executados pelos entes subnacionais, podendo até mesmo concorrer com políticas estaduais e municipais (LOBO, LUSTOSA e PAZ, 2018).

Palavras-chave: Fundeb, federalismo, descentralização, capacidade estatal, financiamento educacional

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando. (2010), “A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento”. *In: Oliveira, Romualdo Portela de; Santana, Wagner. (Org.) Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília, Unesco, p. 39-70.

ARRETCHE, Marta T. S. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. *In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). Políticas públicas: coletânea.* Brasília: Enap, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha C. (2014), “Capacidades Estatais e Democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas”. *In: Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha C. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2014. p.15-28.

LOBO, Cinara G; LUSTOSA, David; Paz, Adalberto Domingos da. (2018). Os Desafios da Descentralização e Capacidade Estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *In: Ximenes, Daniel. (Org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais.* Brasília, Enap, p. 125-171.

SAVIANI, Dermeval. (2008), Desafios da Construção de um Sistema Articulado Nacional de Educação. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro – RJ, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out.