

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: O QUE A ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS, JOVENS, ADULTOS E IDOSOS TEM A VER COM ISSO?¹

POLICY FOR FUNDING BASIC EDUCATION IN BRAZIL: WHAT DOES THE LITERACY OF
CHILDREN, YOUTH, ADULTS AND ELDERLY HAVE TO DO WITH IT?

Lourival José Martins Filho

Universidade do Estado de Santa Catarina
lourivalfaed@gmail.com

Fabricio Spricigo

Instituto Federal de Santa Catarina
fabriciospri@hotmail.com

RESUMO

O estudo, de natureza bibliográfica, problematiza as políticas de financiamento da educação básica no Brasil, abordando suas dimensões legal, socioeconômica e implicações para a alfabetização de crianças, jovens, adultos e idosos. Realiza-se um breve levantamento bibliográfico nos anais da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) à luz da perspectiva teórico-metodológica crítico-dialética. Constata-se que, entre conquistas e retrocessos, o fundo público de financiamento da educação vem sendo bastante disputado, com fortes implicações no direcionamento da política educacional brasileira. Nesse contexto, o processo de alfabetização está implicado em fortes determinações históricas, culturais e socioeconômicas em um movimento político de rupturas, resistências e tensionamentos.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Política educacional; Alfabetização.

ABSTRACT

The study, which is bibliographical in nature, discusses the financing policies for basic education in Brazil, addressing its legal, socioeconomic dimensions and implications for the literacy of children, young people, adults and the elderly. A brief bibliographical survey is carried out in the annals of the National Association for Research in Education Financing (FINEDUCA) in the light of the critical-dialectic theoretical-methodological perspective. It appears that, between achievements and setbacks, the public fund for financing education has been highly disputed, with strong implications for the direction of Brazilian educational policy. In this context, the literacy process is implied in strong historical, cultural and socioeconomic determinations in a political movement of ruptures, resistances and tensions.

Keywords: Education financing; Educational politics; Literacy.

¹ Texto elaborado com a contribuição de Rogers Rocha.

Introdução

Os problemas contemporâneos em evidência, especialmente os relacionados às políticas de financiamento da educação no Brasil, inserem-se em um cenário de crise socioeconômica e pandêmica. Crise essa que acaba refletindo na totalidade do tecido social, manifestando-se, também, nas condições de escolarização e alfabetização de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos.

Nessa perspectiva, na atualidade, convém problematizar as políticas de financiamento da educação básica no Brasil, considerando os embates e as disputas históricas travadas em seu interior para a conquista de sua vinculação constitucional e o consequente padrão mínimo de qualidade para os sistemas de ensino estaduais, municipais, federal e distrital.

Partimos do pressuposto que as perspectivas neoliberais são a base teórica para a composição das políticas e práticas do financiamento e gestão da educação no Brasil, traço marcante que molda a educação e suas políticas de formação na redoma do desenvolvimento da economia. Perdura nas políticas de financiamento o objetivo de uma educação como instrumento para o crescimento econômico, sendo difundida nos discursos como um benefício pessoal ao invés de ser um verdadeiro direito humano. (MOREIRA, 2017).

O presente estudo tem por objetivo analisar, por meio de breve levantamento bibliográfico, a política de financiamento educacional contemporânea a partir de suas dimensões socioeconômica, legal e prática, elegendo como recorte compreensivo o financiamento público da educação básica na interface com o processo de alfabetização. Vale registrar que o assunto passa a ganhar maior destaque público a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

1. Metodologia

Este estudo, de natureza teórica, envolveu um breve levantamento bibliográfico (elencado a seguir) nos anais dos encontros e na revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) após aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, tendo em vista o impacto dessa mudança legislativa para o financiamento da educação no Brasil. Os textos selecionados registram, de modo amplo, o panorama geral das políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil.

Quadro 1 – Estudos selecionados 2017-2021

Autoria	Título	Ano
FINEDUCA	<i>Carta de Natal (RN)</i>	2017
MOREIRA, Jani Alves da Silva	A política para o financiamento e gestão da educação no Brasil e Portugal (1990-2010): proximidades e distanciamentos	2017
SALES, Luís Carlos; CRUZ, Rosana Evangelista da	O financiamento da Educação no Plano Estadual de Educação do Piauí: inventariando um processo	2017
NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde; TAVARES, Darlyng Maria Gomes; BARROS, Hudson Valloais de Souza	O Orçamento Público para a Educação Brasileira, o contingenciamento de recursos e a Emenda Constitucional nº 95/2016	2018

PERGHER, Calinca Jordânia; SÔNEGO, Fabricia; FEITOSA, Luciano de Lima	Conselhos de controle social em ação e discussão: possibilidades e limitações	2020
STOCKMANN, Daniel	Políticas de Financiamento da Educação no Brasil: impasses para a valorização docente	2021
GLUZ, Micaela Passerino	O novo Fundeb é uma vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do novo Fundeb	2021

Fonte: elaboração própria.

Dado seu caráter amplo, escolhemos abordar o assunto a partir de três dimensões que consideramos essenciais, a saber: dimensão socioeconômica; dimensão pública legal; dimensão prática. Elas serão apresentadas ao longo do estudo separadamente para fins didáticos, mas na realidade se encontram imbricadas, conectadas, sendo interdependentes.

Metodologicamente, compreendemos a política de financiamento da educação brasileira como resultado e síntese de um processo histórico-social operado por grupos litigantes. Nesse sentido, para seu entendimento, é importante explorar as contradições internas às suas formulações, uma vez que os textos legais nem sempre evidenciam suas vozes discordantes, em disputa. É nesse contexto que a “hegemonia discursiva” se constrói. Assim, não abordaremos a superfície textual como ponto de partida absoluto, mas como objeto para interpretação (SPRICIGO, 2016). Para analisar a política de financiamento da educação no país se faz necessário compreender a dinâmica de produção das políticas públicas no contexto brasileiro, especialmente na interface entre as políticas educacionais e a materialidade social-histórica em que elas emergem. Um movimento que se dá, conforme acepção de Kosik (2002), a partir do binômio aparência-essência do fenômeno estudado.

2. Dimensão legal das políticas de financiamento da educação básica no Brasil

A partir dos textos selecionados e do referencial teórico histórico-dialético, promovemos nesta seção um diálogo sobre o financiamento da educação básica no Brasil na interface entre sua configurado na legislação e os autores anteriormente elencados, elucidando brevemente elementos do principal marco legal que estrutura e direciona o investimento público para os sistemas de ensino no país.

É fundamental, nessa perspectiva, que os profissionais da educação conheçam as origens e os destinos dos recursos públicos da educação, pois eles definem profundamente a escola que temos, principalmente no que se refere à garantia dos insumos necessários para escola que queremos. Sobre a temática, são muitas as questões que merecem um olhar atento. Nesse sentido, o primeiro passo é entender que a origem dos recursos da educação é proveniente dos impostos pagos pela sociedade. Portanto, demanda mecanismos de controle público social do uso destes recursos. (PERGHER; SÔNEGO; FEITOSA, 2020).

De acordo com Francisco das Chagas Fernandes [2007], ex-secretário de Educação Básica do Ministério da Educação, essencialmente, o Brasil conta com três principais fontes de financiamento para o setor educacional. A primeira delas, os recursos vinculados constitucionalmente, representa a parcela mais significativa. De caráter complementar, temos o salário-educação e os empréstimos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID etc.) que constituem

um reforço importante na composição dos investimentos do setor. Vale registrar que o salário-educação é uma contribuição social paga por quem exerce atividade econômica, constituindo 2,5% sobre o total de remunerações que as empresas pagam aos empregados. Ele é destinado exclusivamente ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

No que se refere aos empréstimos internacionais, importante mencionar a sua influência no direcionamento do modelo educativo ofertado e na condução das políticas educacionais dos países que contraem tais dívidas. Há, nesse sentido, contrapartidas e recomendações para liberação dos recursos para o financiamento de programas e ações educacionais no Brasil que visam adequá-lo aos moldes do padrão global de desenvolvimento socioeconômico.

Dito isso, seguindo a hierarquia legal brasileira, a Constituição Federal de 1998, em seu Artigo 212, determina a distribuição de um valor obrigatório *mínimo* para o financiamento da educação (25% das receitas dos estados e municípios e 18% das receitas da União devem ser destinadas à educação) (BRASIL, 1988). Além da Carta Magna, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, que apresenta um título específico sobre os recursos financeiros destinados à educação (do Artigo 68 ao 77). Sobre a LDB é importante destacar que o Artigos 68 e 69 abordam a origem dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação e enfatizam os percentuais mínimos de receita a serem aplicados na educação já definidos na Constituição Federal; os Artigos 70 e 71 elencam o que deve ou não ser considerado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino e os artigos 72 e 73 tratam dos mecanismos de fiscalização e prestação de contas (BRASIL, 1996).

Na sequência da Constituição Federal e da LDB, temos o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, criado pela Lei nº 13.005/2014, de duração decenal (BRASIL, 2014). O texto, estruturado em metas e estratégias, propõe uma série de ações que só poderiam ser concretizadas a partir da ampliação nos recursos destinados à educação. A meta 1, por exemplo, estabeleceu

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 1996).

Nesse contexto, importante registrar que o item 7.18 do PNE coloca como estratégia

assegurar [até o ano de 2024] a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência.

No entanto, para que isso seja cumprido, demandará aumento do investimento público em educação, uma vez que as desigualdades regionais na educação brasileira ainda são grandes considerando que somos um país de dimensões continental.

Contudo, a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), impondo um limite para as despesas primárias do orçamento público brasileiro (BRASIL, 2016). Esse regime consistiu na restrição de gastos públicos, a partir de 2018, aos valores do exercício imediatamente anterior, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Desse modo, a EC inviabiliza a meta 20 do Plano Nacional de Educação que consiste na ampliação do investimento público em educação no patamar de 10%, em 2023 (NOGUEIRA; TAVARES; BARROS, 2018).

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de **7%** (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a **10%** (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias:

[...]

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino (BRASIL, 2014, grifos nossos).

Como se observa, a partir de 2016, no entanto, o PNE é atingido naquilo que lhe é mais caro e importante. A meta 20, que prevê ampliar o investimento na educação para o equivalente a 10% do PIB, fica seriamente comprometida com a aprovação da EC nº 95/2016, que limita durante 20 anos o crescimento das despesas da União à inflação do ano anterior e suspende, por igual período, as aplicações mínimas em educação inscritas no Art. 212 da Constituição Federal. (FINEDUCA, 2017).

Nessa perspectiva, a perda de recursos pelas instituições que compõem o Ministério da Educação, aliado à diminuição da arrecadação pública, evidencia um grande perigo para o cumprimento da meta 20 do Plano Nacional de Educação. O novo marco fiscal imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, apelidada de PEC do fim do mundo, desobriga a União de repassar os recursos obrigatórios definidos constitucionalmente para a educação, restringindo o percentual financeiro ao aplicado no ano de 2017, o que deve se estender por 20 anos. (FINEDUCA, 2017).

Diante desse cenário, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) coloca a urgência de:

- Preservar e ampliar os recursos de financiamento educacional frente aos cortes, pois a melhor forma de sobreviver às crises é garantir a possibilidade de que crianças, jovens e adultos tenham acesso a uma educação de qualidade, estatal, laica e socialmente referenciada.

[...]

- Defender a realização de Auditoria da Dívida Pública

- Fortalecer o estudo e discussão da temática do Financiamento da educação nos cursos de formação de professores.

[...]

- Garantir a publicidade e transparência de todos os mecanismos de repasse de recursos públicos a instituições privadas que têm operado na oferta de educação infantil, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino superior.

[...]

- Fortalecer os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (FINEDUCA, 2017, p. 4-5).

Como se percebe, as políticas de financiamento da educação no Brasil são direcionadas de acordo com as projeções econômicas do país e isso determina as decisões políticas materializadas via legislação como, por exemplo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do país. Contudo, há uma evidente contradição entre o contingenciamento de recursos voltados à educação e o escoamento do dinheiro público para setores privados. O fundo público está sendo disputado por instituições privadas. Sob tal contexto, o dinheiro público é transferido para instituições privadas por meio das parcerias público-privadas (NOGUEIRA; TAVARES; BARROS, 2018).

Esse cenário, conforme Stockmann (2021), indica que, para que o Brasil atinja melhores patamares no quesito qualidade da educação, seria necessário destinar ao menos 10% do PIB em manutenção e desenvolvimento de ensino. Em sua evolução histórica recente, o índice nunca se distanciou de 5%.

Por fim, encontramos no ordenamento legal brasileiro a recente aprovação, em 25 de dezembro de 2020, da Lei Federal nº 14.113, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de que trata a Emenda Constitucional nº 108/2020 (Artigo 2012 – A da Constituição Federal) (BRASIL, 2020).

De acordo com Sales e Cruz (2017), o FUNDEB objetiva traçar um plano para garantir condições mais dignas para a educação básica brasileira, buscando melhorar as taxas de alfabetização e promovendo maior qualidade ao processo ensino-aprendizagem. O financiamento da educação, desse modo, deve ter vinculação direta com o crescimento das riquezas produzidas no âmbito do país. A Constituição evidencia no novo FUNDEB uma visão de política de Estado, não apenas de um governo. Nesse sentido, constitui uma estratégia legal que vislumbra uma política educacional estruturante para superar os principais entraves que afetam a educação básica no Brasil.

Mas será que é possível dizer que o novo FUNDEB é uma vitória? Sobre a questão, Gluz (2021) registra que se trata de uma vitória parcial. “Houve avanços, como a constitucionalização do FUNDEB, o aumento do percentual da complementação da União, porém, o projeto político do Novo FUNDEB está longe de ser o ideal e o necessário para a população brasileira” (p. 14). Para essa compreensão, aponta-se a necessidade de aumento de recursos a fim de promover-se uma educação verdadeiramente de qualidade no país.

Desse modo, alinhar os incentivos do FUNDEB é determinante para a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil. No ano de 2018, 63% do financiamento da educação básica veio da participação do FUNDEB, um volume de R\$ 152 bilhões. Seu papel é importante para a correção de distorções entre os valores repassados aos entes federativos. Até a criação do FUNDEB, não havia nenhum mecanismo ou instrumento legal para punir o descumprimento dos gastos em educação básica.

Nessa esteira, sabemos que o financiamento inadequado ou diferenciado gera desigualdades entre as regiões brasileiras, demandando que a política de financiamento seja constantemente repensada e acompanhada na perspectiva do aporte de novas fontes e mais recursos para que se evitem os recorrentes contingenciamentos, principalmente em momentos de crise e disputa pelo fundo público. (NOGUEIRA; TAVARES; BARROS, 2018).

4. Dimensão socioeconômica

Esta seção visa a refletir sobre a base material em que emergem as políticas de financiamento da educação básica no Brasil, que engloba também os programas e ações desenvolvidos no processo de alfabetização/letramento de crianças, jovens, adultos e idosos.

Entendemos que em determinados períodos históricos “[...] certas palavras são focalizadas e afirmadas e outras silenciadas ou banidas. Isso não é fortuito”. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 46).

Na tentativa de compreender o que nomeiam ou escondem, na contemporaneidade, faz-se necessário apreender o sentido e o significado que as palavras e os conceitos assumem nas políticas educacionais, especialmente aquelas que contemplam o seu financiamento, além de compreender em que contexto material elas ocorrem. Assim, o olhar humano precisa estar atento, principalmente em épocas de conflitos, onde os confrontos se tornam mais acirrados.

Nesse sentido, no movimento dialético necessário para se conhecer a base material real, identifica-se, em um primeiro momento, os mecanismos que ficam expostos na aparência. A esse respeito, Kosik (2002, p. 15-16) analisa:

A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, ao mesmo tempo, se manifesta em algo diferente daquilo que é. A essência se manifesta no fenômeno. Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível. A realidade é a unidade do fenômeno e da essência.

Assim, o fenômeno do financiamento da educação básica no Brasil precisa ser analisado, interpretado e identificado, tendo em vista que “[...] a prática não fala por si mesma, [...] a realidade não se deixa revelar através da observação imediata” (KUENZER, 2009). Desse modo, é necessário estarmos atentos para além do imediato a fim de entender as conexões e os propósitos que não estão dados quando olhamos empiricamente somente a superfície aparente, aquilo que ainda não se traduz em conhecimento.

Oliveira e Duarte (2005, p. 283) argumentam que: “As políticas sociais, no Brasil, foram historicamente desenvolvidas em um contexto de muita contradição, marcado pela desigualdade no acesso e na extensão e pelo caráter fragmentário, setorial e emergencial na sua execução.” No contexto brasileiro, tais políticas teriam por finalidade primeira o alívio à pobreza. Entretanto, mantendo-se os traços restritivos na forma de tratar as questões sociais no Brasil, uma vez que os avanços propostos na Constituição de 1988 são constantemente alvo de reformas e que submetem a política social à política econômica.

Nessa linha, os referidos autores esclarecem que se passou a apoiar a atuação do Estado na área social voltada basicamente às camadas da população tidas como mais vulneráveis socialmente, ou seja, o Estado articulando o financiamento de políticas sociais focalizadas, atuando apenas (por meio de iniciativas compensatórias) nas consequências sociais mais extremas do capitalismo contemporâneo.

Encabeçam o grupo dos defensores das políticas focalizadas, as organizações internacionais Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais organismos multilaterais defendem concepções de pobreza limitadas ao corte de renda, por meio das chamadas linhas de pobreza e indigência. (MORENO, 2009).

O princípio de que partem é de que os recursos financeiros não são abundantes. Por isso, devem ser aplicados da forma mais eficiente e focalizada possível, acreditando que para atingir esse objetivo a política pública deve ter caráter apenas distributivo. Portanto, são contrários a que o Estado seja agente redistribuidor, pois a consequência dessa política, segundo eles, seria a igualdade econômica, e isso geraria ineficiência econômica. (MORENO, 2009).

A esse respeito, a autora esclarece que:

A perspectiva focalizada abandona a dimensão da universalidade inclusiva e opta pela gestão estratégica da pobreza. Este paradigma parte do fortalecimento do princípio do aumento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza, enfatizando os beneficiários como sujeitos do processo, o que significa que a erradicação da pobreza passa por além da delegação do controle da implementação dessas políticas pelos próprios usuários, pela sua responsabilização. (MORENO, 2009, p. 61).

Essa forma de tratar o financiamento da política social a afasta do caráter de direito, além de promover despoliticização e redução tecnicista, fazendo dela um atributo individual para aqueles considerados merecedores ou não (MORENO, 2009). Paz e Oliveira (2012) anunciam que o conceito de políticas públicas pressupõe intrínseca relação com a proteção e a garantia de direitos, sejam eles os direitos individuais, sociais, econômicos, culturais, entre outros. Desse modo, há a necessidade de preservação dos direitos, o que demanda do Estado sua proteção e realização, principalmente por vivermos em uma conjuntura social que degrada a condição de seres humanos.

Nesse contexto, como contraponto às políticas de cunho neoliberal, é importante superar as abordagens de financiamento público que se limitem a promover a focalização, uma vez que tais iniciativas fragmentadas acabam se constituindo em forma de promover a competição. É preciso que haja discernimento para a realização de mudanças estruturais para que se rompam as desigualdades educacionais. Trata-se de trabalhar com políticas de financiamento redistributivo e emancipatório que permitam avançar em um projeto de país equânime e igualitário.

Dito isso, em meio às profundas transformações vivenciadas na contemporaneidade e a algumas experiências de políticas de universalização, faz-se necessário pensar o que vem sendo feito dos investimentos públicos no sentido de proporcionar um acúmulo de forças realmente transformadoras. Contudo, ainda persiste o seguinte discurso difundido pelas classes política e empresarial: “os recursos financeiros não são abundantes” ou “estão cada vez mais escassos”. Sob esse viés, devem ser aplicados da forma mais eficiente e focalizada possível, acreditando que para atingir esse objetivo a política pública deve ter caráter apenas distributivo (quem gera a riqueza fica com a menor parte) (MORENO, 2009)

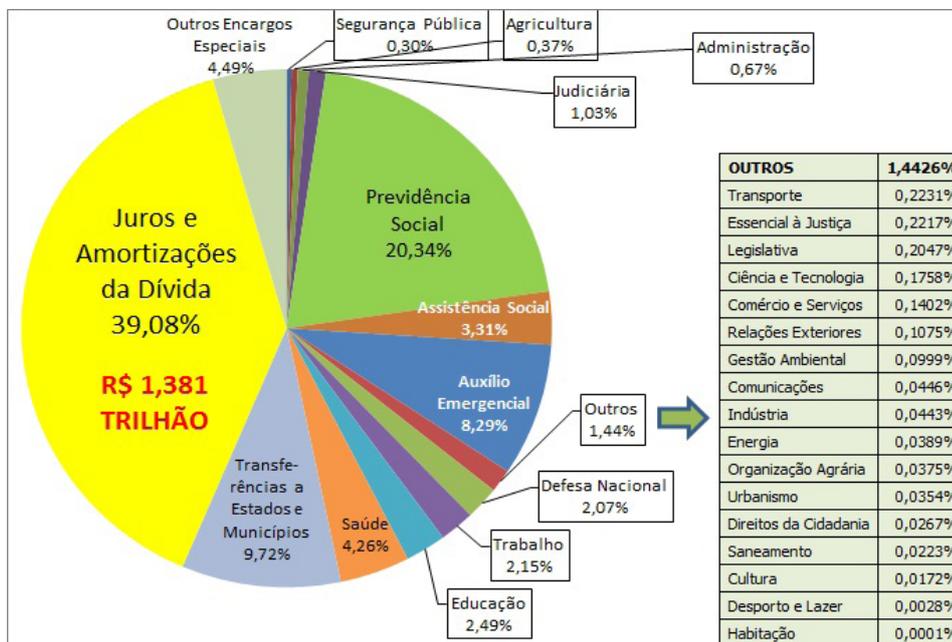
A educação como uma das mais importantes e elementares políticas públicas, assume, nesse contexto de reforma a que se assiste nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que é tida como uma política de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica de extrema focalização. Esta segunda orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência a alguns programas públicos somente aos mais pobres dentre os pobres (OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

O Estado, em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento a políticas públicas de caráter universal, fragmenta as ações em políticas focais que amenizam os efeitos, sem alterar substancialmente as suas determinações. E, dentro dessa lógica, é dada ênfase aos processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil. (FRIGOTTO, 2011, p. 245).

Outra tendência que vem ganhando corpo na disputa pelo fundo público diz respeito às parcerias público-privadas. O aumento de iniciativas que tratam da cedência de instituições educativas públicas para a gestão privada está em curso em muitas unidades federativas do Brasil. Contraditoriamente, verifica-se mais dinheiro público sendo aplicado em escolas privadas pelo caminho das parcerias. (FINEDUCA, 2017).

Para melhor compreensão de como se organiza o fundo público em âmbito federal, apresentamos a seguir um panorama das receitas que compõem o orçamento para o financiamento das políticas públicas.

Quadro 2 – Orçamento Federal Executado (pago) em 2020 = R\$ 3,5 trilhões



Fonte: Fattorelli, Ávila e Muller (2021)

Como pode ser observado no Quadro 2, no Brasil, há um processo de endividamento público como mecanismo de subtração de recursos, com grandes perdas para o financiamento das políticas sociais. Tal lógica se reproduz internacionalmente e internamente, em âmbito dos estados e municípios. Desse modo, há um agigantamento da dívida pública brasileira sem contrapartida social, em que o maior beneficiário é o setor financeiro. (FATTORELLI.; ÁVILA, 2015).

Isso se deve porque a partir das décadas de 1980 e 1990, em um cenário de propagação das políticas de cunho neoliberal, a abertura dos mercados no Brasil foi condicionada à renegociação da dívida externa, introduzindo novos modelos nas bases institucional, política e econômica do país. Daquele período até os dias atuais, tal processo vem se intensificando. (MOTTA, 2008; FATTORELLI; ÁVILA, 2015).

Fattorelli e Ávila (2015) registram que a atuação de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, está a serviço do setor financeiro, com sofisticação de mecanismos em benefício do sistema privado de finanças. Dentre os principais privilégios financeiros do “sistema da dívida”, a autora destaca: juros elevados mensais e cumulativos; cortes de gastos e investimentos sociais, contingenciamentos, congelamentos salariais para priorizar o pagamento dos juros da dívida pública; emissão de títulos/dívida para pagar juros e cobrir prejuízos do Banco Central. Na contramão do endividamento público, mesmo em um cenário de grave crise, vê-se historicamente uma trajetória de crescimento do lucro dos bancos decorrentes desse modelo político e econômico-social.

Nessa perspectiva, ao mesmo tempo em que a política de financiamento da economia brasileira privilegia o pagamento de juros/amortizações da dívida pública, há um enfraquecimento das políticas públicas que se pretendem universais. Ocorre, então, um aumento gigantesco no lucro do sistema financeiro sem contrapartida social, com grande parte da população amargando os prejuízos desse movimento.

Além disso, o Brasil possui um investimento anual por estudante abaixo da média dos países membros da OCDE, conforme divulgação do anuário brasileiro da educação básica de 2019. Isso se deve também às Emendas Constitucionais (Ex.: EC-95) que têm deixado os gastos da chamada dívida pública fora do teto de gastos, sem controle ou limite algum. Contraditoriamente, todos os gastos relacionados à manutenção da estrutura do Estado e serviços prestados à população estão submetidos a um injustificado teto rebaixado, o que tem paralisado a possibilidade de investimentos em áreas essenciais, deixando a população, em muitos casos, desassistida em seus direitos constitucionais básicos.

5. Dimensão prática: o que a alfabetização tem a ver com isso?

Iniciamos a seção com a seguinte indagação: o que a educação básica e a alfabetização de crianças, jovens, adultos e idosos têm a ver com isso? Em nossa compreensão, tudo! Nesse sentido, lançamos nova pergunta: de onde se origina o recurso necessário para o financiamento e investimento nos programas, projetos e ações da educação de crianças, jovens, adultos e idosos? Basicamente, dos recursos públicos capitaneados por meio das vinculações legais e das relações socioeconômicas desenvolvidas no país.

Nesse contexto, com fundamento em Martins Filho (2019), pensar na alfabetização/letramento de crianças, jovens, adultos e idosos numa dimensão da esperança é acreditar que o Brasil assuma políticas de financiamento que encontrem ressonância nas diferentes comunidades em que estamos inseridos. Nessa esteira, é ação dos humanos aquilo que é feito em termos de políticas para o financiamento da educação e dos programas e ações de alfabetização/letramento. Portanto, os sujeitos que aprendem hoje poderão fazer a diferença nos contextos em que atuam por meio do diálogo e respeito, constituindo novos processos de leitura de mundo e inteireza do ser.

Martins Filho (2019) registra que uma questão fundamental no processo de alfabetização/letramento é o direito que as crianças, jovens, adultos e idosos têm de se apropriarem de saberes. Mas não de saberes enlatados, engavetados ou lecionados de forma acrítica, sem nenhuma possibilidade de interação. Saberes que possam ser ensinados na perspectiva do diálogo, em que estudantes e professores, ao realizarem o confronto com o conhecimento científico, possam mudar o entendimento do mundo e, conseqüentemente, construir outras relações nos contextos micro e macrossociais.

Fala e escrita, nesse cenário, são modalidades inter-relacionadas de produção textual-discursiva com fortes implicações nos processos sociais, históricos, culturais, políticos e econômicos. Desse modo, aos sujeitos em processos de alfabetização, não basta saber ler e escrever; o mais importante é saber fazer uso social da leitura e da escrita em contextos reais de vida em benefício da cidadania plena. Nesse contexto, de acordo com Freire (1989, p. 13),

A leitura do mundo precede sempre a leitura da palavra e a leitura desta implica a continuidade da leitura daquele. [...] este movimento do mundo à palavra e da palavra ao mundo está sempre presente. Movimento em que a palavra dita flui do mundo mesmo através da leitura que dele fazemos. De alguma maneira, porém, podemos ir mais longe e dizer que a leitura da palavra não é apenas precedida pela leitura do mundo mas por uma certa forma de “escrevê-lo” ou de “reescreve-lo”, quer dizer, de transformá-lo através de nossa prática consciente.

Desse modo, com fundamento em Oliveira e Duarte (2005), compreendemos que as políticas de financiamento da educação, no Brasil, incluindo sua interface com os processos de alfabetização e leitura de mundo, sempre foram historicamente desenvolvidas em um contexto de muita desigualdade, fragmentação e focalização. Ocorre que a disputa pelo fundo público vem se mostrando cada vez mais acirrada e predatória. Portanto, requerem lutas e resistências amplas na perspectiva de manter os direitos arduamente conquistados na educação (educação pública, laica, gratuita e de qualidade social referenciada, alfabetização de qualidade).

Nessa perspectiva, pipocam aqui e acolá propostas nacionais para a preservação de algumas conquistas históricas no campo da educação básica. Entendemos que a circunstância da pandemia aprofunda a crise econômica em curso no Brasil, bem como a desigualdade social e regional, ampliando a exclusão social e educacional. Por isso, apontamos como urgente e necessária a revogação da Emenda Constitucional 95/16, que compromete o financiamento das políticas públicas e inviabiliza o cumprimento das metas e estratégias dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de Educação.

Além disso, a luta deve ser contínua em defesa das conquistas do novo FUNDEB instituído, principal fonte de financiamento da educação básica pública, uma vez que a tentativa de desvincular os recursos constitucionalmente vinculados à educação ameaça o financiamento dos programas e projetos da educação pública em geral, em especial a modalidade de complementação da União.

Considerações finais

Diante das reflexões e modos de se pensar a política de financiamento da educação básica abordados ao longo do texto, é possível vislumbrar sua importância para a alfabetização de crianças, jovens, adultos e idosos como elemento indispensável à diminuição das desigualdades regionais e à formação humana. Importante deixar claro que, quando falamos em formação, referimo-nos a um modelo social para além do fragmentado e limitador que visa a enquadrar o humano.

Na atualidade, é difícil não pensar a alfabetização como um processo de formação para atuar no mundo social. Desse modo, o seu papel visa também, por meio do diálogo, compreender a realidade em que as crianças, os jovens, os adultos e os idosos estão inseridos. As políticas de financiamento da educação precisam, nessa perspectiva, estar comprometidas com as questões de seu tempo, mas sem perder de vista o entendimento de que as transformações sociais e da educação são resultado de um longo processo histórico. Logo, a importância que o educador reflita (teoria) se o que ensina e o que faz (prática) é socialmente transformador ou conservador.

Ao tratarmos das dimensões legal e socioeconômica das políticas de financiamento da educação básica e sua interface com a educação no processo de alfabetização, foi possível identificar que o docente está imerso em um agir político e socioeconômico. Entretanto, quando o professor nega sua importância ou quando dá prioridade a uma agir alienado, o educador fica prisioneiro de um ensino apenas enciclopédico. Por outro lado, sua prática pedagógica se torna transformadora quando há interação dialética entre o mundo real e a prática alfabetizadora. É o princípio da ação-reflexão-ação.

Portanto, para a garantia de um financiamento educacional adequado para que crianças, jovens e adultos ampliem suas possibilidades de aprendizagem significativa, é de suma importância a retomada e o fortalecimento de ações e políticas de financiamento que elevem a condição cidadã de brasileiros e brasileiras historicamente marginalizados e impedidos de exercer seu direito constitucional à educação.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). *Carta de Natal (RN)*. Natal 25 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Carta-de-Natal.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. [Constituição (1988)]. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 20 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Auditar a dívida pública não é bobagem. *Auditoria Cidadã da Dívida*, 6 out. 2015. Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/auditar-divida-publica-nao-e-bobagem>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

FATORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; MULLER, Rafael. Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. *Auditoria Cidadã da Dívida*, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Grafico-Or%C3%A7amento-2020-Privil%C3%A9gio-dos-gastos-com-a-D%C3%ADvida-P%C3%BAblica-e-a-necessidade-de-Auditoria-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em 15 jun. 2021.

FERNANDES, Francisco das Chagas. *Redefinição da Política de Financiamento da Educação Básica – FUNDEB*, [2007]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/finedubafdbcamara.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2021.

FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler*: em três artigos que se completam. São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1989.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*. v. 16, n. 46, jan/abr 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/rbedu/a/VJmZWSR66pkB3948p76yRVx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 15 jun. 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, v. 1, n. 1, p. 45-60, mar. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/jtes/a/JSYmSMnc7TKKrxWjm3xHLGd/?format=pdf&lang=p>>. Acesso em: 14 jun. 2021

GLUZ, Micaela Passerino. O novo Fundeb é uma vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do novo Fundeb. *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 10, p. 1-18, maio 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/110856/61675>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, A. Z. *Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTINS FILHO, Lourival José. Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Paulo Freire: docentes em diálogo. *Camine: Caminhos da Educação*, v. 11, n. 1, p. 80-93, 2019. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/caminhos/article/view/2867>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. A política para o financiamento e gestão da educação no Brasil e Portugal (1990-2010): proximidades e distanciamentos. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA, V., Natal, 2017. *Anais [...]*. São Paulo: FINEDUCA, 2017. p. 1-5. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/AnaisV/Políticas/políticas-2.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MORENO, Ana Heloisa Viana Silva. *Focalização x universalização das políticas sociais brasileiras: limites e possibilidades no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social*. 2009. 99 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

MOTTA, Vânia Cardoso da. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 6, n. 3, p. 549-571, 2008.

NOGUEIRA, Sílvia Cristina Conde; TAVARES, Darlyng Maria Gomes; BARROS, Hudson Valloais de Souza. O Orçamento Público para a Educação Brasileira, o contingenciamento de recursos e a Emenda Constitucional nº 95/2016. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA, VI., Campinas, 2018. *Anais [...]*. São Paulo: FINEDUCA, 2018. p. 484-496. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Eixo-Políticas-de-Financiamento-da-Educacao-Basica-e-Superior.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005.

PAZ, Sandra Regina; OLIVEIRA, Ramon de. A educação tecnológica e profissional como programa/política de Estado: análise da política nacional de qualificação profissional no Brasil. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org.). *Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate*. Campinas: Papyrus, 2012.

PERGHER, Calinca Jordânia; SÔNEGO, Fabricia; FEITOSA, Luciano de Lima. Conselhos de controle social em ação e discussão: possibilidades e limitações. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA, VIII., [edição virtual], 2020. *Anais [...]*. São Paulo: FINEDUCA, 2020. p. 22-26. Disponível em: <<https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Eixo-Políticas-de-Financiamento-da-Educacao-Basica-1.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SALES, Luís Carlos; CRUZ, Rosana Evangelista da. O financiamento da Educação no Plano Estadual de Educação do Piauí: inventariando um processo. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA, V., Natal, 2017. *Anais [...]*. São Paulo: FINEDUCA, 2017. p. 1-6. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/AnaisV/Políticas/políticas-39.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SPRICIGO, Fabrício. *A assistência estudantil no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina: em análise o programa de atendimento ao estudante em vulnerabilidade social*. 2016. 210 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

STOCKMANN, Daniel. Políticas de Financiamento da Educação no Brasil: impasses para a valorização docente. *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 4, mar. 2021. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/100305/61056>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

Recebido em: 11/07/2021

Aceito em: 09/10/2021