

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL:
O ESTADO DA ARTE E A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO (1996 a 2010)**

Alfredo Sérgio Ribas dos Santos

Centro Universitário Ítalo Brasileiro

alfredo_ribas@uol.com.br

RESUMO

Este trabalho analisa o estado da arte a partir da produção de artigos que tratam do tema do financiamento da educação no Brasil nos periódicos acadêmicos da área da educação, categorizados pelo Qualis Periódicos/CAPES (2008), como A1, A2, B1 e B2 e dos livros publicados, exclusivamente, sobre esse tema no período de 1996 a 2010. A primeira categoria refere-se aos artigos e publicações que abordam o tema do financiamento da educação no Brasil sob a perspectiva dos recursos orçamentários. A segunda categoria de análise pautou-se naqueles artigos e publicações de livros que abordam os recursos não orçamentários, especificamente, o Salário-Educação.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento da educação, periódicos acadêmicos da área da educação e livros sobre financiamento da educação, estado da arte.

INTRODUÇÃO

O tema do financiamento da educação destaca-se no cenário político institucional, principalmente, a partir da CF - Constituição Federal de 1988, da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) e do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Emenda Constitucional nº 14/96 e Lei 9424/96). Posteriormente, com o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Emenda Constitucional nº 53/06 e Lei 11.494/06) constitui-se em importantes indutores das políticas educacionais, na medida em que ocorreram reorientações e alterações no processo de definição e alocação de receitas e despesas para o ensino público nas esferas federal, estadual e municipal.

Pode-se afirmar que nos últimos vinte e dois anos, da promulgação da Constituição Federal de 1988 até 2010, o processo de financiamento da educação modificou de forma significativa a maneira como os governos, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), passaram a implementar as políticas educacionais, em função da nova estrutura do financiamento do ensino público.

Nesse sentido, o financiamento da educação conquistou destaque na agenda política dos governantes, com desdobramentos em todos os setores da sociedade civil, principalmente, em virtude da criação do CACS (Conselho de Acompanhamento e Controle Social), inicialmente do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, na redefinição e ampliação das ações de fiscalização e verificação da prestação de contas empreendidas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, e até mesmo porque a mídia passou a destacar notícias a respeito do tema.

No ano de 2010 ocorreu no Brasil, por iniciativa do MEC (Ministério da Educação), encontros municipais, regionais, estaduais e nacional os quais trataram da CONAE (Conferência Nacional de Educação) e esta, por sua vez, possuía como tema: *Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.*

Essa conferência se estruturava em 06 (seis) eixos, com destaque para o Eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social no qual se tratou entre outros assuntos da necessidade de aplicação de 10% (dez por cento) do PIB (Produto Interno Bruto) na

educação brasileira nos próximos 10 anos, inicialmente, previsto para o período de 2011 a 2020.

O poder executivo federal a partir das decisões definidas na CONAE encaminhou ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados Federais e Senado) o Projeto de Lei nº 8.035/2010 que trata do Plano Nacional de Educação com a proposta inicial de aplicação de 7% (sete por cento) do PIB na educação brasileira no mencionado período.

O projeto de lei sobre o Plano Nacional de Educação (PL 8035/2010) foi encaminhado da Câmara dos Deputados Federais para o Senado, em meados de outubro de 2012, com a indicação de aplicação de 10% (dez por cento) do PIB na educação brasileira.

A partir do processo de discussão iniciado na CONAE e consubstanciada no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação em discussão no congresso nacional brasileiro reforça a concepção de que a vinculação de recursos financeiros definidos nas legislações (Constituições Federal e Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios, LDB, Fundef, Fundeb, Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação) é o mecanismo adequado para garantir financiamento da educação.

Em virtude dessa importância dada ao financiamento da educação, nesse novo cenário institucional criado pela CF, LDB, Fundef, Fundeb e no PL 8035/2010, no presente estudo se realizou levantamento nos periódicos acadêmicos da área da educação no Qualis Periódicos/CAPES e nos livros que foram publicados a respeito do tema do financiamento da educação, no período de 1996 a 2010.

A escolha dos periódicos acadêmicos da área da educação mencionados obedeceu aos critérios de qualificação Qualis Periódicos/CAPES, do ano de 2008, e, acrescenta-se o fato de que essas publicações abordaram o tema do financiamento da educação, em diversas edições e as mesmas são referências na área da educação, seja nos cursos de graduação e de pós-graduação, nas abordagens das questões relacionadas à administração, gestão e política da educação.

Fortes (1983) apresenta estudo a respeito da bibliografia especializada em financiamento da educação, sendo um dos estudos pioneiros na perspectiva de discutir e analisar a produção científica e acadêmica nessa área. Esse estudo publicado em 1983 foi uma iniciativa relevante para a sistematização das bibliografias existentes no período

a respeito do financiamento da educação, e pode-se caracterizá-lo como uma primeira iniciativa de estudo de estado da arte sobre esse tema.

Percebe-se, no entanto, que outros estudos semelhantes que tratam de levantamento da produção a respeito do financiamento da educação ocorreram no final da década de 1990, como Davies e Lobo (1996 e 1998) fazem um inventário da produção de diversos setores sociais e políticos (mídia, instituições de ensino superior, periódicos especializados, livros, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil) que discutem a temática do financiamento da educação, sem, contudo, preocupar-se com o estabelecimento de metodologias que poderiam evidenciar o estado da arte desse tema. Trata-se de levantamento minucioso que pode ser utilizado por outros pesquisadores da área para intensificar os estudos sobre o tema do financiamento da educação.

Velloso (1999) realizou estudo intitulado “Quem pesquisa o que em Educação 1998”, no âmbito da ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), e apresenta o conjunto de pesquisadores e suas respectivas áreas de pesquisa e temas de interesse, dentre esses àqueles que tratam do financiamento da educação. Esse estudo contribuiu de forma decisiva para a construção de parâmetros para o estado da arte na área da educação em geral.

Souza e Faria (2005, p. 181) em estudo cujo título é “*Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil – Bibliografia Analítica (1996-2002)*” apresenta estudo de Velloso (2001) que:

analisa 25 resumos de pesquisas referentes à categoria Financiamento da Educação (1991 a 1997). Aponta para diversificação dos modelos de análise do financiamento da educação nos anos recentes, em especial do financiamento escolar; as temáticas que vêm predominando na década de 1990 (equidade, custos da educação, bolsas de estudos e empréstimos às estudantes); e, ainda, os estudos que tratam de avaliação e financiamento. Procura indicar os tipos de recortes que dominam os objetos de estudo; os grandes temas transversais que os marcam; e, finalmente, os principais tópicos tratados. Sinaliza para uma progressiva maturidade das pesquisas sobre financiamento da educação no Brasil, embora a educação infantil e o ensino médio não tenham sido enfocados.

Yanaguita (2008) analisa a produção de livros publicados entre 1991 a 2005 sobre o financiamento da educação e aponta como essa produção ocorreu antes e depois da promulgação da Lei 9394/96 (LDB). Cabe destacar que o referido estudo

contemplou, parcialmente, os livros publicados, nos anos de 1991 a 2005, de modo que existem outras produções bibliográficas que serão analisadas neste estudo.

Cabe mencionar que Yanaguita (2008) inova os estudos no que tange as produções bibliográficas a respeito do financiamento da educação e pode ser considerado como um estudo relevante dentro dessa abordagem.

No presente estudo serão tomados como base os levantamentos realizados por Yanaguita (2008) e serão acrescentados os livros que não foram contemplados na pesquisa da autora.

Gomes; Carnielli; Jesus e Leal (2007) elaboraram estudo no qual são realizadas revisões da literatura sobre o financiamento da educação no Brasil, destacando aspectos que são recorrentes nas análises e temas que necessitem ser abordados de forma sistemática.

Em Aberto (2001), publicação monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) editou-se número específico sobre o financiamento da educação no Brasil (número 74), no qual apresenta bibliografia a respeito do tema, com a indicação de livros, periódicos acadêmicos e documentos oficiais constituindo-se como importante iniciativa de divulgação da literatura especializada a respeito dessa temática.

Decorrem das considerações anteriores que existem reduzidos números de estudos que tratam a respeito do estado da arte sobre financiamento da educação nos periódicos acadêmicos e livros, em especial, no período de 1996 a 2010, no qual estão em vigência a LDB (Lei 93994/1996), o Fundef (1996 a 2006) e o Fundeb (2007 a 2020).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foram utilizadas duas categorias de análise para a análise dos periódicos acadêmicos e dos livros publicados a respeito do financiamento da educação, no período de 1996 a 2010.

A primeira refere-se aos periódicos acadêmicos e livros que abordam o tema do financiamento da educação sob a perspectiva dos recursos orçamentários, ou seja, aqueles que tratam da previsão e execução orçamentária dos orçamentos públicos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assim como os temas e assuntos

decorrentes desses recursos orçamentários, tais como o Fundef, o Fundeb, os CACS, a atuação dos Tribunais de Contas; os recursos financeiros para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e o ensino superior (graduação e pós-graduação) público e privado; os programas, projetos, políticas e discursos oficiais; os parâmetros legais, os atos normativos e as decisões políticas relacionadas aos recursos financeiros para a educação.

A segunda categoria de análise pautou-se naqueles periódicos acadêmicos e livros que abordam os recursos não orçamentários, especificamente, o Salário-Educação, pois esse é a segunda maior fonte de recursos financeiros para o financiamento da educação no Brasil, sendo a primeira os recursos orçamentários.

A seleção dos artigos dos periódicos acadêmicos e dos livros ocorreu a partir dos resumos e das palavras-chave que tratam de forma direta com o tema do financiamento da educação, no período de 1996 a 2010.

O ESTADO DA ARTE NOS PERIÓDICOS ACADÊMICOS DA ÁREA DA EDUCAÇÃO QUE ABORDAM O TEMA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DE 1996 A 2010

Para realizar a análise a partir da primeira categoria de análise, verificaram-se os artigos dos periódicos acadêmicos que abordaram o tema do financiamento da educação sob a perspectiva dos recursos orçamentários, ou seja, daqueles que tratam da previsão e execução orçamentária dos orçamentos públicos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assim como dos temas e assuntos recorrentes desses recursos orçamentários, tais como o Fundef, o Fundeb, os CACS, a atuação dos Tribunais de Contas, os cenários, os contextos e os discursos oficiais, os parâmetros legais, os atos normativos, as decisões políticas e demais aspectos correlatos aos mencionados recursos.

Utilizaram-se os seguintes descritores na pesquisa: Banco Mundial, Brasil, Custo da Educação, Custo-Aluno, Custos, Educação Básica, Financiamento da Educação, FMI, Fundeb, Fundef, Fundescola, Legislação, Orçamentos/Balanços, Políticas Educacionais, Políticas Públicas, Proposta de Emenda Constitucional – PEC, Salário, Salário-Educação e Sistema de Educação.

Com relação à primeira categoria de análise, percebe-se que quase a totalidade dos artigos dos periódicos acadêmicos da área da educação analisados tratam de temas e assuntos sobre o financiamento da educação na perspectiva dos recursos orçamentários.

Esses recursos orçamentários tratam da previsão e execução orçamentária dos orçamentos públicos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assim como os temas recorrentes desses recursos, tais como o Fundef, o Fundeb, os CACS, a atuação dos Tribunais de Contas; os recursos financeiros para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e o ensino superior (graduação e pós-graduação) público e privado; os programas, projetos, políticas e discursos oficiais; os parâmetros legais, os atos normativos e as decisões políticas relacionadas aos recursos financeiros para a educação.

Com relação à produção específica de cada periódico percebe-se que um dos periódicos acadêmicos com expressivo número de artigos é o Caderno de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas (FCC) que, no período de análise, compreenderam a edição de número 96, fevereiro de 1996 até o número 141, de set./dez. de 2010.

Nesse periódico acadêmico constatou-se a existência de 11 (onze) artigos que tratam do tema do financiamento da educação, sendo 03 em 1997; 02 em 1998; 01 em 2000; 01 em 2001; 01 em 2002; 01 em 2006; 01 em 2008 e 01 em 2010.

Convém destacar que o periódico Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas (FCC) é um dos mais conceituados e antigos periódicos acadêmicos da área da educação do Brasil e que, a partir da edição de número 100, de março de 1997, ocorreu uma reformulação gráfica da publicação, mudando o padrão anterior de divulgação.

Percebe-se que o tema do financiamento da educação esteve presente em diversas edições no periódico Cadernos de Pesquisa, com o número de 11 (onze) artigos distribuídos, mas com periodicidade irregular ao longo dos anos. Nota-se que, no início do processo de reformulação do padrão de financiamento da educação, no ano de 1996, não existiu nenhum artigo e, mesmo a partir de 1997 e 1998, tiveram 03 e 02 artigos, respectivamente, mas os artigos foram reduzidos a basicamente um por ano, entre 2000 a 2010.

No periódico acadêmico Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, o qual passou se denominar Educação e Pesquisa, a partir de janeiro de 1999 foi quantificado apenas 01 artigo no ano de 1998, quando da denominação de Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Com a mudança de

denominação, em 1999, para Educação e Pesquisa verificaram-se mais 05 (cinco) artigos, sendo assim distribuídos cronologicamente: 01 em 2002; 01 em 2006; 02 em 2008 e 01 em 2009.

Considerando que se trata da mesma publicação, com alteração de nome, observa-se que foram publicados 06 artigos (01 da Revista da Faculdade de Educação e 05 da Educação e Pesquisa) no período de 1996 a 2010.

No periódico acadêmico Educação & Sociedade / Revista de Ciência da Educação do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) foram publicados 23 artigos, sendo 01 em 1999; 01 em 2001; 01 em 2002; 03 em 2004; 05 em 2005; 01 em 2006; 04 em 2007; 04 em 2009 e 03 em 2010.

Os 23 (vinte e três) artigos publicados sobre o financiamento da educação, em torno de mais de um artigo por ano, em média, no período de 1996 a 2010, demonstra que o tema foi abordado de forma constante, e é a 3ª publicação com maior número artigos, sendo superada apenas pela Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (Fundação Cesgranrio), com 26 artigos, e a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (ANPAE), com 35 artigos.

De qualquer forma, no periódico acadêmico Educação & Sociedade, nos anos de 2007, 2009 e 2010, aumentou o número de artigos publicados o que demonstra que o tema do financiamento da educação passa a ter relevância na pauta editorial da mencionada publicação.

No periódico acadêmico Revista Pro-Posições da Faculdade de Educação da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) foi publicado 01 (um) artigo, no período compreendido da edição de nº 07 de março de 1996 até o volume 21, nº 03 (63) de setembro/dezembro de 2010. Nesse periódico, o único artigo que trata do tema do financiamento da educação foi publicado em 2005.

Pode-se inferir desta forma que a Revista Pro-Posições não considerou o tema do financiamento da educação como área de pesquisa acadêmica que devesse ser divulgada, todavia no período de 1996 a 2010, o Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas produziu dissertações de mestrado e teses de doutorado que estudaram o referido tema, cuja produção do programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) não esteve presente no respectivo periódico acadêmico.

A mesma referência realizada com relação à Revista Pro-Posições (FE/UNICAMP) pode-se proceder com relação à Revista Educação e Pesquisa (FE/USP), pois, também nesse caso, o tema do financiamento da educação como área de pesquisa acadêmica não teve a divulgação necessária, visto que no período de 1996 a 2010, o Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo também produziu dissertações de mestrado e teses de doutorado que abordaram o referido tema, no entanto, elas não foram objetos de publicações por parte desse periódico.

Na Revista Brasileira de Educação (RBE) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), analisou-se desde o número 1, editado em janeiro/fevereiro/março/abril de 1996 até o número 45, volume 15, de setembro a dezembro de 2010. Nesse periódico, no período de 1996 a 2010, constatou-se a publicação de 03 (três) artigos relacionados de maneira direta com o financiamento da educação, sendo 01 em 2004; 01 em 2007 e 01 em 2008.

Esse periódico é o principal canal de comunicação da ANPED, principal associação de pesquisadores e de programas de mestrado e doutorado em educação do Brasil, e é a instituição de maior relevância científica e acadêmica na área educacional, além de representar seus associados nos mais diferentes fóruns, sejam eles governamentais ou da sociedade civil.

Dessa forma, a escassez de artigos publicados não reflete o intenso debate ocorrido nas reuniões anuais da associação, em especial, no GT 5 (Grupo de Trabalho - Estado e Política Educacional), no período de 1996 a 2010.

No periódico Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (Fundação Cesgranrio) foram publicados 26 artigos, de 1996 a 2010, sendo assim distribuídos: 01 em 1997, 01 em 1998, 01 em 2000, 03 em 2001, 01 em 2002, 02 em 2003, 02 em 2004, 02 em 2005, 02 em 2007, 02 em 2008, 05 em 2009 e 04 em 2010.

Esse periódico acadêmico caracteriza-se por discutir temáticas relacionadas às políticas públicas de educação nos diferentes e diversos aspectos, sendo assim importante veículo de divulgação de pesquisas e análises do tema do financiamento da educação. Percebe-se que essa temática possui diversos artigos publicados a partir de 1997.

Os Cadernos Cedes (Cedes) publicaram 03 (três) artigos relacionados ao financiamento da educação, sendo 01 em 2001 e 02 em 2003. Por se tratar de periódico

acadêmico avaliado como Qualis Periódicos/CAPES A2, assim como a Revista Ensaio: Avaliação e Políticas em Educação (Fundação Cesgranrio) se entende que o mencionado periódico poderia dedicar maior volume de publicações ao tema do financiamento da educação, pois é característica desse periódico a publicação de números temáticos, todavia não houve a publicação de nenhum número específico sobre o financiamento da educação, no período de 1996 a 2010.

Com relação à Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) percebe-se o maior número de artigos publicados a respeito do tema do financiamento da educação, totalizando 35 (trinta e cinco) no período de janeiro/junho de 1996 a setembro/dezembro de 2010.

Na edição da RBPAAE de julho/dezembro 2006, v. 22, n. 2, todos os artigos versaram a respeito do referido tema em “Número Temático”, embora a revista não faça menção a essa caracterização na referida edição.

Cabe destacar que, exceto a edição da RBPAAE de julho/dezembro 2006, v. 22, n. 2, em nenhum outro periódico acadêmico analisado publicou-se edição específica ou temática a respeito do financiamento da educação.

Os artigos publicados na RBPAAE tiveram a seguinte distribuição quantitativa e cronológica: 01 em 1998; 01 em 1999; 04 em 2000, 01 em 2001; 04 em 2003; 01 em 2004; 09 em 2006 (v. 22, n. 2 – Número Temático); 01 em 2007; 04 em 2008; 03 em 2009 e 06 em 2010.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação é o periódico acadêmico com maior número de artigos e com um “Número Temático”, num intervalo de tempo de 15 anos (1996 a 2010), com significativo número de artigos que abordam o tema do financiamento da educação, os quais acompanham as mudanças de ordem institucional, legal e política que ocorreram nesse período e as alterações do padrão da política e da administração educacional no Brasil.

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é a mais antiga associação de educadores do Brasil, criada na década de 1960, e, desde então, publica a hoje denominada Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE). Entretanto, ocorreu alteração da denominação ao longo dos anos, mas sempre tratou de temas relacionados à política e à administração da educação.

No periódico Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, editado pelo MEC/INEP (Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), no período de 1996 a 2010, observa-se a publicação de 15 (quinze) artigos relacionados ao tema do financiamento da educação, na seguinte ordem cronológica: 03 em 1998, 02 em 1999, 01 em 2000, 02 em 2001, 01 em 2002, 02 em 2006, 01 em 2007, 01 em 2008, 01 em 2009 e 01 em 2010. Essa revista é um dos periódicos de maior tempo de existência no Brasil e possui distribuição nacional em virtude de ser produzida pelo governo federal (MEC/INEP).

Esse periódico não aborda o tema do financiamento da educação de forma freqüente, todavia, caso existisse maior número de artigos, poderia subsidiar os agentes públicos, em especial, aqueles presentes nos municípios, no que tange aos trâmites técnicos, operacionais, legais e as decisões políticas poderiam pautar-se a partir das análises e estudos dos estudiosos do referido tema.

Ao não ocorrer essa disseminação de informações, compromete-se o entendimento sobre o tema e perde o poder público (federal, estadual e municipal), em especial, esse último, a oportunidade de dispor de informações atualizadas e relevantes para a concepção, implantação e avaliação das políticas públicas relacionadas ao financiamento da educação.

O periódico acadêmico denominado Eccos – Revista Científica produzida pela Universidade Nove de Julho, “Uninove”, publicou no ano de 2006, dois números temáticos a respeito do financiamento da educação, totalizando 16 (dezesesseis) artigos. Esse periódico acadêmico possui como característica publicar números temáticos, todos os anos, sendo assim desde 2007 até 2010, todavia nenhum outro número foi dedicado ao tema do financiamento da educação, exceto o do ano de 2006.

O periódico acadêmico denominado EM ABERTO produzido pelo MEC/INEP, publicou no ano de 1983, n. 14, o número intitulado “Financiamento e custos da educação”, no ano de 1989, n. 42, outro número com o título “A educação na nova Constituição: recursos”, e, no ano de 2001, outro número temático sobre financiamento da educação, e nesse último foram publicados 14 (catorze) artigos.

O periódico acadêmico EM ABERTO possui como característica publicar, todos os anos, números temáticos. Desde 1983 até 2001 foram publicados 03 (três) números dedicados ao tema do financiamento da educação (1983, 1989 e 2001), porém a partir

do ano de 2002 até 2010, nenhum outro número específico sobre essa tema foi objeto de publicação.

Verhine (2002) publica o texto “Gestão do financiamento da educação básica: Um estudo longitudinal e comparativo no contexto do estado da Bahia”, no periódico acadêmico EM ABERTO, com o intuito de analisar aspectos relacionados à gestão educacional, título do número temático do ano de 2002. Trata-se de artigo sobre o financiamento da educação fora das edições anteriores (1983, 1989 e 2010).

Sabe-se que esses periódicos acadêmicos analisados não abarcam a totalidade da produção a respeito do financiamento da educação, tais produções ocorrem em outros periódicos acadêmicos, mas, sobretudo, nos programas de mestrado e doutorado e centros de pesquisas da área da educação.

Não obstante, suas valiosas contribuições para o desenvolvimento científico e acadêmico da área da educação brasileira, os referidos periódicos acadêmicos poderiam ampliar os espaços de divulgação do tema do financiamento da educação, em virtude da importância e relevância dessa temática para o desenvolvimento econômico social do Brasil.

Com relação à segunda categoria de análise a qual trata da abordagem dos recursos não orçamentários, especificamente, o Salário-Educação, sendo que esse é a segunda maior fonte de recursos para o financiamento da educação no Brasil, constataram-se apenas 02 (dois) artigos que tratam desse assunto nos periódicos acadêmicos da área da educação, no período de 1996 a 2010, são eles: Adrião e Perroni (2007) e Davies (2008).

Todavia, Adrião e Perroni (2007) analisam as implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola, programa federal de repasse de recursos financeiros às escolas, coordenado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) autarquia do MEC, que se utiliza dos recursos financeiros provenientes do Salário-Educação, com vistas a financiar outros programas de abrangência nacional (Livro Didático, Alimentação Escolar, Biblioteca Escolar, Transporte Escolar, entre outros), sendo assim, o tema do Salário-Educação, no estudo das autoras, é tangencial e não seu objeto precípuo.

O estudo de Davies (2008) discute de forma aprofundada as fragilidades e incoerências do Salário-Educação, demonstrando a necessidade de maiores análises estudos a respeito desse assunto.

A quase ausência de artigos nos periódicos acadêmicos a respeito do Salário-Educação demonstra que os educadores em geral e os pesquisadores do financiamento da educação, em especial, podem estudar e acompanhar amiúde a captação, aplicação e fiscalização dos recursos financeiros decorrentes dessa contribuição social do Salário-Educação, pois se trata de volumosa quantia de recursos financeiros que são geridos pelo poder público (federal, estadual e municipal) e, por isso, é necessário o acompanhamento por parte da sociedade civil organizada.

A Revista Brasileira de Educação (VIEIRA, 2012) trata do levantamento a respeito da produção acadêmica da própria revista enfatizando e destacando a produção científica da área da educação. A referida revista é a única no período de 1996 a 2010 que analisa sua própria produção e percebe-se nesse levantamento que o tema financiamento da educação não é o daqueles que detém o maior de artigos publicados, confirmando os levantamentos realizados neste trabalho.

O ESTADO DA ARTE NOS LIVROS PUBLICADOS QUE ABORDAM O TEMA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DE 1996 A 2010

Foram analisados um total de 101 (cento e um) livros publicados no período de 1996 a 2010 sobre o tema do financiamento da educação no Brasil.

O levantamento dos livros sobre o financiamento da educação no Brasil ocorreu a partir dos dados constantes em Yanaguita (2008), assim como na base de dados da Biblioteca Ana Maria Poppovic da Fundação Carlos Chagas, no período de agosto de 2010 a novembro de 2011, com base nos mesmos descritores utilizados na pesquisa nos periódicos acadêmicos, a saber: Banco Mundial, Brasil, Custo da Educação, Custo-Aluno, Custos, Educação Básica, Financiamento da Educação, FMI, Fundeb, Fundef, Fundescola, Legislação, Orçamentos, Políticas Educacionais, Políticas Públicas, Proposta de Emenda Constitucional – PEC, Salário, Salário-Educação e Sistema de Educação.

Dos 101 (cento e um) livros publicados sobre financiamento da educação, corresponde a 6,7 (seis vírgula sete) livros, por ano, considerando o período de 1996 a 2010, num total de 15 (quinze) anos.

A análise com base nas categorias de análise anteriormente mencionadas verifica-se que apenas 01 livro (LO BELLO, 1999) tratou dos recursos não

orçamentários, especificamente, o Salário-Educação, o que denota a mesma situação verificada quando da análise dos periódicos acadêmicos.

Evidencia-se assim que os autores e pesquisadores da área do financiamento da educação no Brasil concentram suas análises nos recursos orçamentários e em todos os assuntos decorrentes dos mesmos, não analisando outras variáveis do tema, em especial, o Salário-Educação.

Verificou-se a seguinte distribuição anual de livros publicados sobre o financiamento da educação, no período de 1996 a 2010, totalizando 101 (cento e um) publicações, assim distribuídas: em 1996 (02); 1997 (11); 1998 (6); 1999 (13); 2000 (5); 2001 (8); 2002 (8); 2003 (9); 2004 (11); 2005 (5); 2006 (6); 2007 (5); 2008 (5); 2009 (3) e 2010 (4).

A análise apresenta uma distribuição irregular na publicação de livros que tratam do tema do financiamento ao longo do período de 1996 a 2010. Cabe lembrar que, nesse período ocorreu a implantação da LDB (Lei 9394/1996), do Fundef (1996 a 2006) e está em vigor o Fundeb (2007 a 2020). Percebe-se, desta forma, que essa temática marcou não somente as políticas públicas de educação, mas também o mercado editorial com a publicação de 101 (cento e um) livros que abordam o mencionado tema.

Das 101 (cento e um) publicações que tratam do tema do financiamento da educação no período de 1996 a 2010 cabe destacar que 56 (cinquenta e seis) são livros específicos sobre o tema do financiamento da educação o que corresponde a 54,5% (cinquenta e quatro vírgula cinco) por cento das publicações.

O restante 45,5% (quarenta e cinco vírgula cinco) por cento das publicações são de coletâneas que abordaram a temática do financiamento da educação, sendo assim não são livros específicos sobre o referido tema.

As publicações na cidade de São Paulo congregam 48% (quarenta e oito por cento), seja na forma de livro como de coletânea, com relação ao tema do financiamento da educação.

A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DE 1996 A 2010, SEGUNDO PIERRE BOURDIEU

Pierre Bourdieu nasceu em 1930 e faleceu em 2002, na França, destacou-se na sociologia francesa e internacional em virtude da vasta obra sobre diversos temas, com

destaque para os conceitos de capital cultural, capital econômico, capital social, capital simbólico, campo, distinção, dominação simbólica, espaço social, histeresis, habitus e violência simbólica.

Sua obra teve repercussão no Brasil, a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80 e até hoje, segunda década do século XXI, se faz presente suas contribuições teóricas, acadêmicas e políticas as quais abarcam as ciências sociais (sociologia, antropologia e ciência política) e a educação.

Os estudos do campo científico do financiamento da educação no Brasil, no período de 1996 a 2010, ao privilegiarem e definirem os temas e subtemas de pesquisa, as quais estão inter-relacionadas com a agenda política educacional do Estado Brasileiro, não abordaram diversos assuntos, pois não se constituiu em temática relevante para os intelectuais do referido campo, no sentido definido por Pierre Bourdieu, conforme observa (ORTIZ, 1994: 123 e 124).

O campo científico, enquanto sistema de relações objetivas entre posições adquiridas (em lutas anteriores) é o lugar, o espaço de jogo de uma luta concorrencial. O que está em jogo especificamente nessa luta são o monopólio da *autoridade científica* definida, de maneira inseparável, como a capacidade técnica e poder social; ou, se quisermos, o monopólio da *competência técnica*, compreendida enquanto capacidade de falar e de agir legitimamente (isto é, de maneira autorizada e com autoridade), que é socialmente outorgada a um agente determinado. Dizer que o campo é um lugar de lutas não é simplesmente romper com a imagem irenista da “comunidade científica” tal como a hagiografia científica a descreve --- e, muitas vezes, depois dela, a própria sociologia da ciência. Não é simplesmente romper com a idéia de uma espécie “reino dos fins” que não conheceria senão as leis da concorrência pura e perfeita das idéias, infalivelmente recortada pela força intrínseca da idéia verdadeira. É também recordar que o próprio funcionamento do campo científico *produz e supõe um luta específica de interesse* (as práticas científicas não parecendo como “desinteressadas” senão quando referidas a interesses diferentes, produzidos e exigidos e exigidos por outros campos).

Ortiz (1994: 127) apresenta argumentos de Pierre Bourdieu para colaborar na compreensão do processo de atuação dos membros do campo científico do financiamento da educação.

A luta pela autoridade científica espécie particular de *capital social* que assegura um poder sobre os mecanismos constitutivos do campo e que pode ser reconvertido em outras espécies de capital, deve o essencial de suas características ao fato de que os produtores tendem, quanto maior for à autonomia do campo, a só ter como possíveis clientes seus próprios concorrentes. Isto significa que, num campo científico fortemente autônomo, um produtor particular só pode esperar o reconhecimento do valor dos seus

produtos (“reputação”, “prestígio”, “autoridade”, “competência” etc.) dos outros produtores que, sendo também seus concorrentes, são menos inclinados a reconhecê-lo sem discussão ou exame. De fato, somente os cientistas engajados no mesmo jogo detêm os meios de se apropriar simbolicamente da obra científica e de avaliar seus méritos. E também de direito: aquele faz apelo a uma autoridade exterior ao campo só pode atrair sobre si o descrédito.

O estado da arte presente nos periódicos acadêmicos e na publicação dos livros sobre financiamento da educação no Brasil, no período de 1996 a 2010, implica na necessidade de analisar a atuação dos intelectuais, a partir das contribuições do conceito de campo científico de Pierre Bourdieu.

Os intelectuais da área do financiamento da educação ao privilegiarem determinados assuntos, com destaque para o Fundef/Fundeb, vinculação de recursos orçamentários, controle social, entre outros, definem a constituição do campo científico, por meio da publicação de artigos em periódicos acadêmicos, livros, pesquisas acadêmicas (mestrado e doutorado) e não acadêmicas desenvolvidas nos institutos e fundações de pesquisa e órgãos de governo, nos eventos da área das ciências sociais e da educação (Anped, Anpae, Anpocs, SBPC), exercendo dessa forma a dominação simbólica no interior do campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe apontar que o tema do financiamento da educação é eixo determinante do processo de concepção/formulação, implantação/execução e avaliação/controle das políticas públicas educacionais, na medida em que o volume e a aplicação dos recursos financeiros determinam em grande medida o êxito dessas políticas.

A partir das considerações de Pierre Bourdieu (apud ORTIZ, 1994) se podem entender as razões pelas quais diversos outros assuntos relacionados ao financiamento da educação no Brasil os quais não foram objeto de estudo nos períodos acadêmicos da área da educação e dos livros publicados, mas que necessitam de aprofundamento das pesquisas e das análises, tais como:

- a) Analisar a atuação política e legal do poder legislativo (federal, estadual e municipal) com destaque para o entendimento das questões técnicas e políticas de modo como esse poder constituído entende e viabiliza o processo do financiamento da educação no Brasil;

- b) Ampliar e diversificar os estudos sobre Custo-Aluno, Valor-Aluno, Custo-Aluno-Qualidade de modo a subsidiar as discussões de ordem econômico-financeira no âmbito dos poderes executivo e legislativo (federal, estadual e municipal);
- c) Analisar o Custo da Estrutura Administrativa do MEC e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, com vistas a compreender o processo de gastos diretos e indiretos com o ensino, em especial no que tange a contratação de pessoal, serviços e produtos;
- d) Entender a dinâmica política e técnica das fundações educacionais, como, por exemplo, a FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) vinculada a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e da FIA (Fundação Instituto de Administração), assentada junto a Faculdade de Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo;
- e) Compreender a atuação dos Ministérios Públicos (Federal e Estaduais) no intuito de subsidiar as ações desses órgãos no que tange ao financiamento da educação;
- f) Analisar a atuação e a opinião dos gestores da educação (diretor de escola, gestores dos órgãos regionais, intermediários e centrais do MEC, das secretarias estaduais e municipais de educação), com vistas a entender suas práticas políticas e o nível de conhecimento técnico e teórico a respeito do financiamento da educação;
- g) Entender o financiamento da educação a partir da diversificação de abordagens da Economia da Educação;
- h) Aprofundar a compreensão sobre a estrutura e a evolução dos gastos com custeio e investimento da educação nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), com análises a partir dos orçamentos e balanços públicos;
- i) Aprofundar as análises a respeito da dinâmica de concepção e execução dos orçamentos e balanços dos poderes públicos em âmbito federal, estadual e municipal;
- j) Analisar o financiamento da educação a distância, da educação profissional e das modalidades de ensino, nas redes ensino pública e privada;
- k) Entender a dinâmica do financiamento da educação na esfera da unidade escolar e a atuação dos seus partícipes (professores, pais, alunos, funcionários e

- gestores), especificamente na UEx (Unidade Executora), também denominadas de APM (Associação de Pais e Mestres) ou Caixas Escolares;
- l) Avaliar o processo de financiamento da formação continuada e em serviço dos professores das instituições de ensino superior federais, estaduais e municipais nos programas de mestrado e doutorado;
 - m) Compreender os mecanismos de financiamento e comercialização de diplomas e certificados de conclusão de cursos da educação básica e do ensino superior, daqueles obtidos, em geral, de forma ilegal e fraudulenta;
 - n) Estudar os mecanismos de financiamento estudantil na graduação (Prouni, Fies, assim como das instituições de ensino superior particulares);
 - o) Compreender o financiamento estudantil na pós-graduação stricto sensu (mestrado acadêmico, mestrado profissional, doutorado e pós-doutorado) realizados pela CAPES (Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior), pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e pelas Agências de Fomento à Pesquisa;
 - p) Discutir a viabilidade política e técnica da captação de recursos financeiros de outras fontes adicionais para a educação, como por exemplo, àqueles oriundos da exploração do Pré-Sal, na plataforma continental brasileira, do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), da COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), do PIS (Programas de Integração Social) e da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e de outros projetos e programas governamentais;
 - q) Analisar as potencialidades e dificuldades presentes nas parcerias escola e empresa no que tange a captação e aplicação dos recursos financeiros;
 - r) Entender os mecanismos técnicos e políticos das diversas modalidades de licitação, em especial, do pregão eletrônico, com destaque para a compreensão do processo de terceirização de serviços escolares (limpeza, merenda e segurança) e as situações de superfaturamento e corrupção presentes nas licitações do poder público;
 - s) Compreender os diversos mecanismos de transferências de recursos públicos de órgãos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), para as instituições de

ensino públicas e privadas da educação básica e do ensino superior, por meio de empréstimos, subsídios e linhas de crédito;

- t) Analisar a abrangência da reforma tributária, da sonegação de tributos (impostos, taxas e contribuições), evasão de dívidas, renúncia fiscal e anistia tributária no conjunto dos recursos financeiros dos poderes públicos (federal, estadual e municipal) não aplicados na educação pública;
- u) Compreender os mecanismos de atuação da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional no tocante ao financiamento da educação, no tocante aos seus mecanismos de captação e aplicação dos recursos dos respectivos repasses os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).
- v) Divulgar de diversas formas os resumos dos livros publicados sobre financiamento da educação utilizando-se dos espaços institucionais públicos e privados que congregam os intelectuais/pesquisadores do financiamento da educação;
- w) Entender os mecanismos de financiamento do Sistema S (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Sest e Senat) e sua vinculação com os recursos públicos em geral;
- x) Aprofundar as discussões a respeito da atuação dos Tribunais de Contas, em âmbito federal, estadual e municipal;
- y) Intensificar os estudos a respeito do Salário Educação e de suas respectivas quotas (federal, estadual e municipal);
- z) Entender os mecanismos de repasses de recursos financeiros da FNDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) por meio dos programas (PDDE, PDE-ESCOLA, MAIS EDUCAÇÃO, entre outros).

Nos últimos 15 (quinze) anos, 1996 a 2010, se realizou em diversas regiões do Brasil inúmeros debates, encontros, reuniões, seminários, simpósios, congressos a respeito do financiamento da educação e percebe-se que os pesquisadores convergem suas análises para temas e assuntos comuns, ou seja, para aqueles consagrados no campo científico.

Em suma, a agenda de pesquisa e de atuação política a respeito do financiamento da educação é ampla, diversificada, multifacetada, sendo assim, todas as análises e estudos são importantes para a construção do projeto de educação pública (estatal), laica e de qualidade social para todos.

REFERÊNCIAS

- DAVIES, N.; LOBO, A. P. M. *Bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil*. Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Educação, Programa de Educação Fluminense, 1. ed. ago/1996. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/>. Acesso em 20/10/2011.
- DAVIES, N.; LOBO, A. P. M. *Bibliografia sobre financiamento da educação no Brasil*. Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Educação, Programa de Educação Fluminense, 2. ed. ago/2008. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/>. Acesso em 20/10/2011.
- EM ABERTO - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Financiamento e Custos da Educação. *Em Aberto*, Brasília, Ano II, n. 14, abr. 1983.
- _____. A educação na nova Constituição: recursos. *Em Aberto*, Brasília, v. 08, n. 42, abr./jun. 1989.
- _____. Bibliografia: Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 159-164, dez. 2001.
- FORTES, H. de L. *Bibliografia especializada em financiamento da educação*. Brasília: MEC/FNDE, 1983.
- GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L.; JESUS, W. F. de; LEAL, H. B. O financiamento da educação básica: Uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 29-52, jan./abr. 2007.
- ORTIZ, R. (org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1994. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)
- VELLOSO, J. (org.); COSTA, T. M. (colab.). *Quem pesquisa o que em educação 1998*. Brasília; São Paulo: ANPEd, 1999.
- _____. Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (coords.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- VERHINE, R. E. Gestão do financiamento da educação básica: Um estudo longitudinal e comparativo no contexto do estado da Bahia. *Em Aberto*, Brasília, v. 19, n. 75, p. 98-112, jul. 2002.

VIEIRA, C. E.; SOUSA, S. Z. A Revista Brasileira de Educação e a difusão da pesquisa educacional (2007-2011). *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v.17, n.50, p.463-482, maio./ago. 2012.

YANAGUITA, A. I. *A produção e circulação de saberes sobre o financiamento da educação no Brasil (1991-2005)*. Faculdade Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008. (Dissertação de mestrado)