

RESENHA

FARENZENA, NALÚ. A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: RUMOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA. PORTO ALEGRE: EDITORA UFRGS, 2006.

Por Andréa Barbosa Gouveia

Na última década a questão do financiamento da educação passou a ocupar um espaço central nas discussões acerca da política educacional brasileira. Certamente, a necessidade de recursos para democratização de oferta da educação de qualidade é o pano de fundo do debate educacional desde os primórdios da história da educação no Brasil, entretanto, especialmente os ventos dos anos 1990 levantaram a poeira e impregnaram o conjunto de educadores, pesquisadores e gestores públicos com o debate. A entrada do novo século não deixou a poeira baixar e a aprovação do FUNDEB, em dezembro de 2006, faz com que a compreensão do papel de cada ente federado no financiamento da educação seja urgente para análises do impacto das políticas implementadas até agora e a partir daqui.

O livro de Nalú Farenzena é uma importante contribuição nesse momento. A autora toma a produção do ordenamento constitucional e legal para a política de financiamento da educação como temática central e apesar de, como a própria autora avisa na introdução, não debruçar-se sobre a implementação dessa política, traz elementos essenciais para subsidiar a compreensão dos movimentos presentes nas diferentes redes de ensino no Brasil.

A análise começa na Assembléia Nacional Constituinte - momento marcado pelo debate da redemocratização do país – passa pela aprovação da LDB 9394/96 e a reforma constitucional promovida pela Emenda N. 14 de 1996 - que cria o FUNDEF e, mais que isto, reconfigura a questão da colaboração entre os entes federados na manutenção do ensino fundamental, radicalizando a opção nacional de priorização desta etapa da educação básica.

Para isto a autora divide o trabalho em três grandes partes: “(1) o contexto político brasileiro nas décadas de 80 e 90; (2) as bases conceptuais do ordenamento constitucional – legal do financiamento da educação básica; (3) o processo de produção e a descrição e análise das proposições da legislação” (FARENZENA, 2006, p. 23).

Na primeira parte, a análise das condições político-econômicas para ruptura com o modelo desenvolvimentista hegemônico no país até a redemocratização e a força da

coalização governamental que levou a cabo um ajuste liberal centrado, fundamentalmente, no equilíbrio fiscal e na diminuição do papel do Estado, é apresentado de forma detalhada, com a preocupação de destacar nuances na política econômica e nas relações executivo-legislativo em cada um dos períodos governamentais em questão. Destaca-se a preocupação da autora com tomar a conjuntura política do país no que esta tem de contraditória, visto que, se os anos 90 contém a superação de mais um período autoritário no Brasil, traz novos mecanismos de exclusão:

Uma sociedade em que vigem os direitos políticos, sem, entretanto, completar-se com a efetividade dos direitos civis formais e universalistas, pode ser qualificada como uma poliarquia, a qual representa um enorme avanço frente aos sistemas autoritários, mas que esta muito aquém de uma democracia mais plena (idem, p. 28).

Compreender movimentos históricos complexos na análise da produção da legislação que, de certa forma, é a síntese possível de determinada correlação de forças em cada momento específico implica a idéia de governabilidade. Este conceito está implícito na análise durante todo o livro, mas a autora tem a perspicácia de abrir um parêntese na primeira parte e explicitar para o leitor com que autores dialoga. O mesmo cuidado está na apresentação do problema das relações federativas frente às responsabilidades governamentais com educação e o conceito de descentralização. Conceito polissêmico, fundamental para a análise dos movimentos que os sistemas educacionais fizeram no Brasil nas últimas décadas, é utilizado primordialmente para referir-se “às *relações intergovernamentais, acentuando a distribuição de recursos políticos institucionais e recursos fiscais entre as esferas de governo, de forma geral e quanto à atuação no setor social das políticas públicas*” (Idem, p.52).

Na segunda parte a autora reconstitui o quadro de normas para o financiamento da educação e constrói, a partir da legislação, uma síntese expressa em sete diretrizes para a política nacional de financiamento, quais sejam: o movimento de descentralização na política educacional, o regime de colaboração no financiamento, a estabilidade relativa do volume de recursos para educação, a hierarquização na definição do uso dos recursos, a responsabilização dos órgãos de educação pela gestão financeira, o controle público e social dos recursos, a objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos (FARENZENA, 2006, p. 108) Estas diretrizes convertem-se em instrumento para a análise, apresentada na terceira parte do livro, dos diferentes projetos que tramitaram no Congresso Nacional para cada um dos textos

legais. Mas, além destas diretrizes cumprirem este papel na construção da análise da produção legal, elas são uma síntese poderosa para a compreensão das principais implicações da legislação nacional para o financiamento da educação brasileira na virada do século.

A terceira parte é dedicada ao estudo dos projetos apresentados ao longo da tramitação da Constituição, da LDB 9394/96 e da Emenda 14. Primeiro, encontra-se a análise dos projetos na Constituinte, desde os trabalhos na Subcomissão Temática de Educação, Cultura e Esporte até os debates no plenário. Há uma cuidadosa apresentação das diferentes versões do texto dos relatores ao longo do processo, assim como, a sistematização das emendas apresentadas - quer seja pelos deputados e senadores, quer seja pela via das emendas populares - que permitem ao leitor uma viagem pelos conflitos e polêmicas em torno da divisão de responsabilidades com a educação entre os entes federados, das disputas pela exclusividade ou não de recursos públicos para as escolas públicas, entre outras temáticas que marcaram a Assembléia Nacional Constituinte de 1988.

Com a aprovação da Constituição, começa a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e esta é a segunda temática, da terceira parte do trabalho de FARENZENA. Há outros relatos publicados acerca da tramitação da LDB (SAVIANI, 1997, por exemplo), entretanto, neste especificamente, é interessante a retomada da tramitação tendo como foco as diretrizes para o financiamento da educação, ainda que, a autora, consiga também possibilitar ao leitor uma visão ampla dos embates na construção do texto da lei destacando, por exemplo, como desde o início para os setores progressistas o texto precisava ser detalhado para trazer avanços para educação brasileira, enquanto para os grupos conservadores - que representavam os lobbies privados no campo da educação - a lei deveria ser o oposto *“eliminando controles centralizados e burocráticos que entravam o desenvolvimento da educação”* (FARENZENA, 1996, p. 192).

Finalmente, a autora analisa a tramitação da Emenda Constitucional Nº. 14 que transcorreu completamente antes da aprovação da LDB no Congresso Nacional e tem importantes desdobramentos, inclusive, demonstrando a força que o governo Fernando Henrique Cardoso tinha naquele momento junto ao legislativo para aprovar rapidamente suas prioridades. Na análise da emenda novamente a vitalidade das discussões é reproduzida nos posicionamentos das entidades, dos especialistas e do próprio MEC durante as audiências públicas realizadas na Câmara, além da apresentação das posições

dos parlamentares e da síntese das emendas apresentadas. A autora demonstra que questões como as implicações da criação do FUNDEF na lógica federativa brasileira, a falta de política para o conjunto da educação básica, a necessidade de um custo aluno qualidade ao invés de um investimento em educação contingenciado pelo gasto aluno possível e o papel da União em relação ao financiamento do ensino fundamental, foram pauta dos debates, especialmente, quando na manifestação dos parlamentares da oposição e das entidades que acompanharam mais intensamente o debate [CNTE, UNDIME e CONSED]. Quanto à regulamentação do FUNDEF pela Lei Nº. 9424/96 há uma análise sintética dos trabalhos destacando, mais uma vez a hegemonia do executivo neste processo.

A riqueza do livro reside ainda na tomada do papel do legislativo na definição dos rumos da legislação brasileira, tema pouco presente na produção da área de política educacional, inclusive, pela centralização das decisões da política educacional nos executivos federal, estaduais e municipais que implica análises também centradas na ação de tais executivos. Frente à marca negativa dos trabalhos do Congresso Nacional nos últimos anos é interessante a conclusão de FARENZENA acerca da tramitação da Emenda Constitucional Nº.14:

No que se refere aos temas aqui examinados, o Congresso Nacional aperfeiçoou a “PED da Educação”. As mudanças constitucionais quanto à arrecadação do salário-educação, ao referencial de gastos da União no ensino fundamental e na alfabetização e ao ajuste das contribuições das esferas de governo aos fundos foram as contribuições significativas do Parlamento à reforma. Significativas pelo fato de conterem a possibilidade de elevação do patamar de gastos com o ensino fundamental (FARENZENA, 2006, p. 324).

Ainda que a autora advirta o leitor que isto se fez mantendo os debates restritos “à pauta estabelecida pelo Executivo: as responsabilidades, a colaboração intergovernamental, os procedimentos e os critérios para a priorização financeira do ensino fundamental” (idem, ibidem). Enfim, a análise toma o espaço do parlamento como arena significativa de disputas acerca dos rumos da política educacional sem ilusões quanto às condições reais de correlação de forças entre os poderes da república na realidade brasileira. Por tudo isto, certamente, este é um livro de leitura obrigatória para os interessados na política educacional como pesquisadores ou como militantes de um projeto de educação pública, para todos e de qualidade.