


FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL



Organizadores

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)
José Marcelino de Rezende Pinto (USP-RP)
Paulo Roberto Corbucci (Ipea)

Autores

Alejandro Morduchowicz
Dalila Andrade Oliveira
François Eugene Jean de Bremaeker
Gilvan Luiz Machado Costa
Janete Maria Lins de Azevedo
Jorge Abrahão de Castro
José Marcelino de Rezende Pinto
Nalu Farenzena
Nicholas Davies
Nora Krawczyk
Paulo Sena
Rosana Evangelista da Cruz
Thiago Alves
Vera Maria Vidal Peroni



ipea 46
anos

**FEDERALISMO
E POLÍTICAS EDUCACIONAIS
NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO
À EDUCAÇÃO NO BRASIL**



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

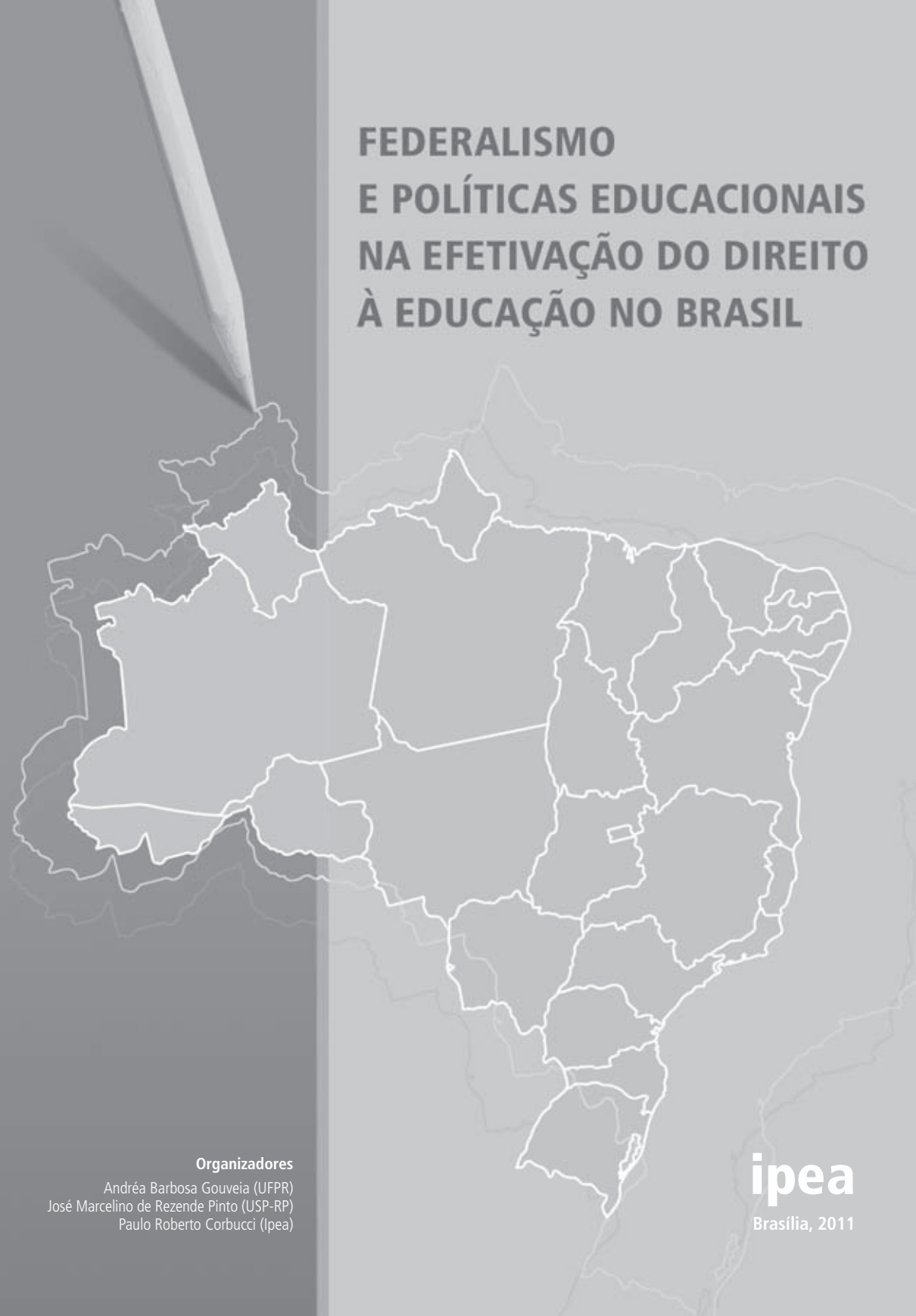
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

A pencil is positioned in the upper left corner, pointing towards a map of Brazil that occupies the lower half of the page. The map is outlined in white and shows the state boundaries. The background is a light gray with a vertical dark gray stripe on the left side.

FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Organizadores

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)
José Marcelino de Rezende Pinto (USP-RP)
Paulo Roberto Corbucci (Ipea)

ipea

Brasília, 2011

Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília : Ipea, 2011. 227 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-091-8

1. Política Educacional. 2. Educação Básica. 3. Financiamento da Educação. 4. Federalismo. 5. Brasil. I. Gouveia, Andréa Barbosa. II. Pinto, José Marcelino Rezende. III. Corbucci, Paulo Roberto. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 379.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
-------------------------	----------

CAPÍTULO 1

LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN SISTEMAS EDUCATIVOS DESCENTRALIZADOS DE AMÉRICA LATINA.....	13
Alejandro Morduchowicz	

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO DOS GASTOS	29
Jorge Abrahão de Castro	

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E O IMPACTO NAS FINANÇAS DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS	51
François Eugene Jean de Bremaeker	

CAPÍTULO 4

REFORMA TRIBUTÁRIA E IMPACTOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	69
Paulo Sena	

CAPÍTULO 5

FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: A POLÍTICA DO FNDE EM DEBATE	79
Rosana Evangelista da Cruz	

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO NO MARCO DAS RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO BÁSICA.....	95
Nalu Farenzena	

CAPÍTULO 7

A APLICAÇÃO DAS VERBAS DA EDUCAÇÃO: CONTROLE ESTATAL OU SOCIAL?.....	111
Nicholas Davies	

CAPÍTULO 8

QUEM SERÃO OS POTENCIAIS INGRESSANTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA
BRASILEIRA COM A AMPLIAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE ESCOLAR? 127

Thiago Alves

José Marcelino de Rezende Pinto

CAPÍTULO 9

O TRABALHO DOCENTE NO ENSINO MÉDIO NO BRASIL:
SUJEITOS E CONDIÇÕES SINGULARES 151

Gilvan Luiz Machado Costa

Dalila Andrade Oliveira

CAPÍTULO 10

A COLABORAÇÃO DA UNIÃO E OS MECANISMOS DE GESTÃO
DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE 173

Janete Maria Lins de Azevedo

CAPÍTULO 11

PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO *VERSUS* DEMOCRATIZAÇÃO
DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO 199

Vera Maria Vidal Peroni

CAPÍTULO 12

A PESQUISA EM EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS PARA A ÁREA
DE POLÍTICA EDUCACIONAL 217

Nora Krawczyk

INTRODUÇÃO

Este livro é fruto de um Intercâmbio de Pesquisadores do Grupo de Trabalho Estado e Educação da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e de uma feliz articulação com pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que partilham pesquisas e preocupações similares.

O tema proposto para o debate, *federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*, permite diálogos sobre diferentes aspectos da política educacional, pois a realização deste direito, em seu sentido pleno, implica ações dos diferentes entes federados e em diferentes dimensões da garantia do acesso à escola e de gestão dos sistemas.

Frente a esse tema amplo, é pertinente lembrar que, desde o início da República, a instituição da obrigatoriedade do ensino tem-se constituído em processo denso e ainda desafiador. A ampliação deste conceito no âmbito da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, garantindo “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”, a ser atingido plenamente em 2016 (BRASIL, 2009), requer bases sólidas que permitam passarmos do proclamado na lei para o efetivo na prática social. Ainda que a proclamação de um direito seja momento importante de seu reconhecimento, nosso país é pródigo em boas legislações que carecem de condições objetivas para sua consolidação.

A consolidação de condições objetivas para isto é desafiador em um país marcado por desigualdades estruturais e por desenho político institucional com três entes federados (União, estados e municípios) e sem a devida regulamentação do regime de colaboração entre eles. As políticas sociais, a partir do desenho da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ganharam grau importante de descentralização que pressupõe o aprofundamento de condições de colaboração entre os entes federados; entretanto, “a implantação de fato dos novos direitos sociais e da descentralização no contexto do novo pacto federativo revelou-se processo complexo e conflitivo, por essência” (GRAEF, 2010, p. 36).

No conjunto das políticas sociais, constituíram-se promessas de articulação para universalização das condições de acesso, entre outros aspectos, à saúde, à assistência social e à educação.

Assim, no caso da saúde, o desenho na CF/88 foi de um sistema único definido nos seguintes termos: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”

(BRASIL, 1988, Art. 198). Passados 21 anos da definição do Sistema Único de Saúde (SUS), a área conta com conjunto de definições de estrutura, procedimentos e formas de controle social que indicam claramente as responsabilidades e os aspectos de colaboração entre os entes federados (GRAEF, 2010). Não obstante esse avanço institucional, a saúde pública no Brasil está longe de assegurar atendimento adequado para aqueles que se valem do SUS. No campo da assistência social, ainda que a CF/88 tenha desenhado a ideia de um sistema nacional com a definição de que as ações seriam executadas segundo diretrizes de “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” (BRASIL, 1988, Art. 204, inciso I), o Sistema Único de Assistência Social (Suas) apenas “foi implantado em 2005, após evento do Conselho Nacional de Assistência Social, que congregou gestores e assistentes sociais de todo o país” (GRAEF, 2010, p. 49). Não obstante os avanços, trata-se de um sistema em que os poderes públicos ainda apresentam atuação tímida, direcionada muito mais ao repasse de recursos para organizações não governamentais cujos fins e formas de atuação são muitas vezes questionáveis.

Se nos casos da saúde e da assistência ainda temos problemas de execução das políticas, mesmo com a definição explícita no texto constitucional dos termos em que o regime de colaboração deve-se efetivar e com regras que hierarquizam a ação dos entes federados, quando tais definições não estão explícitas os problemas não são apenas de execução. No campo da educação, a ausência da ideia de um sistema nacional e as formas de divisão de responsabilidade e de competências concorrentes entre os entes federados tornam ainda mais difícil a efetivação das políticas da área.

Frente à existência de algumas regras de organização da educação nacional, mas com grande indefinição sobre o que seja o regime de colaboração, as políticas educacionais se movimentam nos diferentes sistemas (estadual, municipal e federal), por exemplo, com planos de carreira e remunerações distintas entre os professores; infraestrutura instalada com padrões diferentes e desiguais entre as esferas de administração e entre etapas e modalidades de ensino; propostas pedagógicas diversas e que dialogam de maneiras pouco efetiva com um “sistema nacional de avaliação” que é mais um sistema de avaliação do Ministério da Educação (MEC); e com as diferentes, e muitas vezes contraditórias, proposições de diferentes entes governamentais ou da iniciativa privada.

Este livro aborda alguns destes temas da agenda da política educacional, desdobrando-os em subtemas que visam permitir o olhar transversal – a partir da questão federativa – para questões que diferentes pesquisadores têm buscado olhar de maneira verticalizada e por isso aprofundada. Assim, por exemplo, temos neste livro um debate sobre os sujeitos do processo educacional, considerando a demanda por escolarização e as condições do trabalhador docente; a gestão do sistema, contendo as tensões e os desafios das relações entre os entes federados e entre o poder público e a iniciativa privada; as condições de financiamento da educação e o contexto tributário brasileiro; tudo isso desdobrado em questões como a reforma tributária, os gastos realizados no país e as dificuldades do controle social. Aliada a estas questões, temos ainda reflexão sobre a América Latina e debate sobre que agenda de pesquisa este cardápio de reflexões nos abre.

Assim, organizamos o livro em duas partes: a primeira composta pelas análises do financiamento da educação no contexto federativo. Neste ponto, começamos com a América Latina para em seguida destacar a reforma tributária e o financiamento da educação. A segunda ficou composta pelas análises dos sujeitos deste processo e os desafios da gestão e do controle social sobre os recursos e as políticas. Assim, temos tanto debate sobre a população que demanda escolas e os trabalhadores docentes quanto sobre os aspectos da gestão do sistema: a relação público – privado, os problemas da gestão local e os desafios do controle social. Finalmente, a conclusão do trabalho apresenta reflexões sobre a pesquisa na área da política educacional.

O primeiro capítulo, de Alejandro Morduchowicz, dedica-se à discussão da distribuição de recursos para educação em sistemas educativos descentralizados. Reflete sobre os casos da Argentina e do Chile para discutir o quanto os modelos de distribuição de recursos em formatos tradicionais/burocráticos, ou em formatos mais próximos às regras de mercado, têm sido insuficientes para equacionar os problemas educacionais da região. Destaca a necessária participação do governo nacional definindo parâmetros para o investimento em educação.

O segundo capítulo, de Jorge Abrahão de Castro, convida-nos a mergulhar nas condições do financiamento da educação brasileira, traçando perfil das regras de financiamento e apresentando uma radiografia do gasto público educacional de 1995 a 2005 nas três esferas de governo e de 1995 a 2007 no que se refere à esfera federal. O autor argumenta que, ainda que tenhamos ao longo do período apresentado ganhos de investimento educacional decorrentes do crescimento econômico, não mudamos na última década e meia o esforço nacional de investimento em educação, se tomarmos como indicador a porcentagem do produto interno bruto (PIB) investida na área.

O terceiro capítulo, de François E. J. de Bremaeker, apresenta os efeitos da política de fundos na educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB), a partir de análise sobre a distribuição da receita tributária do país. O autor apresenta análise da apropriação de recursos pela União, por estados e municípios e entre as diferentes regiões do país e problematiza os efeitos redistributivos da política de fundos em confronto com a lógica, também redistributiva, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O quarto capítulo, de Paulo Sena, convida-nos a aprofundar as raízes para a desigualdade tributária e as disputas em torno dos projetos de reforma tributária em curso no Congresso Nacional. O autor destaca que há riscos para o financiamento da educação, especialmente no que se refere a mecanismos ocultos de quebra do princípio constitucional da vinculação de impostos para a área. Ainda que entre os princípios que regem as propostas esteja a ideia de neutralidade financeira – ou seja, o fundo público não perderia capacidade financeira –, segundo Sena, não está garantida a neutralidade conceitual, podendo-se mudar as formas de aplicação dos recursos.

Ainda na chave que discute financiamento e desigualdade, temos outros dois capítulos dedicados especialmente a problematizar a função redistributiva da União. O quinto, de Rosana Evangelista da Cruz, discute a função redistributiva da União e seu papel de combate às desigualdades regionais no país. Para isso, a autora investiga a ação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tem sido responsável pela execução da maior parte dos recursos do MEC repassados a estados e municípios. Nesta análise, Cruz contrapõe os recursos repassados pelo FNDE às esferas subnacionais, considerando um índice composto de desenvolvimento dos estados brasileiros, e demonstra que, embora se tenha avançado na explicitação de critérios de natureza técnica para o repasse de recursos, estes ainda não são suficientes para que a União realize sua função redistributiva. O sexto capítulo, de Nalú Farenzena, apresenta um segundo olhar sobre o papel redistributivo da União, novamente tomando a análise de programas do FNDE, mas agora problematizando os contornos destes programas em termos de perspectivas de intervenção na política pública universalista ou com recortes focalizados.

Fechando esta parte, o sétimo capítulo deste livro toma outra dimensão do financiamento da educação: as condições de controle social sobre o uso dos recursos públicos. O autor Nicholas Davies analisa os limites dos mecanismos de controle social disponíveis na sociedade brasileira e ao mesmo tempo a necessidade de tornar efetiva a capacidade de controle como condição de desprivatização do Estado brasileiro.

A segunda parte do livro dedica-se a pensar os sujeitos que são afetados por estas condições – ou pela falta de condições – de financiamento e a gestão dos sistemas de ensino.

O oitavo capítulo, de Thiago Alves e José Marcelino de Rezende Pinto, dedica-se a pensar o acesso à escola e os desafios da efetivação do direito de crianças e jovens ingressarem na educação básica. Para os autores, a exclusão do sistema educacional é marcada por condições de classes sociais, de etnia e de localização no território brasileiro – urbano *versus* rural e diferentes regiões do país. A implementação da obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos demandará quase 4 milhões de novas matrículas, segundo projeção dos autores.

Na mesma chave, pensando os sujeitos do sistema educacional, há os capítulos de autoria de Gilvan Luiz Machado Costa e Dalila Andrade de Oliveira. Os autores dedicam-se a analisar as condições do trabalhador docente no sistema educacional, especialmente as condições do professor de ensino médio. Destacam aspectos de precarização do trabalho que ajudam a refletir sobre o conjunto dos profissionais da educação básica, ao considerar sua carga de trabalho, as condições de remuneração e de contratação em um cenário em que se espera uma ampliação deste nível de ensino com a expansão da obrigatoriedade.

Os capítulos de Janete Maria Lins de Azevedo e Vera Maria Vidal Peroni dedicam-se também a pensar os sujeitos do processo educacional a partir dos desafios da gestão do sistema. A primeira analisa as condições dos governos locais construírem práticas republicanas e democráticas de gestão dos sistemas de ensino que têm marcas de poder tradicional ainda muito fortes. Para isso, a autora explora as condições de expansão dos conselhos municipais de educação no Nordeste brasileiro. De outra chave, mas também tomando de certa forma a necessidade de a gestão do sistema considerar a dimensão republicana da coisa pública, a segunda analisa o avanço das relações entre o poder público e as instâncias privadas na gestão educacional. Os dois capítulos contribuem para o debate do federalismo, se considerarmos que o grau de descentralização do sistema educacional brasileiro, em certa medida propiciado pelo tipo de federalismo desenhado na CF/88, implica múltiplos atores na gestão das redes de ensino que neste momento tanto respondem a pressões dos governos estaduais e aos muitos movimentos de indução postos em ação pelo governo federal, quanto respondem a pressões de grupos privados que disputam a hegemonia sobre que sentido deve ter o sistema escolar.

O último capítulo deste livro dedica-se a pensar o campo de pesquisa em política educacional. Nora Krawczyk apresenta consistente histórico da emergência da pesquisa na área e, a partir dos debates realizados no intercâmbio que deu origem a esta publicação, indica agenda de pesquisa. Para a autora, entre os desafios deste campo estão a necessidade de revigorar o debate teórico, histórico

e metodológico que nos permita interrogar a política educacional desvelada no trabalho empírico e avançar na compreensão das contradições e das desigualdades da estrutura social brasileira.

Enfim, este livro pretende de forma modesta ser provocação para nossa agenda política de intervenção no sistema educacional, mas também de intervenção na construção da pesquisa sobre a política. Os desafios são tantos para a ação acadêmica e para a intervenção cidadã nos enfrentamentos que visem superar urgentemente as condições desiguais em que a população brasileira cotidianamente constrói sua existência.

Andréa Barbosa Gouveia

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

José Marcelino de Rezende Pinto

Universidade de São Paulo-Ribeirão Preto (USP-RP)

Paulo Roberto Corbucci

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: out. 2010.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: out. 2010.

GRAEF, A. Articulação federativa na prestação de serviços no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 35-66, jan./mar. 2010.

LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN SISTEMAS EDUCATIVOS DESCENTRALIZADOS DE AMÉRICA LATINA*

Alejandro Morduchowicz**

1 INTRODUCCIÓN

Si bien la restricción presupuestaria condiciona tanto la magnitud como la distribución de los ingresos, la diversidad de formas en que los países de la región constituyen sus presupuestos educativos estaría mostrando la existencia de márgenes de acción para influir y configurar las dimensiones de eficiencia y equidad en el financiamiento y la asignación de recursos en educación.

El estudio de las instituciones que las moldean y determinan es menos frecuente que los análisis cuantitativos del comportamiento del gasto educativo. Salvo casos excepcionales de reformas radicales en la asignación de recursos a las escuelas, las experiencias de los países de América Latina en los últimos lustros no se encuentran suficientemente documentados y, menos aún, en forma comparada. En función de ello, este trabajo explora algunas de las reglas de juego vigentes para asignar recursos financieros en el sector.

Los denominadores comunes entre nuestros países no difieren de los modos conocidos. Como es sabido, hay dos modelos de asignar recursos que remiten a las formas de gobierno o a las de prestación del servicio: centralizados y descentralizados.

En los primeros, el vínculo entre las escuelas y el Estado central es directo: ésta es la instancia que detenta el poder de decisión, más allá de que pudieran existir formas desconcentradas de administración.

El segundo caso incluye a los países federales y también a algunos unitarios que en los últimos años comenzaron a descentralizar la gestión educativa a instancias sub-nacionales. Aquí, estos niveles son los que mantienen la relación con las escuelas.

* Versión reducida de un documento con experiencias de siete países de América Latina. El informe originario fue realizado por el autor para el Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) en diciembre del 2005. A partir de esa fecha, fue ampliado y actualizado en forma anual en el IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

** E-mail: ajmordu@gmail.com

A su vez, en ambos modelos se verifican dos tipos de prácticas de asignación de recursos a las escuelas: aquellos que, principalmente, los calculan en función de la cantidad de alumnos -es decir, según la demanda- y los que asisten financieramente a los establecimientos según sus plantas de personal; es decir, según la oferta.

Como se ve, hay cuatro variantes esenciales. Pero la región no es uniforme y las diferencias pueden llegar a ser, a veces, significativas. Consignar algunas de las experiencias es el objetivo principal de este trabajo.

2 LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Durante los últimos lustros, distintos países de la región han ido modificando diversos aspectos de la asignación de recursos sectorial, esencialmente referidos a los vínculos -nuevos o reformulados- entre los distintos niveles de gobierno. Como no puede ser de otro modo, la descentralización de la educación tuvo su correlato en las relaciones financieras entre descentralizador y descentralizado.

Es razonable asumir que la definición de los recursos a distribuir debería corresponderse con las nuevas responsabilidades de los niveles de gobierno. Así, una secuencia posible y racional debería consistir en el análisis de los costos que implica la prestación del servicio y transferir el dinero a ese fin.

Sin embargo, mayoritariamente no fue ése el camino adoptado. Más bien, la restricción presupuestaria constituyó el punto de partida y a partir de allí se distribuyeron los recursos mediante fórmulas determinadas en cada caso.

Con pocas excepciones, esa restricción está directamente determinada por la recaudación tributaria. De este modo, la normativa precisa qué porcentaje de los impuestos corresponde destinar al sector. Este mecanismo ofrece la particular ventaja de limitar la discusión y regateo hasta el momento de la sanción de la norma de asignación de recursos. Luego, sólo se trata de ejecutarla, por lo general, de forma automática: se recauda y se asignan los recursos inmediatamente a cuentas especiales.

En otros casos, la restricción opera de un modo indirecto: el gobierno central determina los recursos a repartir, pero no hay mecanismos automáticos para definir la magnitud que corresponde a cada nivel. Aunque la distribución entre niveles de gobierno sub-nacionales (municipios, estados, provincias) pueda estar regulada o existan criterios previamente establecidos, siempre queda abierta la discusión sobre la cuantía total.

2.1 Dificultades a partir de la descentralización

Si se considera la proporción del gasto que se destina a salarios, podría inferirse que, cualquiera sea la forma de distribución, los recursos apenas son suficientes para el sostenimiento cotidiano del servicio. En otras palabras, las sumas repartidas se encuentran lejos de corresponderse con las nuevas responsabilidades surgidas de la descentralización.

Fácilmente se podría criticar a los gobiernos centrales por esta insuficiencia, sobre todo ahora que no tienen la responsabilidad inmediata de la prestación del servicio. Pero la observación queda relativizada por el hecho de que los recursos del sector tampoco superaban esas limitaciones antes de la transferencia. No obstante esto, no debe perderse de vista que, en no pocos casos, la descentralización tuvo objetivos fiscales.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad, y muchas de las discusiones se sustentaron implícitamente en la posición adoptada con respecto a una u otra dimensión de análisis.

Como es sabido, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de imprimir mayor equidad. Las disparidades económicas regionales generan posibilidades diferentes de recaudar tributos y consecuentemente, de financiar el servicio educativo. Debido a ello, en estructuras federales o descentralizadas debe actuar un nivel de gobierno superior para mitigar posibles desigualdades materiales en la oferta educativa según el lugar de nacimiento o residencia de los alumnos.

Por su parte, si también en última instancia *algo* sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de imprimir mayor eficiencia, como expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones y posibilidad de control social.

2.2 Respuestas a los riesgos de la descentralización

Hasta el presente, el riesgo de la inequidad por la descentralización estaría siendo sorteado, ya que no se libró a su suerte o capacidad fiscal a los receptores de las escuelas.

En principio, en la mayoría de los casos se remesan recursos directamente en función de la cantidad de alumnos o de la oferta educativa existente, esto es, docentes y establecimientos.

Otros países aprovecharon la holgura fiscal para llevar adelante la descentralización sin mayores inconvenientes financieros. Si bien no se transfirieron mediante fórmulas mayores recursos, se idearon formas para garantizarlos o, directamente, se previeron mecanismos presupuestarios para atender su costo.

Así, no se verificó una despreocupación por la posibilidad de atender financieramente ese (nuevo) servicio en los niveles inferiores de gobierno. Y si originalmente hubo una contención o disminución de los recursos a transferir, con el transcurso del tiempo el problema fue superado.

Esto de ningún modo significa que la magnitud de recursos se considere satisfactoria. En última instancia, las transferencias son función del costo de brindar el servicio. En la medida en que sus principales componentes, como el salario docente, se encuentren contenidos, también lo estarán los recursos financieros así determinados.

Las formas de transferencias intergubernamentales -sobre todo en aquellas cuyo cálculo se basa en la cantidad de alumnos - no han promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales.

En lo que sigue, se reseñan dos de las diferentes formas que asumió la distribución de los ingresos fiscales entre los Estados Centrales y los Gobiernos Sub-Nacionales: Argentina, Colombia.

2.2.1 Argentina

Hasta el año 2005, no había ningún mecanismo específico de asignación de recursos a la educación que hubiera ameritado individualizar a la Argentina en este trabajo. Sin embargo, la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo, con vigencia a partir del 2006, introdujo nuevas reglas de juego para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de llegar al 6% del PIB en el año 2010.

La cifra había sido largamente ansiada pero nunca alcanzada. Durante más de una década, el gasto público total para educación osciló en alrededor del 4%. Lo más alto que llegó fue al 5%, pero no porque se destinaran más recursos sino por la estrepitosa caída del PIB durante su crisis económica.

El 6% ya se encontraba previsto en la ley de educación de 1993. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia para arribar a esa magnitud. Además, tampoco se había previsto cuál sería el rol del gobierno central y de los provinciales en la contribución al gasto sectorial.

Debido a esos antecedentes, la ley de financiamiento específica cuánto debería aportar cada uno de ellos, cómo se repartirían las responsabilidades entre las provincias y cómo el gobierno central distribuiría a ellas sus recursos.

Antes de la sanción de la ley el aporte del Estado Nacional representaba alrededor del 25% del gasto educativo consolidado del país. Esos recursos sostenían a las universidades nacionales, parte del sistema científico-tecnológico y, en menor medida, programas específicos de la educación básica, tal como becas escolares, infraestructura, equipamiento y capacitación docente. El otro 75% era aportado por el conjunto de provincias para el sostenimiento de la educación no universitaria.

La ley de financiamiento dispone una contribución mayor por parte del gobierno central que debería aportar el 40% del incremento del gasto educativo como proporción del PIB. De respetarse esa secuencia, el balance al final de la década debería mostrar al Estado Nacional aportando alrededor de un 30% del gasto sectorial y a las provincias, el 70% restante.

Hacia un incremento de la tasa de participación de la educación en el PIB

La estrategia de financiamiento es el incremento de la recaudación impositiva. Lograr el 6% del PIB descansó, esencialmente, en el crecimiento de la disponibilidad de recursos proyectados para los años siguientes. En tal sentido, la ley procuró que, a diferencia de otras oportunidades, parte de esa mejora se destinara al sistema educativo.

Para ello se establece una misma fórmula para cada nivel de gobierno en la que se proyectó la secuencia de recursos a seguir por cada uno. Esa ecuación desagrega el aporte a realizar según el incremento absoluto del mayor gasto sea para: a) mantener el porcentaje actual dentro del PIB o, b) aumentar ese porcentaje.

Para comprender mejor esto señalemos que, al año 2005, el gasto consolidado en educación representó poco más del 4% del PIB. Ante una perspectiva de aumento de la recaudación como consecuencia del crecimiento previsto de la economía para el próximo lustro, una posibilidad, si no mediara ningún tipo de intervención normativa, podría haber sido, en el mejor de los casos, que creciera la inversión sectorial en la misma proporción que los recursos impositivos. Esto significaría un aumento real del gasto educativo pero mantendría ese gasto al mismo nivel del PIB que el vigente en ese año.

Las fórmulas desdoblaron el requerimiento de preservar el porcentaje del gasto vigente hasta 2005 y el de incrementarlo hasta llegar al 6%. Además, la norma determina que los recursos necesarios para incrementar la participación dentro del PIB se afecten del incremento (esperado) de la coparticipación de impuestos. Así, implícitamente, la ley da por sentado que el gobierno nacional y las provincias aumentarán su respectivo gasto en educación respectivo en igual proporción a la del PIB. Pero, adicionalmente, compromete y garantiza, por vía de la afectación, que se vuelque a la educación una parte del aumento de la recaudación que podría haberse destinado a otros sectores.

Así, la educación se ve favorecida por la apropiación de una porción del crecimiento de la recaudación impositiva más que proporcional a su participación al momento de la sanción de la Ley.

Las provincias, en el incremento del gasto educativo

En cuanto al aporte de cada provincia al incremento del financiamiento educativo, la ley estipula que el porcentaje que se debe detraer de la coparticipación de impuestos y afectar al sector es el resultado de una fórmula que combina, para cada provincia, su cantidad de alumnos ponderada por la incidencia relativa de la ruralidad y la participación de la población no escolarizada de tres a diecisiete años.

Este índice arroja un resultado que comprometería a que los sistemas educativos provinciales con menor gasto por alumno en relación a los demás, mejorasen el desempeño en ese indicador. Las provincias destinan, en promedio, un 90% de su gasto sectorial al pago de la nómina salarial docente. Por tanto, las brechas inter-provinciales del gasto por alumno se explican por las diferencias en los salarios docentes, sin olvidar, por supuesto, las relaciones alumno/docente, los programas curriculares, los modelos de organización escolar, etc.

Las estructuras salariales docentes son distintas en cada una de las provincias. De este modo, dos educadores en igualdad de situaciones perciben remuneraciones distintas en una y otra jurisdicción.

Esto no ocurre solamente en Argentina; estas situaciones también son habituales países federales y/o con acentuadas disparidades regionales socioeconómicas.

Podría pensarse entonces que el tema excede al tratamiento sectorial. Pero esta conclusión queda relativizada si se considera que en Argentina la mayor parte de los docentes se ciñe por las escalas salariales establecidas en el ámbito del sector público y la brecha entre provincias no se debe a una valoración dispar de la profesión docente si no a la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante -pero no único- en la definición de los niveles absolutos salariales.

Por eso, para disminuir esas diferencias, los porcentajes afectados a cada provincia no son los mismos para todas. Cabe señalar que, en ningún caso hay una redistribución de recursos entre ellas: a cada una se le transfiere exactamente la misma suma que se le detrajo.

En síntesis, el objetivo buscado fue garantizar que parte del aumento impositivo se destinara a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las significativas diferencias provinciales en el gasto por alumno.

El Estado Nacional, en el incremento del gasto educativo

En lo que atañe a la distribución de los recursos del Estado Nacional, necesariamente, siguen otra lógica. Esto es así porque, como se dijo, tiene a su cargo el sostenimiento financiero de las universidades nacionales. Además, una porción de los recursos que no se asigna a ese sector ni se destina a sus programas y líneas de acción para la educación básica, financia un adicional salarial de los docentes provinciales.

La ley establece diversos y ambiciosos objetivos para el incremento de recursos. Algunos de ellos son: universalización del nivel preescolar para los niños de cinco años, garantizar diez años de escolaridad obligatoria, erradicar el analfabetismo, ampliación de la cantidad de escuelas de jornada extendida o completa, fortalecer la formación técnica y mejorar las condiciones laborales docentes. En la práctica, la mayor parte del aumento de los presupuestos educativos se destinó a mejoras en los salarios de maestros y profesores.

Como se dijo, la ley entró en vigencia a inicios del año 2006. Por lo tanto, no se puede evaluar su impacto educativo. No obstante, la trayectoria temporal de los recursos permite vislumbrar su cumplimiento en términos financieros.

De verificarse el incremento esperado en los recursos impositivos, el país se encontraría en una situación positivamente inédita en lo que atañe al financiamiento educativo. De allí en más, la responsabilidad estaría en manos de las acciones y efectividad de la política educativa.

2.2.2 Colombia

Este país está dividido en 32 departamentos y 1.120 municipios y distritos. Como es habitual en la región, Colombia tiene grandes diferencias poblacionales, económicas y de capacidad institucionales entre sus niveles de gobiernos.

El objetivo del sistema de distribución de recursos de este país, instaurado a partir de una ley de 2001, fue ordenar la superposición de responsabilidades y funciones existente. Así, se dispuso la creación del *Sistema General de Participación* (SGP) constituido por recursos que el gobierno nacional transfiere a las entidades territoriales para la prestación de algunos servicios.

Para esto, los fondos del SGP se dividieron en dos componentes. El primero reúne las 'asignaciones especiales' (que representan un 4% del total). Incluye los recursos para la alimentación escolar (0,5%), los municipios ribereños del río Magdalena (0,08%), los resguardos indígenas (0,52%) y el fondo de pensiones territoriales (2,9%).

El segundo rubro, integrado por los 'recursos sectoriales' (el 96% restante), agrupa a los fondos para educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento (5,4%), y propósitos generales (11,6%).

Los objetivos de mayor autonomía no fueron acompañados por una descentralización en la obtención de recursos, que son recaudados en un 80% por el gobierno nacional.

Mediante el sistema de participación impositiva una parte es asignada a los municipios. En promedio, esta porción representa el 60% de los ingresos de estos gobiernos locales.

La asignación de los recursos del SGP para el sector

Previo a concretar la transferencia de los fondos del sector educativo, el gobierno nacional había certificado a las entidades territoriales (departamentos y distritos) y municipios con más de 100.000 habitantes para otorgarles la responsabilidad técnica, administrativa y financiera de la prestación de los servicios educativos no universitarios dentro de su jurisdicción.

La responsabilidad de administrar el servicio educativo de los municipios no certificados quedó a cargo del respectivo departamento.

En 2004 se establecieron los lineamientos para certificar a los municipios de menor tamaño poblacional. A partir de allí, los departamentos comenzaron a certificar y transferir los servicios educativos a los municipios que acreditaran las condiciones requeridas.

Las certificaciones no son permanentes y pueden ser revisadas en cualquier momento. Si se determina que el gobierno local no se encuentra en condiciones de brindar educación, pierden ese derecho y el servicio pasa nuevamente a ser administrado por el departamento.

Los requisitos para la certificación son: un plan de desarrollo municipal acorde con las políticas nacionales, escuelas organizadas para brindar educación, una planta de personal que responda a los parámetros definidos nacionalmente y capacidad institucional para llevar adelante la administración educativa localmente.

De este modo, se definieron criterios de asignación que sustituyeron el financiamiento tradicional de la oferta por un régimen basado en la demanda real y potencial, esto es, los alumnos actuales y niños y jóvenes fuera del sistema educativo.

Cabe señalar que el país venía implementando un proceso de descentralización educativa y el sistema de asignación de recursos entre niveles de gobierno contradecía esa intención ya que se distribuían en función de asignaciones predeterminadas desde el nivel central que dejaban escasa libertad de acción a los municipios.

El destino de los recursos

Los recursos transferidos para el sector se desagregan en dos rubros. El primero, *de la prestación de servicios*, se destina al gasto de personal. Esta asignación se transfiere a los municipios certificados y a los departamentos para su distribución entre sus municipios no certificados. El segundo rubro es de la *calidad* educativa con la que se procura atender a criterios de equidad. Este dinero, que no puede utilizarse

para el sostenimiento de los gastos en personal, es administrado tanto por los municipios certificados como por los que no lo han logrado. Aquí se incluyen, por ejemplo, el equipamiento, textos, ampliación y adecuación de la infraestructura, y la financiación de proyectos para la mejora de la calidad educativa.

Para el rubro de la *prestación de servicios*, el ministerio de educación nacional establece el monto de la transferencia por alumno según el nivel de estudios, la modalidad y la zona geográfica (urbano o rural), cifra ésta que se multiplica por el número de alumnos del año escolar anterior. A su vez, para promover la ampliación de la cobertura se estima una suma como porcentaje del gasto por alumno.

En cuanto al componente de *calidad*, su base de cálculo es la matrícula ponderada por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de cada entidad territorial.

Los recursos asignados a educación mediante este sistema no pueden destinarse a otro sector. Para su control, se administran en cuentas especiales y separadas. Su utilización principal y prioritaria es la atención a la población escolar inscripta.

Los departamentos y municipios pueden recurrir a sus ingresos propios, regalías y préstamos para financiar acciones destinadas a la mejora de la calidad, la gestión y la infraestructura educativa.

A efectos de poner un límite al crecimiento de la planta de personal de las escuelas, se dispuso que los municipios no puedan autorizar la contratación de personal docente y/o administrativo por encima de las asignaciones que les corresponda por el Sistema General de Participaciones. La única posibilidad de hacerlo es con recursos de libre disponibilidad, si los tuvieran, por fuera de ese sistema. Pero dada la fuerte dependencia financiera de los recursos nacionales, esa posibilidad es más bien limitada.

En algunos casos se ha observado un efecto de sustitución de ingresos. Dado que la reforma prevé que el dinero debe ser suficiente para sostener los gastos corrientes, algunos municipios han disminuido la inversión que venían realizando; ahora, los recursos centrales les alcanzan para hacer frente a gastos que antes debían cubrir. En tal sentido, el hecho de que las unidades territoriales que pueden hacerlo, no deban asignar recursos de contrapartida al financiamiento nacional, no impulsa la participación efectiva de esas instancias.

Si bien la reforma es reciente, algunos análisis preliminares ponderan el diseño de la descentralización colombiana en el sentido de que en su definición estarían primando criterios sectoriales y no meramente territoriales. No obstante ello, esos mismos estudios señalan que la autonomía todavía es relativa y que las principales definiciones del gasto siguen siendo centralizadas (CEPP, 2005).

3 LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS ESCUELAS

Hay dos formas generales dentro de las que se podrían incluir los distintos métodos de asignación de recursos a los centros escolares: la burocrática y la de mercado. En la primera es la autoridad central -por medio de procedimientos administrativos- la que define los criterios y demás parámetros de los recursos financieros y reales. En la segunda, el sistema educativo se asemeja a un mercado de bienes o servicios en el que la descentralización es total. La escuela recibe recursos en función de los alumnos y sus características (nivel de estudios, por ejemplo) y decide cómo aplicarlos en las distintas dimensiones: currículo, política de admisión de alumnos y docentes, etc. En el medio hay formas híbridas como los cuasi mercados en los que, según las características deseadas, se regula el sistema (o partes del mismo) y se asignan recursos por capitación.

En la región, el modelo dominante es el primero: los recursos son provistos y solventados, básicamente, en forma directa por las respectivas administraciones educativas, centralizadas o no. En función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos se definen los recursos humanos de cada escuela. Esta información indica el límite máximo de personal docente y directivo que pueden incorporar los establecimientos para una cantidad dada de alumnos. En general, las magnitudes y combinaciones establecidas constituyen estándares que deben ser respetados y aplicados, al menos en teoría, en forma pareja y similar; esto es, ante una cantidad de alumnos semejante, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones *significativas*.

En los últimos años se han venido proponiendo esquemas de asignación de recursos a las escuelas tendientes a mantener el principio de financiamiento público para prevenir problemas de equidad y al mismo tiempo, incorporar elementos que *imitan* al mercado para proveer incentivos a los docentes y las escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco surgieron algunas propuestas e intentos de reformas, como las del pago por resultados a los docentes que no prosperaron. Aceptadas en teoría pero rechazadas en la práctica, las estructuras salariales docentes basadas en el desempeño enfrentaron los problemas comunes de la medición de la productividad en el sector servicios. Además, no contemplaron que el *mercado* educativo difería de otros sectores en aspectos tales como que lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio, que la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente sino de un grupo de ellos (v.g. los que lo precedieron), etc.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de incentivos apareció el concepto de los “cuasi mercados”. Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el financiamiento estatal -y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan- con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas.

En América Latina sólo Chile mantiene una forma de asignación de recursos a las escuelas sustentada en los principios de financiamiento en función de la demanda.

3.1 Chile

A partir de la reforma producida a comienzos de los ochenta, el sistema educativo chileno pasó de ser un sistema fuertemente centralizado y regulado por el Estado a uno descentralizado y con una fuerte presencia privada, al menos en lo que hace a la gestión de los establecimientos educativos. La estructura quedó conformada por *escuelas públicas y privadas subvencionadas*, financiadas por el Estado y, *escuelas privadas o particulares* que no reciben aporte estatal.

Hasta 1980 el Ministerio de Educación manejaba en forma centralizada el 90% del gasto educativo. Hasta ese año, los recursos se distribuían a las escuelas de acuerdo al presupuesto que presentaban anualmente ante el Ministerio de Educación. A partir de la reforma, se comenzó a asignar una suma fija por alumno que se entregaba al Municipio para que después la distribuyera entre los establecimientos. De esta forma se buscó incentivar la competencia entre las diferentes escuelas para la captación de matrícula.

3.1.1 Mecanismos de la descentralización

La descentralización se llevó a cabo mediante la transferencia de las escuelas públicas nacionales a los municipios y la creación de escuelas privadas subvencionadas por el Estado.

La transferencia a las municipalidades consistió en la cesión de los edificios, equipamiento y personal de los establecimientos estatales de educación pre-escolar, primaria y secundaria y se realizó en un período de cinco años (1980-1986). Las escuelas municipales y privadas subvencionadas se hacen cargo de la contratación administración y perfeccionamiento de los docentes y mantenimiento de los edificios escolares.

El Ministerio, por su parte, mantuvo la responsabilidad sobre el financiamiento básico de las escuelas, la definición curricular, la evaluación del rendimiento académico, la distribución de los textos y la supervisión y control del cumplimiento de las normas.

El nuevo sistema de financiamiento a través de subvenciones comenzó a regir en 1981. En ese año se definieron las normas generales para su operación: los requisitos para obtener la subvención; la fijación de los valores por alumno; los mecanismos de pago, el control y supervisión del sistema, etc. Con posterioridad hubo modificaciones en su normativa y procedimiento, pero el mecanismo básico de financiamiento creado se mantuvo casi durante tres décadas.

El Estado continúa financiando mayoritariamente la educación gratuita mediante una subvención por cada alumno que asiste a los establecimientos, municipales o particulares mediante un factor de cálculo que define el monto de recursos que recibe un sostenedor para la operación de una escuela. La indexación de las sumas es automática: una parte se reajusta en función de las variaciones de los índices de costo de vida y la otra en función de los reajustes de remuneraciones del sector público. Como se verá más adelante, a partir de 2010 comenzó a regir en forma gradual una subvención adicional (*preferencial*) a las escuelas en función de sus alumnos vulnerables.

3.1.2 Control a las escuelas subvencionadas

Los propietarios de las escuelas privadas subvencionadas reciben mensualmente, y en función de la asistencia del mes anterior, el monto por alumno. Si las escuelas no logran atraer y mantener estudiantes, pueden verse forzadas a cerrar por las pérdidas. En el caso de las escuelas públicas, son las municipalidades y no los establecimientos las que reciben las subvenciones del nivel central. Si hay superávit, no queda en la escuela. Si hay pérdidas, en teoría es la municipalidad quien las asume. Por eso, en definitiva, no se verificó la competencia que se buscaba. En su propia definición, el nuevo sistema impedía este tipo de comportamiento.

El pago de la subvención es el procedimiento mediante el cual el Ministerio entrega mensualmente los recursos según la asistencia media, tipo de alumno y modalidad de enseñanza. Para percibir el subsidio, las escuelas deben obtener, previamente, el reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado mediante el cumplimiento de una serie de requisitos que establece la ley. Únicamente los establecimientos debidamente autorizados pueden exigir cobros o aportes económicos.

Existen normas para el pago de la subvención y se encuentran determinadas por la asistencia media, número de alumnos por curso, tipo de establecimientos, cantidad de cursos o ciclos correspondientes al nivel de enseñanza que brinda, condiciones y capacidad del local físico, higiene ambiental y material didáctico adecuado al tipo de enseñanza que se imparte. Además, deben informar el número de días de clase, finalización del año escolar, idoneidad del cuerpo docente, proyección de ingresos a percibir en el año y valores percibidos

en concepto de derecho escolar. Con estos requisitos se determina el monto de la subvención según el nivel de enseñanza de los alumnos y, si corresponde, se agrega la subvención adicional. Esta es una suma que se paga de acuerdo a la modalidad de enseñanza. Su propósito es financiar el mayor costo de las modalidades técnico-profesional, rural y especial.

En caso de que se verifique alguna falta en un establecimiento se puede proceder a practicar descuentos por discrepancias, aplicar multas, reintegros y suspensión parcial o definitiva de la subvención.

3.1.3 Resultados

El resultado de la introducción de mecanismos de mercado en el sector educativo en este país es bien conocido. El sistema fue eficaz para expandir al sector privado. En la actualidad: *i*) poco menos del 10% de la oferta, es privada independiente (sin aportes del Estado), *ii*) el 35% son escuelas privadas que reciben subsidios (por días de asistencia a clase por parte de los alumnos) y también pueden cobrar algún tipo de arancel a los padres. El Estado puede, y de hecho lo hace, dar ayuda financiera a través de becas a alumnos para que asistan a estas escuelas, denominadas “de financiamiento compartido”, y *iii*) el 55% restante, son municipales.

En cuanto al sector estatal municipal, la mejora en la calidad derivada de la potencial competencia entre escuelas para captar mayor cantidad de alumnos, no se habría verificado del modo previsto. La centralización de la administración de los recursos, la compensación a las escuelas cuando estos resultan insuficientes, la vigencia de regulaciones que introducen rigideces que las escuelas privadas no tienen y la carencia de incentivos a mejorar la gestión de las estatales, son algunos de los motivos que estarían impidiendo el funcionamiento esperado (Vargas y Peyrano, 2002).

3.1.4 La Subvención Escolar Preferencial (SEP)

Como consecuencia de cuestionamientos a la equidad del sistema vigente, en 2008 se promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial que introdujo un valor adicional a la subvención normal, variable según el tipo de escuela y la cantidad de alumnos *prioritarios*.

El diseño del subsidio diferencial permitiría mejorar el financiamiento de las escuelas que tengan alguna o las siguientes situaciones: mayor cantidad de alumnos prioritarios y mayor porcentaje de los mismos dentro del total. Más allá de si la reforma actúa *ex ante* o *ex post* -es decir, incentivando a atraer alumnos vulnerables o compensando la situación vigente- constituye un avance respecto de una de las principales críticas que se han formulado tradicionalmente a los sistemas de capitación *planos* (igualitarios). Como se sabe, estos -del mismo modo que el habitual financiamiento por el lado de la oferta- no tienen en cuenta los diferentes

puntos de partida y, por lo tanto, la necesidad de contar con mayores recursos para mejorar las condiciones sociales de aprendizaje de los más desfavorecidos.

4 COMENTARIOS FINALES

A pesar de las numerosas similitudes que aún subsisten, los países de la región han ido experimentando, paulatinamente, algunas modificaciones en la macroasignación de los recursos. La tendencia descentralizadora de la región obligó a (re)plantear las relaciones financiero-educativas entre los diferentes niveles de gobierno en los países en los cuales esas experiencias tuvieron lugar.

La mayoría comparte el intento de automatizar la distribución de los recursos nacionales. El aspecto a resaltar aquí es la introducción de reglas de juego conocidas y transparentes. Esta deseable predictibilidad tiene, como contrapartida, que se continúa vinculando (aún más) la evolución de los recursos sectoriales a las principales variables macroeconómicas. Hasta ahora, ese patrón no ha sido modificado y el cambio parecería que deberá buscarse más por el lado de la decisión política de declarar y concretar la centralidad de la educación que por el lado de la economía.

Ahora bien, más allá de los nuevos ordenamientos, la existencia de asignaciones adicionales a esas transferencias para financiar acciones de política educativa, serían un indicio: a) por un lado, de la insuficiencia de los recursos remesados por esas vías para garantizar la prosecución de determinadas acciones (por ejemplo, políticas compensatorias, infraestructura, libros, capacitación docente, materiales didácticos, etc., según el caso) y, b) por el otro, la necesidad de los gobiernos centrales de direccionar y apoyar monetariamente las políticas educativas, a pesar del discurso y las prácticas descentralizadoras (en general, estas últimas suele estar acompañadas de re-centralizaciones de algún tipo).

Interesantemente, salvo un caso, el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno no supuso medidas que impriman una mayor eficiencia al gasto. De algún modo, es como si se esperara que la restricción de recursos y la existencia de esas (nuevas) instituciones operasen en esa dirección en forma automática. La experiencia estaría indicando que no es mucho lo que se puede alentar por esa vía.

Los factores que influyen en eso son numerosos. Y, aquí, es indiferente si el gobierno de la educación es centralizado o descentralizado. Por un lado, no son pocos los aparatos estatales cuya capacidad de gestión y, por lo tanto, de control, se encuentran debilitados. Asociado a esto, prácticamente son inexistentes los sistemas de información que vinculen el gasto educativo con lo que realmente sucede en las escuelas.

El déficit y, a veces, el desconocimiento son tales que a pesar de las apelaciones a la eficiencia, las discusiones presupuestarias giran sólo en torno al eventual incremento de la asignación; nunca se discute en su totalidad. Es decir, los recursos actuales más los requerimientos adicionales. Difícilmente alguna de las partes involucradas en esas discusiones -los ministerios de economía y educación- podría sostener un análisis empírico acabado sobre ello. Esto explicaría, en parte, que sólo se discuta el diferencial; la apertura de la caja de Pandora educativa entraña riesgos a ambas partes: como es sabido, allí conviven la insuficiencia en la magnitud y la ineficiencia en la asignación. Por supuesto, no debe descartarse la lógica de las organizaciones burocráticas, predominante en la administración pública: la inercialidad es dominante y la proyección del presupuesto futuro sobre la base del anterior -salvo contingencias críticas- es la norma que, hasta ahora, no se ha podido eludir.

Mientras, como se vio, Chile tiene un mecanismo de capitación para asignar los recursos. Conceptualmente, y si se encuentran bien diseñados, la eficiencia debería ser prácticamente automática. Pero la coexistencia de sistemas que financian las escuelas en función de la demanda con fuertes regulaciones por el lado de la oferta desnaturaliza el sentido del cambio e impiden la evaluación en sus propios términos.

Por eso, a pesar de los avances e intentos de reforma de las instituciones financieras que regulan la asignación de recursos a las escuelas y entre niveles de gobierno, los cambios siguen revistiendo un carácter insuficiente. En algunos casos, porque se han limitado a reasignar los recursos...que existen y, en otros, porque lo que se reforma por un lado, se lo atenúa por el otro.

FUENTES

Argentina

LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS. Argentina, 1988.

LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO. Argentina, 2005.

Chile

BRUNNER, J. J. Disponible em: <<http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/>>.

ESPÍNOLA, V. **La descentralización educativa en Chile**: continuidad y cambio de un proceso de modernización. Santiago de Chile: Cide, 1993.

GONZALEZ, P. Financiamiento de la educación en Chile. *In*: PREAL-UNESCO. **Financiamiento de la Educación en América Latina**. Chile, 1998. Santiago de Chile

LATORRE, C. **Financiamiento de la educación en Chile**: situación actual y posibilidades futuras. Santiago de Chile: PIIE, 1997 (Serie Documento de Trabajo, n. 6).

LEY DE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL. Chile, 2008.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE. Disponible em: <www.mineduc.cl>.

OBSERVATORIO CHILENO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS. Disponible em: <www.opech.cl>.

VARGAS, J.; PEIRANO, C. Escuelas privadas con financiamiento público en Chile. *In*: WOLF, L.; GONZALEZ, P.; NAVARRO, J. C. (Ed.). **Educación privada y política pública en América Latina**. Santiago de Chile: PREAL-BID, 2002.

Colombia

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE COLOMBIA. **Fuentes de recursos**: Sistema General de Participaciones (SGP) – educación. Bogotá, 2009a.

_____. **Organización del Sistema Educativo**: conceptos generales de la educación preescolar, básica y media. Bogotá: Codesocial, 2009b (Guía, n. 33). Disponible em: <<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-205294.html>>.

NUEVO esquema de financiación de la educación básica primaria y media: memorias del foro. Bogotá, 2004. Disponible em: <<http://www.corpoeducacion.org.co/Default.aspx?tabid=32>>.

PROGRAMA: Evaluación de Sistemas Educativos, Colombia. Buenos Aires: CEPP-Fundación Konrad Adenauer, 2005. Documento sin publicar.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO DOS GASTOS*

Jorge Abrahão de Castro**

1 INTRODUÇÃO

Os bens e serviços educacionais que os cidadãos brasileiros encontram podem ser oferecidos por diversos mecanismos, tanto públicos quanto privados. Quando se situa no âmbito das responsabilidades do Estado – governo federal, estadual e municipal –, absorve recursos que são principalmente arrecadados de forma impositiva junto ao cidadão. Além do gasto público, ressalta-se que o financiamento e o gasto com educação no país também são realizados pelas empresas e pelas famílias, que não serão tratadas neste trabalho. Portanto, os recursos públicos, ao propiciar as principais condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais, podem ser um limite e um obstáculo ao atendimento das necessidades e demandas por bens e serviços educacionais.

A ação do Estado no período aqui analisado, 1995-2007, foi marcada por reestruturações da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental e mais atualmente da educação básica. Assistiu-se, também à reformulação de programas existentes e à criação de novos programas e projetos/atividades. Neste sentido é importante salientar que a ação do governo federal no período introduziu novos mecanismos de gestão, definiu critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, induziu a descentralização institucional e financeira das ações, avançou nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino. A estratégia unificadora por trás destes projetos e medidas buscou fortalecer o papel coordenador e articulador do governo federal na área da educação fundamental e na educação básica.

* Texto originalmente publicado em: CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos, In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília, Unesco, 2010, p. 169-190.

** Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: jorge.abrahao@ipea.gov.br

Ocorreram também três novidades cruciais: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em tramitação no Congresso Nacional desde o fim dos anos 1980; a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, de iniciativa do Ministério da Educação (MEC); e mais atualmente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF.

No momento, faz parte da agenda, ainda, a discussão sobre a necessidade de ampliação do acesso a bens e serviços educacionais na educação infantil, no ensino médio e na educação superior. Também se coloca a discussão sobre a melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos em todos os níveis e modalidades. Além disso, ainda convivemos com o atraso crônico do analfabetismo. Tudo isso coloca na agenda também a necessidade de ampliação do investimento público em curto e longo prazo. Neste sentido, é importante acompanhar os resultados das mudanças na estrutura de financiamento da educação que ocorreram com inevitáveis impactos de curto e longo prazo para a área, com o fim de aferir possíveis dificuldades a serem enfrentadas.

Este trabalho procura contribuir para as discussões dessa agenda, mediante a identificação e compreensão de: quanto foi gasto em educação; em que níveis e modalidades foram aplicados os recursos; quem foi o ente federado responsável pelo gasto para produzir os bens e serviços educacionais; e o que isso representou em termos de prioridade de governo e esforço público. Infelizmente os dados de gasto limitam o período de análise, não sendo possível obter ainda conclusões sobre os impactos do FUNDEB.

Para tratar esse assunto, este texto tomou como base alguns trabalhos desenvolvidos anteriormente pelo autor e que serão citados em cada capítulo. Reelaborando e atualizando dados e informações desses trabalhos e agregando dados novos, este trabalho foi organizado em quatro partes, excluindo esta introdução. Primeiramente, de forma bastante sucinta apresentam-se os elementos que determinam a estrutura de responsabilidades, competências e de financiamento da educação. Em segundo, são estimados e analisados os resultados obtidos em termos de valores corrigidos para o gasto público educacional. Em seguida, é analisada a evolução deste gasto em sua relação econômica, mediante a análise de suas trajetórias em relação ao produto interno bruto (PIB), indicando a prioridade macroeconômica do gasto educacional e a relação do gasto em educação com a carga tributária, visto ser esta a principal fonte de financiamento dos gastos educacionais. Breves considerações gerais concluem este trabalho.

2 ESTRUTURA DE RESPONSABILIDADES, COMPETÊNCIAS E FINANCIAMENTO

Nesta seção, são apresentadas as estruturas de responsabilidades, competências e de financiamento da educação para as três esferas de governo na política educacional. Para essa síntese foi utilizado o capítulo 3 apresentado em Castro e Duarte (2008).

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela EC nº 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

Com relação à repartição de competências, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. De acordo com ela, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios.

Quanto aos estados, a CF/88 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade para com o ensino fundamental e a educação infantil, em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF/88, ao dispor em seu Art. 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada em um sistema de cooperação, o que abria margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficava clara a competência de cada um. Uma nova etapa surgiu mediante a promulgação da LDB, que atribui aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio da autonomia.

Outro item importante para se entender o processo de prestação pública dos serviços educacionais diz respeito à situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira. Em relação à divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo, observa-se que a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Por sua vez, os estados, na composição de seus recursos, somam os recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Finalmente, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera. A estrutura de financiamento da educação por esfera de governo é apresentada no quadro 1.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área. Desde 1983, garantiu-se por meio da EC nº 24/1983 a destinação mínima de recursos financeiros à educação – 13% pela União e 25% pelos estados e municípios. Com a Constituição Federal de 1988, ampliaram-se os percentuais dos recursos públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área – 18% pela União e 25% pelos estados e municípios.

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, encarregou-se de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além disso, realizou uma correção importante na Carta Constitucional no que diz respeito ao percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado na educação em cada localidade. Nesse sentido, segundo a LDB, uma vez respeitado o índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas constituições ou leis orgânicas dos estados, DF e municípios, reconhecendo a possibilidade desses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF/88.

QUADRO 1
Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo – 2010

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (Tesouro Nacional) <ul style="list-style-type: none"> • Ordinários do Tesouro • Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE 	1. Orçamentários (Tesouro Nacional) <ul style="list-style-type: none"> • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do FUNDEB 	1. Orçamentários (Tesouro Nacional) <ul style="list-style-type: none"> • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do FUNDEB
2. Contribuições sociais <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/cota federal – um terço • Contribuição sobre o lucro líquido • Contribuição para a seguridade social • Receitas brutas de prognósticos 	2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/cota federal • Orçamentários da União • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do FNDE 	2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/cota estadual • Salário-educação/cota federal • Salário-educação/cota municipal • Orçamentários do Estado • Orçamentários da União
3. Misto <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza 	3. Contribuição social <ul style="list-style-type: none"> • Salário-educação/cota estadual – dois terços 	3. Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do FNDE
4. Outros <ul style="list-style-type: none"> • Operações de crédito • Renda líquida da loteria federal • Renda de órgãos autônomos • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) • Diretamente arrecadados • Diversos 	4. Outros <ul style="list-style-type: none"> • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos 	3. Outros <ul style="list-style-type: none"> • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos

Fontes: Brasil (1988), LDB e demais leis ordinárias.
Elaboração do autor.

Outro item importante, ponto permanente de discussão na questão da vinculação, foi a abertura que a CF e – posteriormente – a LDB deram para que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições na destinação de recursos públicos àquele setor.

Além de ter como estratégia a priorização do ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, em 1998, por sugestão do referido ministério, foi instituído o FUNDEF, que tinha por objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais – p.p.) no ensino fundamental.

A emenda de criação do FUNDEF determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementaridade de recursos ao FUNDEF, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece-se, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. O salário-educação, previsto no Art. 212 da CF/88, é uma fonte de recursos destinada explícita e exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional.

Inicialmente, o repasse de recursos do salário-educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a dois terços constituía a cota estadual e outra de um terço constituía a cota federal, destinada ao FNDE para ser gasta em programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu Art. 2º, faz alterações na forma de distribuição dos recursos de forma

a beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos aos municípios de uma parte da cota estadual.

Em 2004, foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação, entre elas: desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as cotas federal (um terço) e estadual e municipal (dois terços); e repasse da cota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos valores eram repassados primeiramente para as secretarias estaduais de educação.

Essa estrutura de financiamento prevaleceu até o dia 20 de dezembro de 2006, quando foi então editada a EC nº 53, alterando vários artigos que tratam da educação – Arts. 7, 23, 30, 206, 211 e 212, além do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – e criando o FUNDEB no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. Substituiu-se, assim, o FUNDEF, instituído em 1996 e em vigor no período de 1998 a 2006.

A EC nº 53 apresenta importantes avanços ao projeto inicial. Ao incluir as matrículas da creche no FUNDEB passou também a financiá-las, tornando esse fundo de fato abrangente a toda a educação básica. Ampliou a participação da União em termos nominais nos três primeiros anos de implementação – R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 bilhões no terceiro – e definiu-a em percentual de 10% do total dos recursos dos fundos a partir do quarto ano de vigência. A lei ordinária define, entre outros aspectos disputados, os fatores de diferenciação para a distribuição dos recursos segundo as etapas e modalidades da educação e os tipos de estabelecimentos de ensino. Além disso, lei específica já determinou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

3 GASTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesta seção, são analisados os gastos realizados pelas três esferas de governo na política educacional para o período de 1995 a 2005, fase em que se dispõe de dados agregados – a base de dados utilizada foi a mesma utilizada e apresentada em Castro e Duarte (2008), que segue a metodologia de apuração do gasto social desenvolvida e utilizada pela Disoc/Ipea. Já para o governo federal foi possível estender o período de análise, apresentando dados até 2007.

Para estudar a atuação do Estado na área educacional, aplica-se o conceito de gasto público educacional (GP Edu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais. Os resultados gastos efetivos e estimados por esfera de governo

e principais subáreas são apresentados na tabela 1, com valores corrigidos para 2005 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

Em termos de valor total, os dados revelam uma ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2005, saindo de R\$ 61,4 bilhões para R\$ 87 bilhões, um crescimento real de 42% em 11 anos, equivalente a 3,5% ao ano. Esse crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15,1% e outros em que atingiu apenas 1,2%. Para os dados que são apresentados até 2007, observa-se que o governo federal após 2003 ampliou os gastos de forma constante.

TABELA 1

Gasto público educacional, em valores constantes – 1995-2007

(Em R\$ bilhões)

Subáreas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo federal													
Educação da criança de 0 a 6 anos	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Ensino fundamental	2,5	2,4	1,7	2,7	2,3	2,5	2,4	1,7	2,2	1,8	1,7	2,4	3,0
Ensino médio e profissionalizante	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9	1,2	1,7	1,6	0,9	1,3	1,2	1,2	1,5
Ensino superior	8,8	7,5	7,8	6,9	7,8	8,2	8,1	8,1	7,5	8,1	8,9	9,7	11,1
Outros	2,2	2,0	1,8	2,7	2,4	3,5	3,1	3,3	3,1	3,9	4,7	5,1	6,2
Total	14,6	12,7	12,2	13,2	13,5	15,6	15,3	14,7	13,8	15,2	16,6	18,5	21,7
Governo Estadual													
Educação da criança de 0 a 6 anos	1,2	1,2	0,8	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	nd	nd
Ensino fundamental	19,1	20,7	19,3	21,5	19,5	18,5	20,6	21,0	20,7	22,1	23,4	nd	nd
Ensino médio e profissionalizante	4,3	4,9	5,0	6,0	6,6	6,8	6,9	7,1	6,3	6,7	7,1	nd	nd
Ensino superior	4,7	4,6	4,6	4,7	4,7	4,6	5,0	5,1	4,9	5,2	5,5	nd	nd
Outros	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	nd	nd
Total	29,6	31,6	30,0	33,2	31,6	30,3	33,0	33,7	32,4	34,5	36,5	nd	nd

(Continua)

(Continuação)

Subáreas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Governos												
	Município												
Educação da criança de 0 a 6 anos	4,9	4,9	5,2	5,3	5,7	4,6	4,8	5,4	5,5	6,0	6,0	nd	nd
Ensino fundamental	11,5	11,9	11,3	16,3	18,4	19,7	20,9	23,3	23,9	26,2	26,1	nd	nd
Ensino médio e profissionalizante	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	nd	nd
Ensino superior	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	nd	nd
Outros	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	nd	nd
Total	17,1	17,8	17,6	22,5	25,0	25,5	27,0	30,1	30,9	33,9	33,8	nd	nd
Total geral	61,4	62,1	59,8	68,8	70,0	71,4	75,3	78,5	77,1	83,7	87,0	nd	nd

Fontes: Ipea/Disoc, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/MP), Sistema Integrado de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) e Almeida (2001).

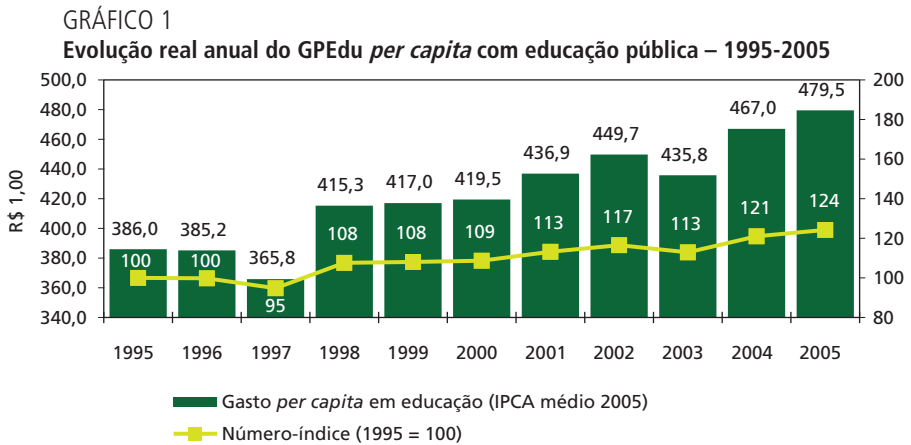
Elaboração do autor.

Obs.: nd = não disponível.

Os dados da tabela 1 mostram que, em termos absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas com crescimento de forma desigual, com o ensino fundamental ampliando seus gastos mais rapidamente do que os demais. Quando os dados são analisados de forma relativa, a trajetória dos gastos é irregular, nem sempre crescente ou estável, observando-se uma expansão relativa do gasto com ensino fundamental no total dos gastos educacionais, seguido pelo ensino médio. Já os gastos com educação infantil e superior tiveram perdas de participação.

A prioridade de gastos para o ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao atual extinto FUNDEF, que introduziu, além da subvinculação de 60% do orçamento nacional exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Por outro lado, para o período que se têm dados para três esferas se observou também um crescimento real do gasto em termos do valor *per capita* com educação (divisão do GPedu pelo tamanho da população), que saiu de R\$ 386,00, em 1995, para cerca de R\$ 480,00, em 2005, equivalendo a um aumento real de cerca de 24% (gráfico 1). Esse indicador demonstra que os ganhos de recursos para a educação não foram tão expressivos como o indicador anteriormente mencionado pode querer induzir.



Fontes: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Siasi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor.

A análise da evolução do GPEDu por esfera de governo é um elemento importante para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais. A tabela 2 evidencia valores que mostram claramente o processo de descentralização, que se traduz em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais e consequente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação dos recursos em poder dos municípios, como pode ser conferido na tabela 2. Em 1995, essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2005, esse percentual sobe para 38,9%. Em termos de poder de gasto isso significou quase dobrar (97%) os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado, entre 1995 e 2005.

Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental, aliada ao regime de colaboração – financiamento e gestão – entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao FUNDEF, que vigorou entre 1998 e 2006 e subvinculava 60% do orçamento educacional para o ensino fundamental, fez que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente.

Essa ampliação, entretanto, não significa necessariamente um aumento da capacidade exclusiva de o município financiar as ações educacionais. Ela reflete, na verdade, aumento de recursos em poder dos municípios, possível mediante a política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delineou a repartição do orçamento educacional.

Por outro lado, a diminuição da importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorre, em grande medida, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O FUNDEF, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava também os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou a um aumento da matrícula da rede municipal neste nível de ensino –, fez que uma grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios.

TABELA 2
Gasto com educação pública por esfera de governo – 1995-2007
 (Em R\$ bilhões)

Ano	Unidade federada ¹			Total (d)	Relações (%)			Número-índice 1995 = 100%			
	Municípios	Estados e DF	União		(a/d)	(b/d)	(c/d)	(a)	(b)	(c)	(d)
	(a)	(b)	(c)		(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(d)
1995	17,1	29,6	14,6	61,4	27,9	48,3	23,8	100	100	100	100
1996	17,8	31,6	12,7	62,1	28,7	50,9	20,4	104	107	87	101
1997	17,6	30,0	12,2	59,8	29,5	50,1	20,4	103	101	84	97
1998	22,5	33,2	13,2	68,8	32,6	48,2	19,2	131	112	90	112
1999	25,0	31,6	13,5	70,0	35,6	45,1	19,2	146	107	92	114
2000	25,5	30,3	15,6	71,4	35,8	42,4	21,8	149	102	106	116
2001	27,0	33,0	15,3	75,3	35,9	43,8	20,3	158	111	105	123
2002	30,1	33,7	14,7	78,5	38,4	42,9	18,7	176	114	101	128
2003	30,9	32,4	13,8	77,1	40,2	42,0	17,9	181	109	94	126
2004	33,9	34,5	15,2	83,7	40,5	41,3	18,2	198	117	104	136
2005	33,8	36,5	16,6	87,0	38,9	42,0	19,1	197	123	114	142
2006	nd	nd	19,2	nd	nd	nd	nd	nd	nd	132	nd
2007	nd	nd	23,5	nd	nd	nd	nd	nd	nd	161	nd

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP e INEP/MEC.

Elaboração do autor.

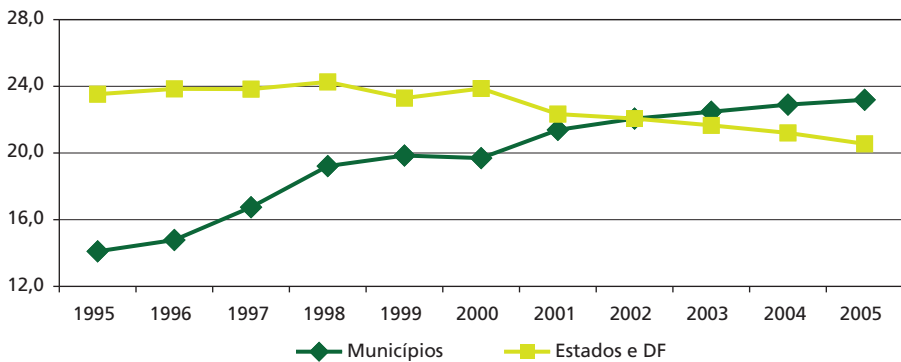
Nota: ¹ Valores constantes.

Obs.: nd = não disponível.

Logo, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados a educação estão decrescendo. O gráfico 2 mostra que apesar de os valores absolutos crescerem, diminuiu, em termos relativos, o poder de gasto desta esfera de governo. Essa perda de poder de gasto foi transferida aos municípios, devido ao mecanismo de vinculação do gasto aos alunos. O aumento dos gastos em termos absoluto e relativo dos municípios (gráfico 2) deve-se, largamente, a sua ampliação de matrículas, o que pode ser constatado no gráfico 3, que acarretou maior transferência de recursos estaduais em seu favor.

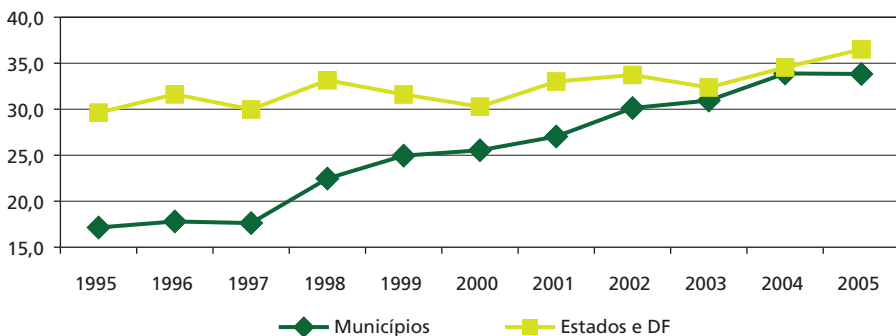
Ou seja, esse movimento dos gastos foi fortemente influenciado pela nova estratégia de vinculação do financiamento da educação, que agora passa a tomar como base de financiamento o aluno como elemento central de alocação de recursos orçamentários. Tanto o FUNDEF quando o FUNDEB consideram unidade de alocação o gasto aluno/ano, com o FUNDEB ampliando ainda mais os detalhes distinguindo os gastos por níveis/modalidades educacionais.

GRÁFICO 2
Evolução do GPEdu de municípios e estados – 1995-2005
(Em R\$ bilhões)



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
Evolução das matrículas totais de municípios e estados – 1995-2005
(Em milhões de alunos)



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor.

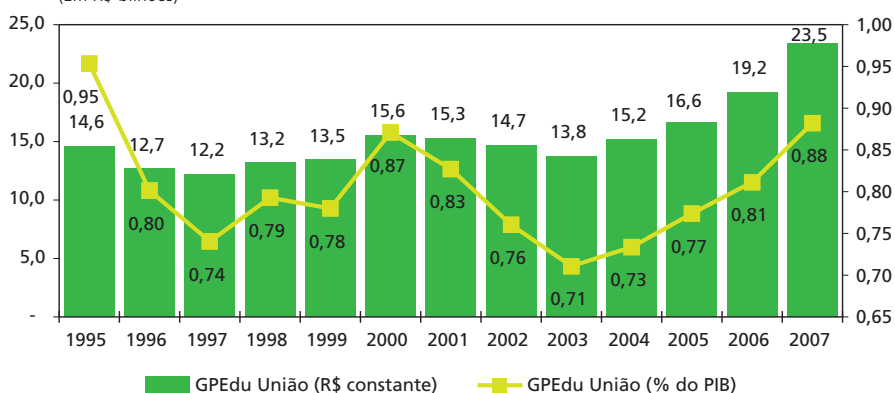
Como para os gastos do governo federal temos dados mais recentes, cabe uma análise particular. Neste sentido, observam-se no gráfico 4, a seguir, dois períodos

distintos. No primeiro, observa-se um comportamento de manutenção dos gastos em termos constantes no patamar entre 12,2 e 15,6 bilhões, e por outro lado na relação com o PIB observa-se movimento irregular com grandes variações, nunca ultrapassando mais de 1% do PIB. Entretanto, o período posterior a 2003 corresponde a um momento em que os gastos voltam a crescer de forma consistente e constante mostrando uma ampliação dos recursos reais, saindo de cerca de 14 para 24 bilhões. Além disso, observa-se uma recuperação da importância relativa em termos de PIB que tinha no começo do período analisado.

GRÁFICO 4

Evolução anual do GPEdu da União – 1995-2007

(Em R\$ bilhões)



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).

Elaboração do autor.

Portanto, esses dados demonstram que as esferas de governo assumiram as determinações decorrentes da atual Constituição Federal brasileira, que atribuem aos estados e municípios a responsabilidade pela oferta da educação básica, a qual depois foi alterada pelas novas legislações, como a LDB e o FUNDEF. Por outro lado, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional. Neste sentido, a complementação do governo federal ao FUNDEF foi um exemplo de baixa ação supletiva.

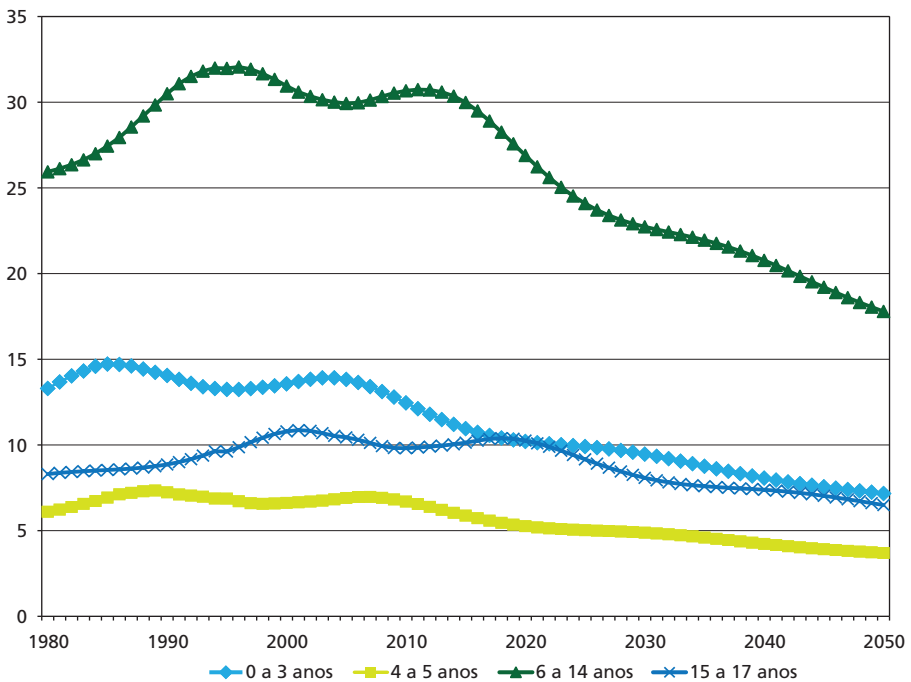
A estrutura de financiamento educacional levada a cabo ao fim da década de 1990 em diante, ao priorizar o ensino fundamental, aumentou consideravelmente os gastos em poder dos municípios, constitucionalmente responsabilizados, assim como os governos estaduais, pelo atendimento a este nível de ensino. Por sua vez, observa-se baixo crescimento absoluto e diminuição relativa dos gastos dos governos estaduais. Em outras palavras, o FUNDEF muito mais que reconheceu a importância dos municípios nos gastos do ensino fundamental, mas também estimulou o crescimento de matrículas nesta esfera de governo, pois esta era a condição para o recebimento de mais recursos.

O FUNDEB pode mudar bastante este cenário, dado seu aspecto de privilegiar a educação básica. Outro ponto de vista que pode trazer grandes transformações para os gastos com educação são as mudanças previstas para o quadro populacional brasileiro nos próximos anos, visto a evolução prevista até 2050, por faixas etárias escolhidas, principalmente aquelas voltadas para a educação básica (gráfico 5). Para efeito desta análise, adotaram-se as projeções que foram realizadas pela Diretoria de Pesquisas do IBGE (2009).

GRÁFICO 5

Evolução anual da população brasileira por faixa etária – 1980-2050

(Em milhões)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Este gráfico demonstra alterações bastante importantes no quadro evolutivo no quantitativo de população das faixas etárias demandantes por educação básica. É importante chamar atenção para os pontos de inflexão no crescimento das faixas etárias da população. Para a população na faixa etária de 0 a 3 anos, esse ponto já ocorreu e foi em 2004. A partir dessa data a população começa a cair de cerca de 13,9 milhões para 7,2 milhões, em 2050. Para a faixa de 4 a 5 anos esse ponto também já ocorreu, em 2007. Portanto, na faixa etária de 0 a 5 anos não haverá pressão demográfica por

ampliação de atendimento, o que de certa forma pode facilitar a ação de atendimento das demandas por parte dos governos municipais.

Para a faixa etária de 6 a 14 anos o ponto de inflexão está previsto para 2011, quando a população nesta faixa deve atingir cerca de 30,7 milhões de pessoas. A partir daí prevê-se um processo de forte decréscimo atingindo cerca de 17,7 milhões, em 2050. Já para a faixa etária de 15 a 17 anos, a inflexão deve ocorrer somente em 2018, quando a população chega a 10,4 milhões. No entanto o decréscimo ocorrerá de forma mais suave, chegando a 6,5 milhões, em 2050. Para essas faixas etárias o ponto de mudança ainda não ocorreu, mas as alterações quando ocorrerem deverão resultar em diminuição da demanda por educação. O que significará diminuição da pressão por matrículas.

Esse movimento da demografia pode, portanto, ser bastante benéfico no longo prazo para a área da educação, pois diminui as demandas quantitativas por acesso à educação, o que de certa forma pode abrir espaço por si só para ampliação do gasto *per capita* quando da oferta de bens e serviços educacionais. No entanto, como os pontos de inflexão são distintos, isso não significa que ainda não são necessários fortes investimentos para atendimentos de acesso ao sistema, uma vez que nem todos estão sendo hoje atendidos, vide os exemplos da educação infantil e do ensino médio.

4 GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO E ECONOMIA

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar a trajetória do GPedu, à luz das tensões econômicas no período que vai de 1995 a 2007. Para tanto, foram reelaborados e atualizados dados e informações constantes no capítulo 3 e 4 de Castro (2007). Busca-se, principalmente, nesta seção mensurar e compreender as restrições enfrentadas pela política educacional diante dos movimentos mais gerais a que foi submetida a economia brasileira no período. Para realizar essa análise os dados serão apresentados em termos de percentuais do PIB, que é calculado pelo IBGE. Para a relação mais agregada, os resultados estão na tabela 3.

TABELA 3
Gasto público em educação e o PIB – 1995-2007

Ano	Unidade federada ¹			Total (d)	Número-índice 1995 = 100%			
	Municípios	Estados e DF	União		(a)	(b)	(c)	(d)
	(a)	(b)	(c)		(a)	(b)	(c)	(d)
1995	1,12	1,93	0,95	4,01	100	100	100	100
1996	1,12	2,00	0,80	3,92	100	103	84	98
1997	1,07	1,82	0,74	3,63	96	94	78	91
1998	1,35	1,99	0,79	4,13	121	103	83	103
1999	1,45	1,83	0,78	4,06	129	95	82	101
2000	1,43	1,70	0,87	4,00	128	88	91	100
2001	1,47	1,79	0,83	4,08	131	92	87	102
2002	1,56	1,75	0,76	4,07	139	90	80	102
2003	1,60	1,67	0,71	3,98	143	86	75	99
2004	1,63	1,66	0,73	4,03	146	86	77	101
2005	1,58	1,70	0,77	4,05	141	88	81	101
2006	nd	nd	0,81	nd	nd	nd	85	nd
2007	nd	nd	0,88	nd	nd	nd	93	nd

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP e INEP/MEC.

Elaboração do autor.

Nota:¹ Valores em percentual do PIB.

Obs.: nd = não disponível.

A primeira constatação é que, contrariamente ao que foi demonstrado na seção anterior, pode-se considerar que não houve crescimento do GPedu quando comparado com o PIB, pois o indicador – GPedu/PIB – passou de 4,01%, em 1995, para apenas 4,05%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,04 p.p. do PIB – o que representa um crescimento de apenas 1%. Isto evidencia que o crescimento do gasto educacional foi apenas equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo; além disso, tem um caráter procíclico em toda a trajetória do período.

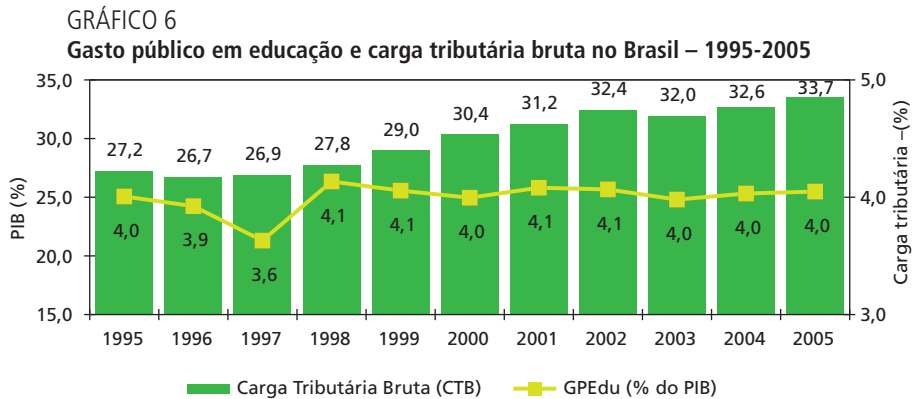
Ademais, observam-se dois movimentos: um entre 1995 e 1997, no qual se pode observar uma queda constante da participação relativa, caindo de 4,01% para 3,67% do PIB. Esse movimento pode ser explicado pelo fato de o PIB nesse subperíodo ter crescido mais rápido que os gastos em educação. Isso significa que a área da educação não foi beneficiada por maior aporte de recursos quando ocorreu crescimento. Em contrapartida, no outro movimento, ocorrido nos dois anos seguintes, momento em que o crescimento foi bastante reduzido, observa-se uma melhoria no valor do indicador

(4,13% e 4,06% do PIB). Por esses dados, observa-se que a área ampliou, mesmo que pouco, seu espaço em termos relativos, principalmente a partir de 1998, coincidentemente, ano da implantação do FUNDEF, quando a importância relativa sobe em cerca de 0,5% do PIB, mas não consegue se manter neste patamar nos anos posteriores. No entanto, cabe observar que esses números podem também estar refletindo um efeito composição, em razão de a taxa do produto ter sido baixa, embora eles sinalizem que a área conseguiu manter o patamar que tinha.

Portanto, não houve de fato uma prioridade macroeconômica concedida às políticas educacionais pelos governos no período; ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional. Cabe salientar que se isso tivesse ocorrido com um PIB em forte crescimento não seria de todo mal, pois os gastos educacionais poderiam crescer acima do crescimento da matrícula, o que poderia representar uma possibilidade de ampliação de gastos relativos e de melhoria da qualidade da educação. Entretanto, não foi isso que ocorreu no Brasil, pois se desenrolou um momento de pífio crescimento do PIB, além de ser bastante errático.

Outra forma de ver a importância da área é compará-la com o crescimento da carga tributária uma vez que no caso da educação Castro e Sadeck (2003) já demonstraram a grande importância dos recursos provenientes da arrecadação tributária. Mostraram ainda que os recursos de impostos são as principais fontes para os gastos, seguidos dos recursos do salário-educação, sendo pouco relevante os recursos provenientes das fontes não tributárias. Pode-se até dizer que atualmente o gasto público em educação é quase totalmente financiado com recursos tributários, daí a importância de se cruzar os dados do gasto educacional com a carga tributária bruta (CTB).

Se para o GPedu a arrecadação tributária é tão relevante, é interessante se verificar qual é o peso para o sistema tributário financiar as políticas educacionais e, também, qual é sua dinâmica atual. Para realizar essa análise, com relação à educação básica que é o objeto central desse trabalho, deve-se utilizar os dados dos gastos em educação básica e compará-los ao volume da CTB. No gráfico 6 são apresentados os dados da evolução do GPedu e da CTB, no período de 1995 a 2005.



Fontes: Disoc/Ipea e Secretaria da Receita Federal.

Os resultados apresentados no gráfico mostram que o gasto em educação subiu apenas 0,16 p.p. do PIB no período de 1995 a 2005. Esse processo de crescimento foi bastante descontínuo durante o período, variando também sua intensidade. Por outro lado, a CTB se ampliou muito mais neste período, em cerca de 6,5 p.p. do PIB, processo que ocorreu praticamente de forma contínua. O crescimento dos gastos em educação representou apenas 2,5% do crescimento da carga. Ou seja, se a CTB subiu não foi devido às necessidades relativas às políticas de educação e sim às novas prioridades adotadas pela política macroeconômica do período, principalmente os gastos financeiros do governo forçaram esse movimento (CASTRO *et al.*, 2003).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mostrou que a estrutura de financiamento da educação manteve seus pilares centrais, por exemplo, a vinculação constitucional de impostos e contribuições para a educação, de longe uma tradição na área. Por outro lado, a estratégia das subvinculações, com a criação do FUNDEF, é uma novidade além da vinculação do gasto diretamente ao aluno. Estas modificações políticas/institucionais trouxeram consequências concretas na oferta e qualidade da educação, com reflexos nas relações federativas, principalmente na ampliação/redução da capacidade e do poder de gasto de cada ente federado.

Como demonstrado, as alterações ocorridas aceleram o processo de transferência de responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de municipalização, com os estados e o governo federal perdendo importância relativa no financiamento da educação. Além disso, no período, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional.

Neste sentido, a complementação do governo federal ao FUNDEF foi um exemplo de baixa ação supletiva.

As alterações processadas na estrutura de financiamento também procuraram de forma deliberada privilegiar o ensino fundamental, nível de ensino obrigatório constitucionalmente. Por outro lado, isso trouxe consequências, dificultando o aporte de mais recursos para os outros níveis e modalidades educacionais, principalmente a educação infantil e o ensino médio. Além de uma restrição deliberada de gasto para o ensino superior que prevaleceu até o princípio do novo século.

Constatou-se, também, que a vinculação à educação foi capaz de manter a proteção contra cortes orçamentários mais radicais, principalmente se for considerado que no período do fim dos anos 1990 a economia brasileira esteve em sérios apuros. Em termos absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas com crescimento de forma desigual, com o ensino fundamental ampliando seus gastos mais rápido que os demais níveis/modalidades.

No entanto, observou-se que o governo foi pouco potente para ampliar a importância macroeconômica dos gastos da área educacional. Por isso, os dados mostram que a importância da educação em relação ao PIB se manteve quase constante. Esse fato também demonstra o sentido da política econômica imposta à sociedade brasileira, sobretudo no período de crise da política de estabilização monetária, que não deu prioridade para a área da educação, apesar do discurso em prol da educação.

No período mais recente os dados, dos quais foi possível dispor, também mostram que para o governo federal houve uma reversão dessa estratégia com a ampliação absoluta dos gastos em todos os níveis e modalidades e também uma ampliação, mesmo que pequena, na prioridade macroeconômica.

A novidade da primeira década do novo século foi a criação do FUNDEB que dá sequência à mesma estratégia do FUNDEF, com algumas alterações e melhorias, principalmente ter como foco a educação básica; com isso o referido fundo incluiu os demais níveis de ensino na nova estrutura de financiamento. Os dados hoje disponíveis ainda não permitem uma verificação e avaliação dos resultados efetivos desta modificação.

Foram apresentadas também algumas projeções demográficas que demonstram que a população brasileira está em plena transição demográfica com grande repercussão para a área da educação e seu financiamento. Os números apresentados mostram que, se for bem apresentado, este momento pode significar uma ocasião de grande oportunidade para a melhoria da educação, pois haverá diminuição das pressões de acesso pelo efeito demográfico, abrindo espaço para ampliação do gasto *per capita* na oferta de bens e serviços de educação.

Portanto, grandes desafios ainda estão colocados para as políticas educacionais nos próximos anos. Entre os mais importantes está o de dar prioridade política e econômica de fato à área; conseqüentemente, o seu gasto deve ter *status* privilegiado diante das conjunturas econômicas e políticas, uma vez que os dados revelam a colagem desses gastos ao movimento mais geral da economia. É importante não esquecer que parte razoável das necessidades educacionais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços educacionais existentes e a ser criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também exigirá a ampliação do gasto em dimensão ainda a ser estimada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996a.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996b.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996c.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.

_____. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

CASTRO, J. *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).

CASTRO, J.; SADECK, F. **Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 955).

FERNANDES, M. A. **Mensuração do gasto público social**: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Brasília: Ipea, 2000. Mimeografado.

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 547).

IBGE. Diretoria de Pesquisas. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050**: revisão 2008. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.

A POLÍTICA DE FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO E O IMPACTO NAS FINANÇAS DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS

François Eugene Jean de Bremaeker*

1 INTRODUÇÃO

Para que se possa entender o impacto da política de fundos para a educação nas finanças dos estados e municípios é necessário que se conheça a realidade financeira destes entes governamentais.

O conjunto dos recursos disponíveis para os governos se constitui nas chamadas receitas orçamentárias, que são constituídas pelas receitas correntes e pelas receitas de capital. As receitas correntes são aquelas oriundas da arrecadação de recursos efetuada pelos entes governamentais e das transferências de origem constitucional e voluntária, promovida por meio de convênios. De posse destes recursos os entes governamentais realizam as despesas correntes – destinadas ao custeio da administração –, enquanto que as despesas de capital são aquelas resultantes das despesas com investimentos em obras e instalações novas, da aquisição de material permanente ou de imóveis, além das inversões financeiras e da amortização da dívida.

Os recursos arrecadados e transferidos disponíveis para os entes governamentais em 2008 somaram um total de R\$ 1,393 trilhão, sendo que R\$ 755 bilhões nos cofres da União (54,18%), R\$ 386 bilhões com os estados (27,70%) e R\$ 252 bilhões com os municípios (18,12%). Mas existem também as receitas de capital, obtidas principalmente no mercado financeiro, na sua quase totalidade para a chamada rolagem da dívida. Elas somaram R\$ 504 bilhões, sendo R\$ 461 pertencentes à União (91,42%), R\$ 31 bilhões aos estados (6,16%) e R\$ 12 bilhões aos municípios (2,42%).

O somatório das receitas correntes e de capital disponíveis para cada um dos entes federados, a chamada repartição federativa de recursos, faz com que de um total de R\$ 1,897 trilhão em 2008, R\$ 1,216 trilhão estejam com a União (64,08%), R\$ 417 bilhões com os estados (21,97%) e apenas R\$ 264 bilhões com os municípios (13,95%).

* Economista e geógrafo, consultor da Associação Transparência Municipal e gestor do Observatório de Informações Municipais. Disponível em: <www.tmunicipal.org.br/oim>. E-mail: francois.bremaeker@tmunicipal.org.br

Ao considerarmos os valores *per capita*, ou seja, o quanto cada ente governamental detém para efetuar suas despesas com cada um dos cidadãos, verifica-se que a União possui R\$ 6.441,89, os estados R\$ 2.198,94 e os municípios R\$ 1.414,95.

2 A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS

Ao se verificar a distribuição das receitas orçamentárias dos estados e a distribuição de sua respectiva população, observa-se que, em nível regional, as distorções ocorrem de forma mais marcada entre as regiões Nordeste e Sudeste. A região Nordeste detém 18,53% da receita orçamentária dos estados e concentra 27,99% da população brasileira, enquanto a região sudeste detém 51,53% da receita orçamentária e concentra 42,29% da população. As demais regiões apresentam participações semelhantes.

TABELA 1
Distribuição da receita orçamentária e da população, e receita orçamentária *per capita* dos estados segundo as regiões – Brasil, 2008

Brasil e grandes regiões	Número de municípios	Receita orçamentária (R\$)	População	Receita <i>per capita</i> (R\$)
Brasil	5.565	416.947.419.656	189.612.814	2.198,94
Norte	449	33.431.594.894	15.142.684	2.207,77
Nordeste	1.794	77.294.270.375	53.088.499	1.455,95
Sudeste	1.668	214.862.224.253	80.187.717	2.679,49
Sul	1.188	54.716.022.518	27.497.970	1.989,82
Centro-Oeste	466	36.643.307.616	13.695.944	2.675,48

Fontes: Brasil (2009a) e IBGE (2008).

Obs.: Cálculos do autor.

A seguir, a tabela 2 apresenta a distribuição da receita orçamentária e da população pelos estados.

TABELA 2
Distribuição da receita orçamentária e da população, e receita orçamentária *per capita* dos estados – Brasil, 2008

Brasil e grandes regiões	Número de municípios	Receita orçamentária (R\$)	População	Receita <i>per capita</i> (R\$)
Brasil	5.565	416.947.419.656	189.612.814	2.198,94
Rondônia	52	3.902.239.710	1.493.566	2.612,69
Acre	22	2.972.489.916	680.073	4.730,83
Amazonas	62	7.986.691.186	3.341.096	2.390,44
Roraima	15	2.173.942.173	412.783	5.266,54

(Continua)

(Continuação)

Brasil e grandes regiões	Número de municípios	Receita orçamentária (R\$)	População	Receita <i>per capita</i> (R\$)
Pará	143	9.734.195.513	7.321.493	1.329,53
Amapá	16	2.470.688.046	613.164	4.029,40
Tocantins	139	4.191.348.350	1.280.509	3.273,18
Maranhão	217	7.064.317.622	6.305.539	1.120,33
Piauí	224	4.319.352.363	3.119.697	1.384,54
Ceará	184	11.550.950.880	8.450.527	1.366,89
Rio Grande do Norte	167	5.923.416.885	3.106.430	1.906,82
Paraíba	223	5.535.886.162	3.742.606	1.479,15
Pernambuco	185	14.348.872.327	8.734.194	1.642,83
Alagoas	102	4.355.697.669	3.127.557	1.392,68
Sergipe	75	4.545.170.041	1.999.374	2.273,29
Bahia	417	19.650.606.426	14.502.575	1.354,97
Minas Gerais	853	39.923.333.756	19.850.072	2.011,24
Espírito Santo	78	11.067.450.646	3.453.648	3.204,56
Rio de Janeiro	92	42.950.931.002	15.872.362	2.706,02
São Paulo	645	120.920.508.849	41.011.635	2.948,44
Paraná	399	18.734.748.790	10.590.169	1.769,06
Santa Catarina	293	11.538.547.205	6.052.587	1.906,38
Rio Grande do Sul	496	24.442.726.523	10.855.214	2.251,70
Mato Grande do Sul	78	6.963.832.723	2.336.058	2.981,01
Mato Grosso	141	8.092.364.300	2.957.732	2.736,00
Goiás	246	11.218.838.161	5.844.996	1.919,39
Distrito Federal	1	10.368.272.432	2.557.158	4.054,60

Fontes: Brasil (2009a) e IBGE (2008).

Obs.: Cálculos do autor.

A média brasileira de receita orçamentária *per capita* é superada por 14 estados: seis na região Norte, três nas regiões Sudeste e Centro-Oeste e um nas regiões Nordeste e Sul.

Em oposição, tem-se 13 estados que se encontram abaixo da média brasileira: oito na região Nordeste, dois na região Sul e um nas regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste.

3 A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades, captada de forma mais evidente em função do porte demográfico dos municípios. A reunião dos dados de todos os municípios sob um único número, ou seja, por meio da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os municípios.

Com vista a mostrar as diferenças entre os municípios, foram construídas tabelas dividindo os municípios em 11 grupos de habitantes e utilizando três grandes conjuntos de receitas: tributária, transferências e outras receitas.

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo em que é possível constatar uma íntima relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das transferências, em razão deste item representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos municípios.

Em 2008, a receita orçamentária dos municípios brasileiros, em média, foi constituída por: 68,21% de transferências, 16,34% de receitas tributárias e 15,45% de outras receitas.

4 A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

Em 2008, a região Sudeste apresentava os resultados globais mais expressivos. Esta região detém 29,98% do número de municípios do país e 42,87% da sua população total – não considerados o Distrito Federal e Fernando de Noronha; entretanto, concentra 50,75% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Sudeste concentra 67,81% do montante da receita tributária municipal e 44,99% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 21,83% do total das receitas da região – 5,52 pontos percentuais (p.p.) acima da média brasileira – e que as receitas de transferências representam 60,47% do total das receitas – 7,74 p.p. abaixo da média nacional.

A região Nordeste é a segunda em importância frente aos resultados globais. Esta região detém 32,23% do número de municípios do país e 28,38% da sua população total; entretanto, concentra 21,23% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Nordeste concentra 10,60% do montante da receita tributária municipal e 25,83% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 8,16% do total das receitas da região – 8,19 p.p. abaixo da média brasileira – e que as receitas de transferências representam 82,99% do total das receitas – 14,78 p.p. acima da média nacional.

A região Sul é a terceira em importância frente aos resultados globais. Esta região detém 21,36% do número de municípios do país e 14,70% da sua população total; entretanto, concentra 15,45% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Sul concentra 13,42% do montante da receita tributária municipal e 14,73% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 14,20% do total das receitas da região – 2,11 p.p. abaixo da média brasileira – e que as receitas de transferências representam 65,03% do total das receitas – 3,18 p.p. abaixo da média nacional.

A região Norte é a quarta em importância frente aos resultados globais. Esta região detém 8,07% do número de municípios do país e 8,10% da sua população total; entretanto, concentra 6,29% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Norte concentra 3,67% do montante da receita tributária municipal e 7,63% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 9,55% do total das receitas da região – 6,76 p.p. abaixo da média brasileira – e que as receitas de transferências representam 82,83% do total das receitas – 14,62 p.p. acima da média nacional.

A região Centro-Oeste detém 8,36% do número de municípios do país e 5,95% da sua população total; entretanto, concentra 6,28% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Centro-Oeste concentra 4,50% do montante da receita tributária municipal; e 6,82% das receitas de transferências.

A distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias representam 11,71% do total das receitas da região – 4,60 p.p. abaixo da média brasileira – e que as receitas de transferências representam 74,11% do total das receitas – 5,90 p.p. acima da média nacional.

TABELA 3
Distribuição das receitas municipais segundo as grandes regiões em 2008¹

Brasil e grandes regiões	Receita orçamentária total (R\$)	Receitas tributárias (R\$)	Receitas de transferências (R\$)	Outras receitas (R\$)
Brasil	264.670.146.727	43.258.379.071	180.542.620.490	40.869.147.166
Norte	16.637.778.744	1.588.457.161	13.781.210.371	1.268.111.212
Nordeste	56.183.273.319	4.584.967.287	46.625.482.169	4.972.823.863
Sudeste	134.347.558.538	29.332.482.094	81.233.264.315	23.781.812.129
Sul	40.881.978.914	5.807.112.129	26.585.591.965	8.489.274.820
Centro-Oeste	16.619.557.212	1.945.360.400	12.317.071.670	2.357.125.142

Fonte: Brasil (2009b).

Obs.: Cálculos do autor.

Nota: ¹ Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.048 municípios para um total de 5.563 municípios. Não foram considerados dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

A distribuição da receita orçamentária municipal, segundo os valores *per capita*, mostra um maior equilíbrio relativo entre as regiões, mantendo-se os municípios da região Sudeste sempre em primeiro plano, seguido de perto pelos municípios das regiões Centro-Oeste e Sul.

O desequilíbrio mais acentuado é registrado na distribuição da receita tributária, em que os municípios da região Sudeste são os únicos que superam a média nacional. Os municípios da região Sul apresentam um valor *per capita* próximo ao valor médio nacional, enquanto as demais regiões apresentam resultados bem mais modestos, principalmente as regiões Nordeste e Norte.

Os valores *per capita* das receitas de transferências apresentam maior equilíbrio relativo, não se registrando desvios muito significativos em relação à média nacional.

TABELA 4
Distribuição das receitas municipais *per capita* segundo as grandes regiões em 2008¹

Brasil e grandes regiões	Receita orçamentária total <i>per capita</i> (R\$)	Receitas tributárias <i>per capita</i> (R\$)	Receitas de transferências <i>per capita</i> (R\$)	Outras receitas <i>per capita</i> (R\$)
Brasil	1.414,95	231,26	965,20	218,49
Norte	1.098,73	104,90	910,09	83,74
Nordeste	1.058,35	86,37	878,31	93,67
Sudeste	1.675,41	365,80	1.013,04	296,57
Sul	1.486,73	211,18	966,82	308,73
Centro-Oeste	1.492,04	174,65	1.105,78	211,61

Fonte: Brasil (2009b).

Obs.: Tabulações especiais do autor.

Nota: ¹ Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.048 municípios para um total de 5.563 municípios. Não foram considerados dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

5 A DISTRIBUIÇÃO PELOS GRUPOS DE HABITANTES

Em 2008, a distribuição das receitas municipais pelos grupos de habitantes, segundo os valores absolutos, mostra que o grupo com população entre 20 mil e 50 mil habitantes é aquele que concentra a maior parcela de recursos: 14,39% da receita orçamentária. Muito embora esse valor esteja próximo ao apresentado pelos municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes e dos com população superior a 5 milhões de habitantes, deve-se atentar para o fato de que no grupo com população superior a 5 milhões de habitantes estão apenas dois municípios (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto no grupo com população entre 200 mil e 500 mil habitantes se encontram 92 municípios e no com população entre 20 mil e 50 mil habitantes há 1.037 municípios.

A distribuição dos valores da receita tributária é mais significativa. Neste caso, os dois municípios com população superior a 5 milhões de habitantes concentram nada menos que 31,55% de toda a receita tributária municipal, seguindo-se em importância os 92 municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes (15,91% da receita tributária) e os 11 municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes – excluído o Distrito Federal – que concentram 15,86% da receita tributária municipal.

Já em relação às transferências, a maior participação está nos 1.037 municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (17,36% do montante das transferências), seguindo-se em importância os 92 municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes: 13,18% da receita de transferências.

O montante encontrado no grupo de municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes se deve principalmente à transferência do Fundo de Participação dos municípios (FPM), pois nos grupos de maior quantitativo demográfico, diminui bastante o número de municípios.

TABELA 5
Distribuição das receitas municipais segundo os grupos de habitantes em 2008¹

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total (R\$)	Receitas tributárias (R\$)	Receitas de transferências (R\$)	Outras receitas (R\$)
Total	264.670.146.727	43.258.379.071	180.542.620.490	40.869.147.166
Até 2	633.639.935	13.371.592	579.334.630	40.933.713
2-5	9.003.024.434	260.401.810	8.150.274.438	592.348.186
5-10	13.646.564.999	585.450.584	12.380.940.790	680.173.625
10-20	25.407.130.371	1.226.556.891	22.416.606.743	1.763.966.737
20-50	38.073.436.666	2.861.060.562	31.334.077.827	3.878.298.277
50-100	27.960.768.743	2.991.671.900	21.102.356.835	3.866.740.008
100-200	27.413.906.622	3.817.683.486	18.851.532.361	4.744.690.775

(Continua)

(Continuação)

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total (R\$)	Receitas tributárias (R\$)	Receitas de transferências (R\$)	Outras receitas (R\$)
200-500	37.232.248.819	6.869.548.860	23.790.497.976	6.572.201.983
500-1.000	22.042.506.299	4.169.628.429	13.431.403.925	4.441.473.945
1.000-5.000	28.424.358.401	6.844.782.593	14.807.513.781	6.772.062.027
5.000 e mais	34.832.561.438	13.618.222.364	13.698.081.184	7.516.257.890

Fonte: Brasil (2009b).

Obs.: Tabulações especiais do autor.

Nota: ¹ Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.048 municípios para um total de 5.563 municípios. Não são considerados dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

A distribuição dos valores *per capita* apresenta situações bastante interessantes.

No que diz respeito às receitas tributárias, verifica-se uma nítida tendência no sentido do aumento dos valores *per capita* à medida que aumenta o quantitativo demográfico dos municípios, ficando mais que flagrante a influência do fator urbano.

No que diz respeito às receitas de transferências, os valores *per capita* são bem mais expressivos para os municípios de pequeno porte demográfico, em decorrência da transferência do Fundo de Participação dos Municípios, cuja filosofia de redistribuição dos recursos é exatamente esta, qual seja, a de entregar relativamente mais recursos para os municípios de menor porte demográfico, por serem eles quem possuem menor capacidade tributária.

Os valores *per capita* das receitas de transferências vêm declinando até o grupo de municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, apresentam uma ligeira elevação no grupo entre 100 mil e 200 mil habitantes e voltam a apresentar valores declinantes por todos os demais grupos de municípios, que combinam uma redução *per capita* do valor do FPM com um resultado *per capita* mais estável da transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), crescendo ligeiramente nos com população superior a 5 milhões de habitantes.

TABELA 6

Distribuição das receitas municipais *per capita* segundo os grupos de habitantes em 2008¹

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total <i>per capita</i> (R\$)	Receitas tributárias <i>per capita</i> (R\$)	Receitas de transferências <i>per capita</i> (R\$)	Outras receitas <i>per capita</i> (R\$)
Total	1.414,95	231,26	965,20	218,49
Até 2	3.748,11	79,10	3.426,88	242,13
2-5	2.187,39	63,27	1.980,20	143,92
5-10	1.480,23	63,50	1.342,95	73,78
10-20	1.276,22	61,61	1.126,01	88,60
20-50	1.210,54	90,97	996,26	123,31
50-100	1.246,30	133,35	940,60	172,35

(Continua)

(Continuação)

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total <i>per capita</i> (R\$)	Receitas tributárias <i>per capita</i> (R\$)	Receitas de transferências <i>per capita</i> (R\$)	Outras receitas <i>per capita</i> (R\$)
100-200	1.460,83	203,44	1.004,56	252,83
200-500	1.317,94	243,17	842,13	232,64
500-1.000	1.361,80	257,60	829,80	274,40
1.000-5.000	1.465,20	352,83	763,29	349,08
5.000 e mais	2.030,90	794,01	798,66	438,23

Fonte: Brasil (2009b).

Obs.: Tabulações especiais do autor.

Nota: ¹ Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.048 municípios para um total de 5.563 municípios. Não são considerados dados referentes ao Distrito Federal e a Fernando de Noronha.

Em resumo, as grandes diferenças na composição da receita dos municípios são observadas por meio da participação relativa das diferentes receitas.

A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, em que apenas os 128 municípios com população superior a 200 mil habitantes conseguem superar a média nacional.

Isto significa dizer que apenas 2,30% dos municípios brasileiros em 2008, que concentram 43,30% da população do país – excluído o Distrito Federal e Fernando de Noronha –, conseguem superar a participação média nacional de arrecadação tributária. Os dois municípios mais populosos do país (São Paulo e Rio de Janeiro) praticamente chegam, juntos, próximo à marca de 40% de receita tributária, que é pouco mais importante que a participação das transferências constitucionais.

Esta desigualdade é motivada por dois fatores: por que são dados impostos de natureza urbana aos municípios, o que privilegia os de maior porte demográfico; e a má distribuição de renda da população brasileira, o que faz com que uma significativa parcela da população não tenha capacidade contributiva.

A distribuição da população segundo categorias de receita orçamentária *per capita* mostra, de forma contundente, a existência de uma forte desigualdade regional. As categorias foram estabelecidas arbitrariamente, a partir de valor próximo das receitas orçamentárias *per capita* dos municípios com população acima de 5 milhões de habitantes e daqueles com população entre 2 mil e 5 mil habitantes. Este valor era de R\$ 2.100,00 em 2008.

As categorias de receita são: situação de pobreza, abaixo da metade do mínimo considerado ideal (abaixo de R\$ 1.050,00); situação razoável (abaixo de R\$ 2.100,00); e situação boa (acima de R\$ 2.100,00).

Vivem em municípios pobres 32,38% da população brasileira, enquanto que 53,59% vivem em municípios em situação razoável e 14,03% em municípios com boa situação financeira.

Os extremos negativos acontecem nas regiões Nordeste e Norte. Na Nordeste, 60,32% da população vive em municípios pobres e na Norte, 53,57%. Na região Centro-Oeste, 27,06% da população vive em municípios pobres, na Sudeste, 16,35% e na Sul, 15,78%.

Os extremos positivos acontecem nas regiões Sudeste e Sul. Na Sudeste, 24,24% da sua população vive em municípios em boa situação financeira e na Sul, 17,60%. Na região Centro-Oeste, está nessa condição 6,27% da população, enquanto na Norte apenas 3,60% e na Nordeste, tem-se a menor participação: 1,33%.

6 A TRANSIÇÃO DO FUNDEF PARA O FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) abrangia apenas o ensino fundamental.

Com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a abrangência do fundo foi significativamente ampliada, passando a incorporar desde o ensino infantil (creches e pré-escolas) até o ensino médio, sem falar nas modalidades de educação jovens de adultos (EJA), ensino especial entre outras.

Para distribuir os recursos de forma diferenciada segundo a complexidade e a localização (urbana e rural) das diferentes modalidades de ensino, foi introduzido com o FUNDEB um conjunto de coeficientes, cuja definição se deu de forma arbitrária e “acordada” por representantes do Ministério da Educação (MEC), dos estados e dos municípios.

Vale lembrar que o MEC possuía recursos para a realização de uma extensa pesquisa que objetivava avaliar os verdadeiros custos de cada modalidade de ensino em cada um dos estados.

O estabelecimento de coeficientes únicos para todo o país fez parecer que o custo das modalidades de ensino seria os mesmos nos diferentes rincões da Amazônia e na cidade de São Paulo, no Nordeste ou no Sul do país.

A transição do FUNDEF para o FUNDEB agregava em 2006 – ao se considerar a integralidade dos alunos – 62,6% a mais de alunos, passando de 29.789.655 para 48.418.723 alunos. A maior parcela de novos alunos era proveniente do ensino médio – de responsabilidade estadual –, somando 7.770.436. Isto sem considerar o fator multiplicador dos coeficientes, que elevaria o seu peso relativo.

O ensino fundamental se apresentava repartido entre estados e municípios, variando de intensidade segundo os estados.

A educação de jovens e adultos – com 5.407.171 alunos – e a educação infantil – com 5.063.215 alunos – eram quase que integralmente mantidos pelos municípios e recebeu coeficientes com fator multiplicador negativo.

Isto sem falar em uma demanda reprimida de 15 milhões de alunos não atendidos pelo ensino infantil.

Verifica-se, pois, que a transição do FUNDEF para o FUNDEB foi, neste aspecto, desfavorável para os municípios, que antes até recebiam recursos estaduais para a manutenção dos alunos do ensino fundamental e que passaram a repartir os recursos com o financiamento do ensino médio.

Mas não é apenas este aspecto que foi desfavorável para os municípios. Nessa transição, os recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental – FUNDEF – somavam em valores de 2006 o montante de R\$ 36.641,8 milhões, constituídos por:

- 15% da transferência do Fundo de Participação dos Estados (FPE) para os estados, que somava R\$ 4.973,1 milhões.
- 15% da transferência do FPM para os municípios, que somava R\$ 5.206,4 milhões.
- 15% do ICMS pertencente aos estados, que somava R\$ 19.317,6 milhões.
- 15% da transferência para os municípios do imposto do ICMS, que somava R\$ 6.439,2 milhões.
- 15% da transferência para os estados e municípios do Imposto sobre Produtos Industrializados da exportação (IPI-Exportação), que somava R\$ 412,9 milhões.
- 15% da compensação para os estados e municípios da desoneração do ICMS sobre a exportação de produtos primários e semielaborados (Lei Complementar nº 86/1995), que somava R\$ 292,6 milhões.

Na transição do FUNDEF para o FUNDEB, os recursos destinados ao ensino básico – FUNDEB – somavam, em valores integrais de 2006, o montante de R\$ 50.316,0 milhões, constituídos por:

- 20% da transferência do FPE para os estados, que somava R\$ 6.630,8 milhões.
- 20% da transferência do FPM para os municípios, que somava R\$ 6.941,8 milhões.
- 20% do ICMS pertencente aos estados, que somava R\$ 25.756,8 milhões.
- 20% da transferência para os municípios do ICMS, que somava R\$ 8.585,6 milhões.

- 20% da transferência para os estados e municípios do IPI-Exportação, que somava R\$ 550,5 milhões.
- 20% da compensação para os estados e os municípios da desoneração do ICMS sobre a exportação de produtos primários e semielaborados (Lei Complementar nº 86/1995), que somava R\$ 390,1 milhões.

E mais:

- 20% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) dos estados e municípios, que somava R\$ 1.241,9 milhões.
- 20% do imposto estadual: Imposto Estadual de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), que somava R\$ 188,1 milhões.
- 20% da transferência para os municípios do Imposto Territorial Rural (ITR), que somava R\$ 30,4 milhões.

O aumento do montante de recursos oriundos da transição do FUNDEF para o FUNDEB era da ordem de 37,3%. Mas o aumento do número de alunos era da ordem de 62,6%.

Isto significa dizer que tanto os estados como os municípios passaram a desembolsar mais recursos dos seus respectivos tesouros (caixas) caso queiram manter o mesmo padrão de recursos *per capita* do tempo do FUNDEF para o FUNDEB.

Mas existe um terceiro aspecto em jogo. A filosofia do FUNDEF e do FUNDEB é no sentido de destinar os recursos do fundo aos estados e aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

Isto representou outro tipo de prejuízo, principalmente para os municípios de menor porte demográfico. Como estes municípios recebem em valores *per capita* um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções dessas receitas para a constituição do fundo estadual do FUNDEF/FUNDEB é relativamente elevada. Como eles possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo – crédito do FUNDEF/FUNDEB – é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas.

Este efeito pode ser observado na tabela a seguir, a partir dos dados constantes da base da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Outro aspecto a ressaltar é o fato de que o montante equivalente ao déficit ocorrido entre o débito e o crédito do FUNDEB é contabilmente lançado como despesa na função educação, para que seja cumprido o limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na educação.

TABELA 7

Distribuição dos municípios que apresentam déficit no balanço entre os débitos e créditos do FUNDEB segundo as grandes regiões e os grupos de habitantes – Brasil, 2008

Grupos de habitantes (por mil)	Brasil	Grandes regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	36,03	13,35	5,69	48,51	62,22	49,75
Até 2	98,89	92,31	100,00	100,00	100,00	100,00
2-5	77,22	30,43	34,81	85,48	96,90	89,29
5-10	40,61	9,86	,222	54,25	70,96	51,00
10-20	19,97	0,00	0,41	39,57	37,02	32,29
20-50	13,12	2,78	0,28	26,24	22,79	22,22
50-100	9,79	3,85	3,00	22,73	5,66	5,26
100-200	7,09	9,09	4,17	12,31	0,00	0,00
200-500	15,91	33,33	7,69	21,28	5,56	0,00
500-1.000	14,29	–	12,50	20,00	0,00	0,00
1.000-5.000	40,00	50,00	33,33	33,33	50,00	0,00
5.000 e mais	0,00	–	–	0,00	–	–

Fonte: Brasil (2009b).

Obs.: Tabulações especiais do autor.

Na prática, o que se tem é a sobrevalorização dos recursos destinados à função educação nos municípios que apresentam déficit no balanço entre os créditos e débitos e o financiamento da educação dos municípios de maior porte demográfico e dos estados por parte dos municípios de menor porte demográfico.

7 A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE) 2010

O documento base da Conae 2010 (BRASIL, 2010) ressalta que:

(...) o Fundeb, por si só, não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do aluno na escola até a conclusão do ensino médio com qualidade, o que exige a aplicação de recursos financeiros na educação básica para além desse fundo.

Esse pequeno texto confirma o fato de que para se manter o padrão mínimo do tempo do FUNDEF no advento do FUNDEB é necessário um aporte substancial de recursos da esfera federal, uma vez que estados e municípios estão suportando um custo que está além da sua capacidade operacional.

Esse documento ressalta ainda:

Com relação especificamente ao Fundeb, as seguintes ações devem ser asseguradas:

- Consolidar o Fundeb, garantindo recursos financeiros adequados por estudante, e que resulte em real ampliação dos recursos vinculados à educação, incorporando, de forma adequada, além dos impostos, as taxas e as contribuições.
- Considerar as condições reais de cada etapa e modalidade de ensino, nos fatores de ponderação do valor por aluno do Fundeb, considerando: relação aluno/turma; presença de infra-estrutura e insumos adequados; qualificação dos profissionais de educação; presença de jornada em tempo integral dos alunos etc (BRASIL, 2010).

Os recursos provenientes do fim da Desoneração das Receitas da União (DRU) a serem destinados à área da educação sofrerão concorrência por parte do ensino superior, técnico, médio, fundamental e infantil. O atendimento a todas as áreas pulverizará os recursos, havendo necessidade, pois, que seja bem planejada sua utilização.

8 OUTROS IMPACTOS FINANCEIROS

Outros impactos financeiros que estão se abatendo sobre as finanças municipais dizem respeito ao cumprimento da Lei nº 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Nacional.

Além do mais, segundo o § 5º do Art. 2º da lei, os valores do piso salarial serão aplicados a todas as aposentadorias e pensões, o que produz um gasto não esperado e sem lastro para os municípios de um modo geral.

Este cenário de aumento de despesas ocorre em um momento de crise financeira, em que o FPM, a principal fonte de recursos de 81% dos municípios brasileiros, encontra-se estagnado desde 2008, período que registrou aumento do valor do salário mínimo de 12,04% a partir de 1º de fevereiro de 2009 e de 9,67% a partir de 1º de janeiro de 2010, o que representa um aumento no período de 22,87%. O aumento do salário mínimo implica elevação de gastos de 77% do valor do orçamento – salários e encargos, serviços de terceiros pessoa física e jurídica, consultoria etc.

Recentemente o governo federal está incentivando a incorporação de 2 milhões de jovens e adultos na rede de ensino, o que representa um ônus adicional para as finanças municipais.

O Ministério Público (MP) vem pressionando os municípios por todo o país no sentido de que venham a incorporar à rede de ensino infantil as crianças que estão fora da escola, número este que é estimado em aproximadamente 15 milhões de alunos. A eventual incorporação destes alunos pulverizaria ainda mais os recursos do FUNDEB, levando-os a um nível crítico, que comprometeria a qualidade, já tão criticada, do ensino como um todo.

Segundo o Censo Escolar 2008, existem 4.857.781 alunos no ensino infantil, sendo 1.131.362 na creche e 3.726.419 na pré-escola.

9 A APLICAÇÃO DOS RECURSOS MUNICIPAIS NA EDUCAÇÃO

Dados globais das finanças municipais mostram que foram gastos em 2008, em todas as atividades, o montante é de R\$ 244.508.221.496.

- A despesa com a função educação foi da ordem de R\$ 60.632.146.312, correspondendo a 24,80% de toda a despesa orçamentária dos municípios – lembrando que os itens que são levados em consideração para o cálculo não abrangem toda a receita orçamentária.
- A despesa na subfunção ensino fundamental é de R\$ 43.721.228.451, ou seja, 72,11% das despesas com a função educação.
- A despesa na subfunção ensino infantil é de R\$ 8.784.496.694, ou seja, 14,49% das despesas com a função educação.
- A despesa na subfunção educação de jovens e adultos é de R\$ 354.480.102, ou seja, 0,58% das despesas com a função educação.
- A despesa na subfunção ensino especial é de R\$ 253.366.646, ou seja, 0,42% das despesas com a função educação.
- As despesas nas demais subfunções é de R\$ 7.518.574.419, ou seja, 12,40% das despesas com a função educação.

Segundo a Fundação Abrinq, a construção de 35 mil creches para 120 crianças – 4.200.000 crianças em cada creche – custaria R\$ 21 bilhões e mais R\$ 17 bilhões para sua manutenção. Este custo representaria mais de 90% dos gastos municipais na função educação.

10 PELA EQUIDADE NA EDUCAÇÃO

A Associação Transparência Municipal, que integra a Rede de Diálogo do Observatório da Equidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República (PR), por meio do fórum de debates do Observatório da Equidade encaminhou sugestões para a equidade na educação que teve por finalidade sua apresentação na Conae 2010.

O texto apresentado diz:

Considerando que os municípios são responsáveis exclusivos pelo ensino infantil; Considerando que o déficit de crianças em creches e pré-escolas é da ordem de 15 milhões de crianças;

Considerando que especialistas apontam que a falta de fornecimento de informações cognitivas até os 4 anos de idade compromete o desempenho dos alunos do ensino fundamental, torna mais difícil seu acesso ao ensino médio e muito improvavelmente ao ensino superior;

Considerando que o investimento necessário na construção de creches e pré-escolas é excessivamente elevado para os municípios;

Considerando que a manutenção de pessoal especializado na lida com crianças representa também um custo elevado para os municípios;

Considerando que os coeficientes do FUNDEB para as creches é 0,8 e que do ensino pré-escolar é 0,9. Caso se deseje promover a EQUIDADE nas oportunidades para as crianças mais pobres no país e se deseje oferecer os meios para um melhor desempenho no ensino fundamental e médio, com reais chances de uma maior parcela de alunos chegar ao ensino superior, com a formação de mão-de-obra de qualidade

Sugere-se que:

- sejam significativamente elevados os valores dos coeficientes para as creches e o ensino pré-escolar;
- sejam destinados recursos financeiros do Orçamento da União, consignados ao Ministério da Educação, para a construção de creches e adaptação e/ou construção de escolas para o ensino pré-escolar;
- sejam destinados recursos financeiros do Orçamento da União, consignados ao Ministério da Educação, para complementação dos salários dos profissionais que atuarão nas creches e ensino pré-escolar;
- seja estabelecido um planejamento nacional de forma a atender a integralidade da demanda num prazo máximo de 5 anos, sendo estabelecida a meta de atendimento de 20% da demanda a cada ano (BREMAEKER, 2010).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Censo escolar 2006**. Brasília: INEP/MEC, 2007. Disponível em: <www.inep.mc.gov.br>.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Brasília, 2008a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Censo escolar 2008**. Brasília: INEP/MEC, 2008b. Disponível em: <www.inep.mec.gov.br>.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Consolidação das contas públicas: balanço orçamentário, exercício de 2008**. Portaria nº 371, de 29 de junho de 2009. Brasília, 2009a.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finanças municipais: dados contábeis dos municípios – 2008**. Brasília, 2009b. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>.

_____. Ministério da Educação (MEC). Conferência Nacional de Educação (Conae). **Documento base**. v. 1. Brasília, 2010. 183p.

BREMAEKER, F. E. J. **As finanças municipais em 2008**. Salvador: Associação Transparência Municipal; Observatório de Informações Municipais, 2009a. 46 p. (Estudo Técnico, n. 88).

_____. **As receitas tributárias municipais em 2008**. Salvador: Associação Transparência Municipal, Observatório de Informações Municipais, 2009b. 32 p. (Estudo Técnico, n. 89).

_____. **Pela equidade na educação brasileira**. Salvador: Associação Transparência Municipal, Observatório de Informações Municipais, 2010. 2 p. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_texto&texto_id=22>.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Programa a primeira infância vem primeiro**: creche para todas as crianças. São Paulo, 2006. 4 p. Disponível em: <www.fundabrinq.org.br>.

IBGE. **Estimativas de população 2008**. Rio de Janeiro: Depis, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

PASSOS, J. M.; WEBER, D. Especialista defende atenção à educação infantil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 dez. 2009. Disponível em: <www.tmunicipal.org.br/oim,noticias/educa%CC83o>.

REFORMA TRIBUTÁRIA E IMPACTOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Paulo Sena*

1 CONCEITOS QUE NÃO SE CONFUNDEM

O debate acerca do financiamento da educação requer o prévio esclarecimento acerca de alguns conceitos que embora representem números muito diferentes, frequentemente são misturados e confundidos, seja em discursos políticos, em manifestações técnicas imprecisas ou em matérias jornalísticas. Recentemente, há até um dos pré-programas de uma das principais candidaturas à presidência da República, que faz alusão à vinculação à educação de 18% da receita orçamentária.¹

O primeiro conjunto que nos interessa é o produto interno bruto (PIB), que representa a riqueza produzida no país, e equivale, em valores de 2009, a aproximadamente R\$ 3,5 trilhões.²

Seguem-se, sucessivamente, os seguintes subconjuntos:

- *A receita orçamentária* traduz os valores do orçamento e inclui receitas correntes (tributária, patrimonial, agropecuária, industrial de serviços, transferências e outras). Para 2010, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA), alcança o valor de R\$ 1,055 trilhões, na esfera da União.
- *A receita tributária* inclui os tributos clássicos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e as contribuições sociais, cuja natureza tributária já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), uma vez que são prestações pecuniárias compulsórias. Em 2009 esta correspondeu a cerca de R\$ 640 bilhões (União).
- *A receita resultante de impostos* – o imposto é espécie do gênero de tributo. Segundo dados do relatório anual do Tribunal de Contas da União (TCU), referente às contas de 2009, equivaleu a R\$ 244 bilhões. Embora a norma referente à vinculação constitucional não

* Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) e consultor legislativo da Câmara dos Deputados. *E-mail:* paulo.martins@camara.gov.br.

1. Receita resultante de impostos.

2. O projeto de lei orçamentária para o próximo exercício prevê que o valor alcance o patamar de R\$ 3,8 trilhões, em 2011.

utilize expressamente o conceito de receita líquida, este tem sido o entendimento dos órgãos fazendários desde a antiga Emenda Calmon.

- A receita *líquida* resultante de impostos (União) – trata-se da receita de impostos, deduzida da base cálculo dos 18%, as transferências a estados, municípios e Distrito Federal – Fundo de Participação dos municípios (FPM) e Fundo de Participação dos estados (FPE) –, que somaram R\$ 97 bilhões em 2009 e as desvinculações.

A desvinculação das receitas da União (DRU) ainda incidiu em 2009, equivalendo a R\$ 30 bilhões.

Desde a sua consagração, em 1988, a vinculação da receita resultante de impostos a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) teve que conviver com o espectro das desvinculações, mediante a redução da base de cálculo como a operada, sucessivamente, pelo Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e DRU. Com a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, a DRU deixa de incidir em 2011.

Há, ainda, as chamadas “desvinculações brancas”, isto é, a inserção de outros gastos nas despesas de MDE ou a redução da base de cálculo por meio do direcionamento prévio de recursos a outras finalidades, por exemplo, recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) a fundos estaduais (MARTINS, 2008b).

TABELA 1
Conjuntos de recursos financeiros e valores

Conjunto	Valor (R\$)
PIB	3,5 trilhões (2010)
Receita orçamentária	1,055 trilhões (LOA/2010)
Receita tributária – incluindo contribuições sociais	640 bilhões
Receita de impostos	244 bilhões
Receita líquida resultante de impostos	116 bilhões

Fontes: TCU para receita tributária e receitas bruta e líquida de impostos; e LOA para PIB e receita orçamentária em 2010.

Obs.: O PIB envolve as três esferas federativas. As demais receitas indicadas na tabela são relativas apenas à União.

É importante verificar como esses conceitos referentes aos “grandes números” se relacionam com a aplicação de recursos na educação. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o investimento direto³ em educação, em relação ao PIB, comportou-se conforme a tabela a seguir.

3. Exclui gastos com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. O gasto total, considerando estas categorias, teria elevado o percentual para 5,1% em 2007.

TABELA 2
Percentual de investimento direto em educação por esfera de governo em relação ao PIB

Ano	Esferas de governo			
	Total	União	Estados/DF	Municípios
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,6
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,4	0,7	1,9	1,8
2007	4,6	0,8	1,9	1,8

Fonte: INEP.

No orçamento da União, a alocação de recursos para a educação tem se mantido em torno de 4%, sendo o Ministério da Educação (MEC) o principal responsável pelas despesas na função, mas não o único. Das despesas empenhadas em 2008 e 2009, segundo dados do TCU (2010, p. 114), coube ao MEC 3,5%.

Segundo o relatório do TCU, houve, de 2005 a 2009, um aumento *nominal* de 127% nas despesas na função educação. Entretanto, em relação ao PIB mantém-se alguma regularidade até 2006 e uma inflexão positiva a partir de 2007 – recorde-se que cada ponto percentual do PIB representa cerca de R\$ 35 bilhões:

TABELA 3
Despesas orçamentárias da União na função educação

Ano	PIB (%)
2005	0,8
2006	0,8
2007	0,9
2008	0,9
2009	0,9

Fonte: TCU.

As tabelas 2 e 3 permitem vislumbrar um suave distanciamento da elaboração orçamentária segundo o *incrementalismo*, que se refere a um modelo de mudança marginal na alocação final relativa a alguma base, que frequentemente corresponde à alocação do ano anterior. Assim, o orçamento deste ano é baseado no do ano passado, com pequenos acréscimos e deduções (CAIDEN; WILDAVSKY, 1974; DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1996). A adoção dessa referência histórica visa reduzir a complexidade do processo orçamentário ao representar, de certa forma, algum equilíbrio já obtido entre os atores políticos envolvidos (SOUZA, 1993). O orçamento é inercial, neutro.

Em relação à base de cálculo para os recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, no âmbito da União – no mínimo, 18% da receita resultante de impostos –, é importante destacar:

- A vinculação tem se realizado considerando a receita líquida de impostos.
- Contribuições sociais – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), salário-educação etc. – não são impostos.

Observe-se que após a nova partilha de recursos tributários definida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a esfera da União veio constantemente adotando a prática de criar contribuições sociais, não compartilhadas com os entes subnacionais e que não integravam a base de cálculo para os recursos da educação. Segundo dados do TCU, em 2009, os impostos foram responsáveis por 31% da arrecadação federal, enquanto as contribuições corresponderam a 51,6%, sendo 50,3% devidos às contribuições sociais.

As principais fontes de financiamento da educação brasileira são:

- A vinculação da receita de *impostos* a MDE. Esta se dá nas três esferas federativas. No âmbito da União – em que é identificada no orçamento como “fonte 112” –, foi equivalente, em 2009, a R\$ 24,3 bilhões.
- A contribuição social do *salário-educação*, fonte adicional (Art. 212, § 5º, da CF/88) recolhida pelas empresas, sendo a alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados e que correspondeu, em 2009, segundo dados do TCU, a R\$ 10,7 bilhões (0,3% do PIB). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) indicou para o período o valor de R\$ 9,6.

A reforma tributária toca nestes dois pilares.

2 A PROPOSTA DE REFORMA

A proposta de reforma tributária está sob exame da Câmara dos Deputados, a partir de duas propostas de emenda à constituição (PECs) que tramitam conjuntamente – PEC nº 31/2007 e nº 233/2008, tendo a última sido encaminhada pelo Poder Executivo, acompanhada pela Mensagem nº 81/2008, que esclarece as principais características da proposta:

- Unificação de tributos – a Cofins, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre a Importação e Comercialização de Combustíveis (Cide-combustível), a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e o salário-educação são substituídos pelo Imposto de Valor Agregado Federal (IVA-F).

- Incorporação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSSL) ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).
- Desoneração da folha mediante a substituição do salário-educação por destinação para a educação básica.
- Substituição do atual ICMS pelo “novo ICMS” a ser instituído por lei complementar, isto é, haverá uma lei única nacional, em vez de 27 diferentes regulamentações.
- Criação do fundo de equalização de receitas (FER), com objetivo de que os estados que ganharem receitas auxiliem na compensação de eventuais perdas por parte dos outros estados.
- Redução gradativa – no prazo de oito anos – da parcela do ICMS apropriada na origem.
- Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

A reforma tributária foi pensada com um desenho inicial sem perdas, um desenho incremental. Assim, no caso específico da educação:

1. A receita de MDE foi calculada para permanecer equivalente a mesma atualmente disponibilizada – cálculos elaborados em 2006.

Não há aqui, em tese, uma perda financeira em relação ao que já se tem, mas em relação ao que poderia ser acrescido. O impacto é de outra natureza: trata-se de um impacto principiológico, de um ataque ao princípio da vinculação.

Recorde-se que, se para outras áreas vigora o princípio da não afetação ou não vinculação, expresso na regra geral do Art.167, inciso IV da CF/88, para a educação vale o oposto. Não só constitui exceção expressamente prevista no Art. 167, IV, como a vinculação de recursos a MDE representa um *princípio sensível*, cuja desobediência pode acarretar, inclusive, a intervenção federal nos estados ou a intervenção destes em seus municípios que não destinarem os recursos vinculados. (Art. 34, inciso VII e Art. 35, inciso III).

A PEC nº 233/2008 prevê:

Art. 212, §1º

II – são deduzidas da arrecadação dos impostos da União a que se refere o inciso I do art. 159 as destinações de que trata o referido inciso.

Para entender o que isso significa, transcreve-se a seguir o dispositivo citado:

Art. 159. A União destinará:

I - do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII^[4] do art.153:

a) trinta e oito inteiros e oito décimos por cento, ao financiamento da seguridade social;

b) seis inteiros e sete décimos por cento, nos termos do art. 239;^[5]

c) o percentual definido em lei complementar para:

1. o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes;

2. o financiamento da educação básica, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º;

Desvinculação é redução da base de cálculo. Com a redução em 50,8% do que seria a nova base ampliada pela substituição das contribuições pelo novo imposto há, portanto, uma nova desvinculação, uma “DRU embutida”,⁶ presente na redação proposta para o Art. 212, II.

2. O salário-educação é extinto, mas substituído pela “destinação à educação básica”, prevista no Art. 159, I, c2, da PEC nº 233/2008 equivalente a percentual a ser definido em lei complementar, do produto da arrecadação da nova “base ampla”: IVA-F + IR (turbinado com a incorporação da CSSL) + IPI. No período de transição, segundo a lógica da neutralidade ou incremental, a substituta do salário-educação foi prevista de forma a manter o mesmo patamar, sendo calculado o percentual provisório de 2,3%, até a aprovação da lei referida (Art. 6º, PEC nº 233/2008). Há, de fato, uma garantia, mas esta é:

- Provisória: até a aprovação da lei.
- Limitada: há um teto compartilhado, de 4,8%, entre os recursos a serem destinados para o salário-educação e aqueles para as despesas atualmente cobertas pela Cide-combustível, cuja garantia inicial é de 2,5%.

4. Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) e IVA-F.

5. Seguro-desemprego e abono referente ao PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

6. Na PEC nº 31/2007, apensada à PEC nº 233/2008, o Art. 14 prevê que não se considere o novo IVA-F na base de cálculo da MDE, pelo período de 12 anos.

Como normalmente ocorre na tramitação em que há proposta de governo com maioria parlamentar, já negociada no âmbito do poder executivo, a PEC do governo passou a ser a referência dos debates e negociações, que levaram ao atual estágio de tramitação: a aprovação de substitutivo do relator, deputado Sandro Mabel, em outubro de 2008. Neste, há uma inserção que impacta o financiamento da educação, com a expressa previsão da desvinculação de receitas dos estados (DRE). O Art. 161, § 2º do substitutivo prevê que *fundos estaduais para o desenvolvimento* poderão ter aportes adicionais com dotação do ICMS dos orçamentos de estados e DF, que *não serão considerados na apuração das bases de cálculo das vinculações* constitucionais, até um teto definido por faixas de estado segundo o tamanho do PIB estadual.

Neste aspecto, o texto do substitutivo está defasado, uma vez que, um ano após sua aprovação na comissão especial, com a proposta de criação da DRE, foi promulgada a EC nº 59/2009, que consagra diretriz diametralmente oposta ao prever o fim da incidência da DRU sobre a educação, além de criar obrigações para os estados, com a previsão da obrigatoriedade de matrícula para a faixa de 4 a 17 anos, que deverão requerer a garantia de recursos.

Registre-se que a reforma não toca em alguns aspectos.

Em primeiro lugar, não se procura regulamentar o imposto sobre grandes fortunas (IGF), previsto no Art. 153, inciso VII da CF/88. Para Khair (2010), uma alíquota média de 0,5% para o IGF poderia gerar uma arrecadação de 2% do PIB.⁷

A reforma não trata de qualquer alteração em relação ao ITR.⁸ Segundo Souza (2004), no Brasil, este tributo representa 0,3% da receita tributária, enquanto nos Estados Unidos e no Canadá equivale a 5%, na França e na Itália a 6% e no Uruguai e no Chile a 4,5%.

Em relação ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que é um tributo municipal, não cabe a definição de aspectos minudentes pela legislação federal. Pode-se, entretanto, pensar no estabelecimento de regra que determine, ao menos, que seja realizada a arrecadação. Estudo do Ipea aponta que, em 2007, 137 municípios tinham arrecadação zero de IPTU e não havia dados de outros 269, não cobertos pelo relatório de finanças dos municípios, elaborado pela Finanças do Brasil (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (IPEA, 2009).

De qualquer forma, o debate acerca da reforma tributária enseja algumas questões para reflexão:

7. Tramita o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 277/2008, cuja constitucionalidade foi reconhecida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e que recebeu substitutivo na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

8. Com a Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, os municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênio com a Receita Federal para fiscalizar a cobrança do imposto, caso em que passam a receber 100% de seus recursos.

- Na proposta original atualmente em tramitação no Congresso Nacional, há neutralidade financeira, mas não neutralidade conceitual.
- Nada garante que não haja novas deduções no futuro e que as deduções de base de cálculo sejam praticadas por entes subnacionais que se sentiram prejudicados com a reforma.
- A neutralidade congela não só um momento, mas uma tendência – ou interrompe uma recuperação: o patamar de esforço federativo da União é quase 5 pontos percentuais a menos do que já foi no passado.
- Há uma quebra do princípio da vinculação de recursos a MDE definido pelo constituinte: DRE e “DRU embutida”.
- O salário-educação não representa apenas uma fonte, mas o veículo de concretização do compromisso do empresariado para com a educação.
- Não há necessidade de alteração da Constituição para substituir o critério de incidência do salário-educação por outro, que não incida sobre a folha.
- Com a admissão expressa da DRE, o texto do substitutivo, além de violar a neutralidade conceitual, faz com que deixe de existir a neutralidade financeira.

REFERÊNCIAS

CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. **Planning and Budgeting in Poor Countries**. New York: Wiley Interscience Publication, 1974.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A Theory of the Budgetary Process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, Sept. 1996

IPEA. **Política fiscal e justiça social no Brasil**: o caso do IPTU. Comunicado da Presidência. Brasília, 27 ago. 2009.

KHAIR, A. Sugestões para justiça tributária. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2010.

MARTINS, P. S. Educação e Reforma Tributária. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 33 jan./abr., 2008a.

_____. O financiamento da educação e a Constituição de 1988: a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. ARAÚJO *et al.* (Org.). **In: Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008b, p. 449- 461. v.1.

SOUZA, E. G. **ITR**: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente. Brasília, 2004. Monografia premiada no VIII Prêmio Schöntag, pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Disponível em: <www.esaf/fazenda.gov.br>.

SOUZA, M. T. N. As políticas orçamentárias e os modelos de decisão. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2 e 3, maio/dez. 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2009. Brasília, 2010.

FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: A POLÍTICA DO FNDE EM DEBATE*

Rosana Evangelista da Cruz**

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo problematiza a relação existente entre federalismo e financiamento da educação tendo como foco a política executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período de 1995 a 2006. Partindo de uma caracterização geral dos regimes federados, o estudo discute as principais fragilidades deste tipo de regime, apresenta os elementos centrais do federalismo brasileiro e relaciona tais questões com o padrão de financiamento da educação adotado no Brasil. Ao tratar especificamente do FNDE, explicita a relevância da autarquia na política desenvolvida pelo governo federal voltada a estados e municípios e problematiza a política de assistência financeira do período, investigando se existe coerência entre a função supletiva e redistributiva do governo federal, prevista constitucionalmente, e o resultado da distribuição dos recursos do FNDE.

2 A QUESTÃO DO FEDERALISMO

Analisar a relação entre federalismo e financiamento da educação no Brasil remete à compreensão de que grande parte dos regimes federados assume como uma de suas preocupações centrais a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos por parte da população sob a sua responsabilidade, como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo.

Partindo de uma caracterização geral dos regimes federados, pode-se apontar que em tais regimes coexistem um governo de federação e um conjunto de governos das unidades-membros, cada um tendo responsabilidade sobre um mesmo território e pessoas, assim como autoridade de realizar ações independentemente dos outros (RIKER, 1975), particularmente porque as unidades devem ter soberania na elaboração de leis e de políticas (LEVI, 1991). É nesse sentido

* Este artigo resulta do processo de elaboração da tese de doutorado em educação defendida na Universidade de São Paulo (USP) em 2009 (CRUZ, 2009).

** Professora adjunta da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação (Nuppege/UFPI) e da Rede de Pesquisadores em Financiamento da Educação. E-mail: roecruz@yahoo.com.br

que se prevê a existência de uma pluralidade de centros de poder soberanos, coordenados entre si, cabendo à União uma quantidade restrita de poderes, voltada, sobremaneira, à garantia da unidade política e econômica da nação (LEVI, 1991).

Embora a caracterização apresentada contemple aspectos centrais de um regime federado, estudos sobre federalismo no campo da Ciência Política e da Economia apontam a existência de conflitos na ordem federada, motivados, em geral, pelas polêmicas em torno da política tributária, ou seja, em relação à constituição financeira e à distribuição da receita tributária entre os entes federados (SCHULTZE, 1995; FIORI, 1995; OLIVEIRA, 1995; AFFONSO, 2003). Por conta disto, também se reconhece que o governo federal assume um papel fundamental, muitas vezes se encaminhando para um processo de “ampliação do federalismo executivo”, nos termos de Schultze (1995), porque passa a existir maior influência dessa esfera em todos os espaços federados, seja pela minimização do papel dos outros poderes – Legislativo e Judiciário –, seja pela limitação do poder das demais esferas governamentais, mesmo se reconhecendo que no federalismo não se prevê um centro de poder que delega, ou não, poderes, mas diferentes centros de poder conferidos pelo povo no sufrágio universal (THÉRET, 1998).

A possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e a soberania dos entes, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e as ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade. A debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia para a execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal. A disponibilidade de recursos é essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações (ARRETCHE, 2005).

A fragilidade das bases tributárias subnacionais também pode ser acentuada quando o governo central procura regular as políticas, usando de sua maior capacidade tributária, restringindo a autonomia dos entes federados por meio de transferências condicionadas e de regulação da arrecadação (FIORI, 1995; AFONSO, 1995). Ademais, mesmo com tanta centralização, frente às imensas diferenças na capacidade tributária e à disparidade nas condições de oferta de políticas públicas, é imprescindível a redistribuição de recursos entre as unidades da Federação, com vista a garantir que todas estejam aptas a fornecer um nível médio de serviços públicos sociais “razoavelmente” equitativos em todo o território federal (THÉRET, 1998).

Portanto, a necessidade de equalização torna imperativa a existência de políticas supletivas e redistributivas com vista a atenuar as desigualdades socioeconômicas. A tarefa primordial da instância federal, em um sistema federativo minimamente

coerente, seria garantir o acesso igualitário a bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos da Federação, qualquer que seja seu local de moradia (PRADO, 2003a). No entanto, sendo os interesses econômicos dos segmentos dominantes da sociedade aqueles que se impõem determinantemente, os processos políticos não ocorrem tão harmonicamente. O Brasil é um exemplo desta situação.

3 O FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo brasileiro, adotado desde 1891, resultou da definição de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial, decorrente de esforços do poder central para a transformação constitucional do país em uma Federação, como forma de acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais já constituídas no país durante o Império (OLIVEIRA, 1995; SOUZA, 2005). Essa estratégia resultou no fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente, embora a acentuada exclusão social já permeasse o modelo de desenvolvimento bem antes da mudança constitucional, mantendo-se, ainda hoje, como uma característica do país (OLIVEIRA, 1995).

O Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, sendo o modelo revisto no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo, que, entre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados (CAMARGO, 2001). Também no novo modelo, a questão tributária continuou sendo central, por isso a Constituição Federal definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, aspecto especialmente significativo frente à imensa desigualdade financeira entre governos subnacionais.

Esse modelo tributário foi influenciado pela sistemática instituída pelo Código Tributário Nacional de 1966 e pelas críticas advindas do sistema centralizado de partilha de recursos entre os entes federados (PRADO, 2003b). A Constituição Federal de 1988 (CF/88) explicitou o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combata esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país.

No âmbito das relações federativas no período 1995-2006, observou-se o desenvolvimento de políticas contundentes relacionadas à reforma do Estado, especialmente com o fortalecimento do governo federal. Foram executadas inúmeras políticas direcionadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, em um contexto marcado pela reestruturação produtiva e pela agressiva expansão capitalista, mediante flexibilização das fronteiras econômicas nacionais.

As estratégias para a implementação das políticas de ajuste econômico, articuladas com a diminuição do papel do Estado, foram inúmeras. Em âmbito federal, incluiu o fechamento de órgãos federais, a transferência de responsabilidade de oferta de serviços sociais para os demais entes federados, a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, as privatizações e a terceirização e desestatização de serviços. A descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas, sendo central para a reforma do Estado.

Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais. Além disso, também foi verificado o comprometedor deslocamento das atribuições públicas para os setores privados e medidas de recomposição das bases tributárias federais, ancoradas no aumento de alíquotas ou na criação de contribuições por parte da União.

4 PACTO FEDERATIVO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

No âmbito do pacto federativo na educação, é importante destacar que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também condiciona e influencia o setor educacional, especialmente o campo do financiamento da educação. Tais questões perpassam pela questão do direito à educação e das responsabilidades dos federados na oferta educacional, conforme previsão constitucional.

No que diz respeito ao direito à educação, a CF/88 reconhece a educação como um direito social e, além de definir o ensino fundamental como direito público subjetivo, expressa vários outros direitos que remetem a um processo de democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica. Considerando os 22 anos da CF/88, caso ela fosse cumprida, a conjuntura educacional no Brasil seria bem diferente. Entretanto, isso não ocorre porque, embora as diretrizes da educação nacional tenham sido amplamente delineadas, especialmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as bases, ou seja, as condições materiais que poderiam viabilizar a implementação do direito à educação ainda são muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública.

A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão

de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades (GIL, 2007).

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que, por qualquer motivo, foram excluídos do sistema educacional, exige a constituição de um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas existentes no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que esta realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural.

Embora fundamental, a atual vinculação constitucional de recursos a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – no mínimo 18% para a União e nunca menos de 25% para estados, Distrito Federal e municípios – é insuficiente para garantir que o setor obtenha os recursos necessários para uma oferta educacional qualificada. Ademais, os problemas de má gestão e desvios ainda são comumente observados na administração dos recursos da educação, havendo debilidade no sistema de controle instituído pelos órgãos de fiscalização, conforme atestado por pesquisas de Davies (2001).

No campo das relações federativas, a União rompe com o pacto federativo quando, unilateralmente, impede o avanço no sistema de financiamento, como foi o caso do veto ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, referente à elevação dos gastos públicos em educação para 7% do produto interno bruto (PIB), em 10 anos. Da mesma forma, o veto à proibição do uso dos recursos vinculados a MDE para o pagamento dos inativos foi revelador da concepção do governo do período (FHC) em relação ao financiamento da educação, reforçado pelo governo posterior (Lula) que não tomou qualquer medida para reverter a questão.

Não é pouco relevante que o governo FHC também tenha vetado, no PNE, a orientação dos orçamentos, nas três esferas governamentais, para a alocação, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, de valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade. Todos os vetos ao PNE tiveram como justificativa os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei é um elemento central na redefinição do padrão de relacionamento entre os entes federados. Embora claramente articulada com os interesses econômicos privados na gestão dos recursos públicos, ela também atingiu a educação ao servir de justificativa para impedir o aumento dos gastos no setor educacional, inviabilizando a qualificação do sistema, principalmente por impor limites ao gasto com pessoal.

A desresponsabilização da União com o financiamento da educação também fica evidente pela diminuição na participação percentual no bolo tributário investido em educação, de 1995 a 2005, mesmo concentrando a maior parte dos recursos públicos operados no Brasil. Sem dúvida, a desvinculação das receitas da União (DRU) foi um elemento importante na queda da participação da União no total operado pela esfera pública no período. Em 1995, a União participava com 24%, diminuindo para 19%, em 2005, conforme dados sistematizados por Castro e Duarte (2007).

A questão do padrão mínimo de oportunidades educacionais, a ser expresso em um valor/aluno que possa assegurar a qualidade, ainda está por ser resolvida. A construção da proposta de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é uma referência importante para o avanço na luta pela qualificação da oferta educacional pública (CARREIRA; PINTO, 2007).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi a política mais próxima da definição de um valor/aluno. Entretanto, prevaleceram os objetivos de diminuir a responsabilidade da União com o ensino fundamental e de responder às pressões dos organismos internacionais por maior focalização dos recursos públicos. A política de financiamento da educação instituída afetou o modelo de relações federativas no campo educacional existente até então, assim como feriu o pacto federativo, dada a unilateralidade com que tal política foi definida. Rompeu-se com a autonomia dos entes federados no que diz respeito às suas prioridades de atendimento, principalmente daqueles municípios com maior investimento na educação infantil. O próprio governo federal descumpriu a lei ao não definir o valor/aluno FUNDEF com base nas determinações da Lei nº 9.424/1996, resultando em inúmeras ações no Judiciário para garantir o ressarcimento da dívida da União com estados e municípios (GEMAQUE, 2004).

Ademais, é evidente que o FUNDEF não atingiu seus objetivos proclamados de equalização da oferta educacional justamente porque o valor/aluno/ano instituído não esteve referenciado em um critério de qualidade. Mesmo assim, dada a precariedade de condições dos estados e dos municípios das regiões mais pobres, o FUNDEF foi eficiente como política de indução da municipalização do ensino fundamental, que ocorreu, principalmente, nessas regiões (PINTO, 1996; OLIVEIRA, 2003; SOUSA JR., 2003; ARELARO, 2008).

5 O FNDE E SUA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil em relação a todas as etapas da educação. Tais desigualdades regionais obrigam a conviver realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização denunciam que, no Brasil, persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Tais desigualdades se refletem na disponibilidade financeira, consequentemente, na diversidade de gasto por aluno praticado em cada região e unidade da Federação.

Essa realidade de desigualdade econômica entre as regiões conclama a União a exercer sua função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, como prevê a Constituição Federal. Nesse contexto é que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação assume o papel central, porque opera a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios.

A decisão de destacar o FNDE na discussão sobre federalismo e financiamento da educação, decorre do entendimento de que pesquisar o FNDE não significa fazer um estudo de caso, porque sua representatividade no total operado pelo Ministério da Educação (MEC) voltado ao financiamento da educação básica demonstra que seu padrão de financiamento revela o padrão geral adotado pelo governo federal em relação à educação de estados e municípios, ou seja, em relação à função supletiva e redistributiva definida constitucionalmente para a União, voltada à minimização das desigualdades educacionais no país.

Representando, em 2006, 78% dos recursos do MEC direcionados aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, ou 93% quando desconsiderado o Programa Democratização do Acesso à Educação Profissional Tecnológica, torna-se indiscutível a representatividade do FNDE nas políticas federais voltadas à educação básica. Ademais, o fato de ter o segundo maior orçamento entre as autarquias do governo federal, representando 43% do total operado pelas 102 autarquias do MEC, em 2005 (TCU, 2006), já revela a grande importância do FNDE não somente pelos recursos que administra, mas também pela relevância do seu papel, expresso pela diversidade de seus programas que permitem avaliar a função supletiva e redistributiva da União, prevista no pacto federativo.

A política de financiamento da educação do FNDE se materializa em três modalidades de assistência financeira: direta, automática e voluntária. A assistência direta é muito relevante, principalmente porque envolve um programa muito importante para as escolas públicas, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), entre os outros programas do livro (biblioteca na escola e livros para o ensino médio), que têm critérios objetivamente definidos, oferecendo condições para maior monitoramento por parte da sociedade. Entretanto, nessa modalidade de repasse de recursos também se apresentam outros programas como o de informática na educação, Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) ou os equipamentos para a educação especial, muitas vezes representando políticas de caráter mais conjuntural, porque não oferecem atendimento universal.

No caso da modalidade de assistência financeira automática, os critérios de distribuição de recursos são mais claros, permitindo maior transparência para os entes federados e para a sociedade civil. Foi constatado que nem todas as modalidades automáticas têm caráter universalizante, por exemplo, algumas ações do Programa Brasil Alfabetizado. A principal característica da assistência financeira automática é a inexistência da figura do convênio. As transferências constitucionais da área da educação – complementação do FUNDEF/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e cotas estaduais e municipais do salário-educação – também são consideradas automáticas, seguidas de outras políticas de repasse amparadas por leis, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), o Programa de Apoio à Educação Especial (PAED), Fazendo Escola/Recomeço e as ações do Programa Brasil Alfabetizado de distribuição de bolsas e de formação de alfabetizadores.

Já a assistência financeira voluntária, embora importante para viabilizar políticas de cada gestão presidencial, além de tornar mais burocrático o processo de repasse, tem um histórico que evidencia sua permeabilidade a questões político-partidárias (CASTRO, 1997; PARENTE, 2001). Apesar de estes intervenientes terem sido bastante minimizados após a criação da modalidade automática de repasse, sobremaneira após 1995, ainda resulta em um formato que parece não corresponder plenamente ao objetivo de equalização de oportunidades educacionais, principalmente quando se verifica resultado da distribuição dos recursos para estados e municípios. Existe um alto grau de discricionariedade na administração desses recursos voluntários, assim como dificuldades para se definir claramente o nível de necessidade de cada ente federado pleiteante da assistência financeira do FNDE.

Analisando as resoluções do conselho deliberativo do FNDE que regulamentam a política de financiamento da autarquia para estados e municípios, de 1995 a 2006, foi possível perceber a coerência dos critérios construídos no período com a preocupação de direcionar os recursos, principalmente, para as localidades em que a assistência técnica e financeira da União se faz mais necessária. Maior coerência ainda se percebeu ao verificar que tais critérios são construídos, principalmente, no bojo de políticas universalizantes que têm diferenciais nos valores direcionados às diversas regiões ou às localidades do país, de forma a oferecer assistência financeira mais significativa para as regiões com maior fragilidade na oferta educacional, decorrente de seus desafios específicos ou da incipiência de recursos.

Em geral, foram sistematizados 13 tipos de indicadores de distribuição ou de diferenciação de valores, os quais podem ser utilizados concomitantemente, conforme a proposta do programa ou política implementada: *i*) número de matrículas; *ii*) diferenciadores de valores por localização geográfica; *iii*) diferenciadores de valores por público atendido; *iv*) diferenciadores de valores decorrentes da criação de indicadores para programas específicos; *v*) características educacionais da população; *vi*) participação em outros projetos desenvolvidos pelo governo federal para priorização do atendimento ou diferenciação no valor do repasse; *vii*) qualidade técnica das propostas apresentadas; *viii*) não ter sido assistido financeiramente em anos anteriores; *ix*) indicadores de investimento em educação ou de disponibilidade financeira; *x*) existência de planos de carreira do magistério; *xi*) efetivos populacionais; *xii*) excepcionalidades – prioridade ou valores diferenciados para os municípios em situação de calamidade pública; e *xiii*) prioridade ou valores diferenciados por classificação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Analisando o padrão de financiamento, foi possível verificar que, no decorrer dos 12 anos retratados (1995-2006), em média, 60% dos recursos foram aplicados em programas de transferência financeira automática, principalmente no Programa de Alimentação Escolar, seguidos pela complementação do FUNDEF. Embora em 1995 e 1996 predominassem as transferências voluntárias, com o passar dos anos as transferências diretas e automáticas assumiram preponderância no total dos recursos executados, representando 76% do total administrado pelo FNDE de 1995 a 2006.

Ao analisar, especificamente, as prioridades de atendimento definidas para as transferências voluntárias, que representaram 21% do total administrado pelo FNDE nesse período investigado, foi possível verificar que essa modalidade de transferência de recursos também serve de fator de indução de políticas, uma vez que o financiamento é condicionado pelas prioridades definidas pelo MEC, induzindo, portanto, estados e municípios à implementação de políticas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo

federal do período. Um exemplo disso pôde ser verificado no condicionamento dos planos de trabalho para formação de educadores que, em vários anos, esteve vinculado à implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) ou à reforma do ensino médio e profissionalizante, mediante projeto de cooperação internacional. As dificuldades de estados e municípios, principalmente dos mais carentes, obrigam o direcionamento das propostas para as políticas passíveis de financiamento, mas não necessariamente para as demandas efetivas dos sistemas de ensino. Este condicionamento das propostas ao que está sendo financiado no momento pelo FNDE revela uma das facetas do frágil pacto federativo na educação, demandando uma revisão de procedimentos que permitam um diálogo mais frutífero entre os entes federados com vista a pactuar o compromisso com a melhora da qualidade da educação pública. Tal pacto deve resultar do diálogo, do convencimento em relação às melhores propostas para resolver os graves problemas que assolam o sistema educacional, não do peso econômico de cada esfera na definição de propostas que consideram as mais convenientes para o país.

Partindo do entendimento de que a distribuição percentual dos recursos federais para a educação pouco revela do padrão de financiamento, uma vez que não inclui o desafio enfrentado por cada unidade da Federação para garantir a qualificação da oferta educacional, procurou-se problematizar a distribuição dos recursos operados pelo FNDE entre estados e municípios, a partir do cálculo do valor/aluno.

Para o referido cálculo, adotamos as matrículas do ensino fundamental regular como o indicador de distribuição, uma vez que a maior parte dos recursos do FNDE está direcionada para essa etapa da educação básica, representando 87,5% dos recursos administrados de 2003 a 2006. Para permitir a comparação destes, os dados financeiros foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2007.

Visando analisar se o formato de financiamento da educação adotado permite à União executar o papel supletivo e redistributivo, foi construído o Índice Composto de Desenvolvimento, baseado nos indicadores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Exclusão (CAMPOS *et al.* 2004) e a média entre taxa de escolaridade e de alfabetização, que permitiu definir, a partir da média geral, os sete estados que mais precisariam do apoio federal, devido aos piores indicadores: Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba, Ceará, Sergipe e Pernambuco. Nesse mesmo sentido, foram classificados aqueles estados com maiores índices de desenvolvimento, portanto, teoricamente, não demandariam tão contundentemente do apoio federal: Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

A partir dessa classificação dos estados, desconsiderando a cota estadual do salário-educação, foi possível concluir que, de 2001 a 2006, entre as sete unidades da Federação mais beneficiadas com o valor/aluno FNDE apenas três estavam entre os piores indicadores: Maranhão, Piauí e Alagoas, havendo diferenças consideráveis no total apropriado por cada um. Da mesma forma, verificou-se que o Distrito Federal teve o maior valor/aluno FNDE, o que sugere uma inadmissível centralização de recursos. Neste caso, uma ponderação se faz necessária: corroborando com estudos de Zackseski e Rodriguez (2007), a forma de organização dos gastos do governo federal, que não desmembra os recursos executados diretamente pela União, impede que, mesmo com um grande esforço para a descentralização, expressem-se de forma precisa os gastos do Distrito Federal, dificultando a certeza em relação a quais despesas seriam específicas desta unidade da Federação ou o que seria afeto às despesas federais.

Analisando exclusivamente o valor/aluno FNDE no último biênio do governo FHC (2001-2002), observou-se que o Distrito Federal teve o maior valor/aluno FNDE praticado no país, e apenas dois dos sete estados com piores índices de desenvolvimento (Maranhão e Piauí) estiveram entre os mais beneficiados. No caso do último biênio da primeira gestão do governo Lula (2005-2006), três estados de piores indicadores estiveram entre os mais beneficiados (Maranhão, Piauí e Alagoas), mas o Distrito Federal ainda se manteve entre os maiores valores, em quarto lugar.

Analisar a função supletiva e redistributiva da União em relação aos estados e aos municípios demanda verificar o padrão de execução das transferências voluntárias, dada a histórica polêmica em relação à sua permeabilidade aos interesses político-partidários. Investigando o padrão de execução dos recursos voluntários, de 2001 a 2006, a partir dos dados de repasses para estados e municípios, foi possível verificar que o desempenho da função supletiva se apresentou mais precário ainda, porque apenas dois estados dos sete mais pobres receberam maiores valores por aluno (Piauí e Alagoas) e um dos cinco com os melhores indicadores passou a ser mais beneficiado: o Rio Grande do Sul.

Analisando o valor/aluno transferências voluntárias por biênio, verificou-se que no último biênio do governo FHC (2001-2002) não se cumpriu de forma alguma a função supletiva em relação aos sete classificados como mais pobres pelo Índice Composto de Desenvolvimento. No último biênio da primeira gestão do governo Lula (2005-2006), apenas Piauí e Alagoas aparecem entre os sete com maiores valores por aluno, embora a inserção do Rio Grande do Sul com o maior valor/aluno/biênio, seguido pelo Piauí, denuncie as opções cunho político-partidário na execução dos recursos das transferências voluntárias, justamente porque o governador do Piauí do período era da base do partido do governo federal e porque ainda prevalecia no ministério forte presença do ex-ministro da Educação, Tarso Genro, do Rio Grande do Sul.

A pesquisa revelou que não se pode concluir que o padrão de assistência financeira voluntária do FNDE decorre, exclusivamente, de critérios técnicos ou político-partidários, porque se evidenciaram situações diversas de distribuição, concomitantemente priorizando estados mais carentes do apoio federal e privilegiando com maiores valores estados da base de apoio da coalização governante, conforme período analisado. A questão dos intervenientes político-partidários foi amplamente discutida pelos teóricos que se dedicam ao estudo do federalismo, principalmente ao demonstrarem que a falta de um programa efetivo de equalização resulta em que estados mais estruturados e com maior poder de negociação se beneficiam em detrimento daqueles que efetivamente necessitam do apoio federal (FIORI, 1995; OLIVEIRA, 1995; THÉRET, 1998).

Assim, embora exista um evidente esforço de construção de critérios de distribuição de recursos que permita à União executar sua função supletiva e redistributiva em relação aos entes federados, como previsto no pacto federativo, tal esforço ainda não resultou, no período 1995-2006, em um padrão de financiamento que garanta aos estados com piores índices de desenvolvimento maior assistência por parte do governo federal. Dessa forma, verificou-se que a União, por intermédio do FNDE, realiza essa tarefa ainda de forma incipiente, seja pela insuficiência de recursos, seja pelo fato de que o considerável esforço para criação de critérios equalizadores de distribuição ainda não resulta na compensação dos desníveis socioeducacionais existentes no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para realizar as considerações finais, é importante retomar que o mote de desenvolvimento deste artigo foi a compreensão de que o problema central do federalismo brasileiro são as desigualdades sociais e regionais, que resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso a serviços públicos entre regiões e redes de ensino do país, resultando em disparidades que impedem que cidadãos formalmente iguais, vivendo em diferentes locais do país, tenham, de fato, acesso a estes serviços em qualidade e quantidade similar, como previsto constitucionalmente.

Reconhece-se que as desigualdades educacionais são fruto de um processo mais amplo de exclusão socioeconômica, a qual não poderá ser combatida, exclusivamente, pela ação de um setor ou autarquia federal. É imprescindível que o Brasil avance no sentido de elaborar um projeto de desenvolvimento para o país que possa superar as graves desigualdades socioeconômicas existentes.

Entretanto, esta necessária equalização de condições conflita, diretamente, com os interesses econômicos mais arraigados em nossa sociedade, os quais levam os segmentos dominantes da sociedade a desprezarem qualquer critério de justiça

social, não importando a barbárie resultante do crescente processo de concentração econômica. Por isso, percebe-se que a preocupação dos regimes federativos com o problema das desigualdades socioeconômicas regionais não é tão efetiva, bastando o mínimo de políticas compensatórias para garantir a manutenção do sistema de dominação.

A concentração de recursos públicos nos estados mais desenvolvidos economicamente termina, em última instância, correspondendo aos próprios interesses do capital, já que tais recursos vêm compensar a exploração da classe trabalhadora ou a sua exclusão social, momento em que o fundo público serve, de fato, para a manutenção e desenvolvimento dos interesses privados dominantes.

Por isso, conclui-se que a superação das desigualdades educacionais no Brasil demanda, efetivamente, a transformação do regime vigente. Como essa mudança será fruto de um processo histórico mais complexo, a instituição de uma reforma tributária equalizadora poderia ser um marco importante para, se não solucionar, ao menos amenizar os sérios problemas detectados no modelo federativo brasileiro. Isto demanda uma efetiva vontade política que resulte na garantia de acesso igualitário a bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos da Federação, qualquer que seja seu local de moradia, como um interesse maior da nação.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 269 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2003.

AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. *In*: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 315-328.

ARELARO, L. **FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. 2008. 16 f. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2008.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Dossiê Federalismo.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. *In*: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 306-347.

CAMPOS, A. *et al.* (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil: Dinâmica da manifestação territorial**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004. 167 p. v. 2.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 127 p.

CASTRO, J. A. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80**. 1997. 284 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, 1997.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas**. 2007. 25 f. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt05%20-%20int.pdf>. Acesso em: 7 out. 2008.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em debate**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2009.

DAVIES, N. **Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador de recursos**. São Paulo: Plano, 2001. 145 p.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. S. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 19-38.

GEMAQUE, R. M. O. **Financiamento da Educação: o FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches**. 2004. 372 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2004.

GIL, J. **Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União**. 2007. 229 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2007.

LEVI, L. Federalismo. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, p. 475-486. v. 1.

OLIVEIRA, F. A crise da Federação: da oligarquia à federação. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. S. (Org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.

OLIVEIRA, R. P. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 22, p.139-151, jul./dez. 2003.

PARENTE, C. M. D. **O processo decisórios de implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Planos de Trabalho (PTA), no Município de Vinhedo-SP (1997-1999)**. 2001. 222 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2001.

PINTO, J. M. R. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia**, Ribeirão Preto, n. 10 e 4, p. 11-27, fev./ago.1996.

PRADO, S. (Org.). **Partilha de recursos na Federação Brasileira**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Ipea, 2003a. 245 p. (Coleção Federalismo no Brasil). Mimeografado.

PRADO, S. **Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária**. São Paulo. Versão junho 2003b. Mimeografado.

RIKER, W. H. Federalism. *In*: GREESTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (Ed). **Handbook of Political Science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975, p. 93-172. v. 5.

SCHULTZE, R-O. Federalismo. *In*: SPERBER, S. C. (Trad.). **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, p. 15-32. Traduções 7.

SOUZA JR., L. **Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba**. 2003. 278 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2003.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Dossiê Federalismo.

THÉRET, B. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos programas de perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república**: exercício 2005 – ministro relator Valmir Campelo. Brasília, 2006. 338 p.

ZACKSESKI, N.; RODRIGUEZ, M. C. O. F. **Gastos públicos federais regionalizados**: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002. Brasília: Ipea, 2007. 35 p. (Texto para Discussão, n. 1265).

POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO NO MARCO DAS RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO BÁSICA

Nalu Farenzena*

1 INTRODUÇÃO

Trato, neste texto, do papel redistributivo da União no setor da educação, a ser exercido por meio de assistência a estados e municípios. Trabalharei com políticas federais de assistência com o objetivo de discutir em que medida é cumprida a função redistributiva da União em matéria de educação, considerando critérios e a magnitude da assistência financeira. As políticas enfocadas são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Brasil Alfabetizado e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). A função redistributiva é entendida como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para as escolas e as redes em situação relativamente desfavorecida. A Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação, estabelece que a ação redistributiva da União e dos estados visa “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (Art. 75). Exercer função redistributiva na assistência técnica e financeira aos governos subnacionais na educação é dever da União, como forma de promover a qualidade da educação e a igualdade na oferta de oportunidades educacionais, conforme estabelecido no Art. 212 da Constituição da República.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A pesquisa que deu origem a este texto foi realizada em estágio de pós-doutorado junto ao Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE)/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Paris, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), em 2009. *E-mail*: nalu.farenzena@gmail.com

Portanto, os critérios utilizados para alocação de recursos da União nas políticas educacionais de assistência a governos subnacionais, bem como a magnitude desta assistência, serão identificados objetivando discutir possibilidades e limites para alcançar os objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Início por uma sucinta caracterização da organização da educação nacional no marco do federalismo brasileiro, com acento para as responsabilidades (inter) governamentais. Depois exponho delimitações contextuais que circundam o tema do papel redistributivo da União em educação: desigualdades sociais e gasto público em políticas sociais. Segue uma descrição das seis políticas de assistência financeira da União. Nas considerações finais, argumento que a função redistributiva está presente nas políticas de assistência financeira da União, principalmente por meio de critérios que beneficiam os estados e os municípios das regiões menos favorecidas do ponto de vista econômico. Mesmo assim, o montante de recursos não permite balançar o sólido edifício da desigualdade na oferta de condições de escolarização.

O texto incorpora resultados de pesquisa documental, bibliográfica e de dados estatísticos e orçamentários. A pesquisa documental abrangeu legislação referente à organização da educação brasileira e seu financiamento, bem como à normatização das políticas. Do ponto de vista metodológico, essa normatização foi contextualizada, o que exigiu a interpretação do contexto legal, ou seja, as articulações entre as próprias normas, bem como a interpretação do contexto setorial e político no qual as políticas educacionais se implementam, materializando de certo modo o que está inscrito no nível normativo.

2 RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO

Nos estados federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e o mesmo território. O governo central e os governos subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002). Nas federações contemporâneas de tipo cooperativo, há formas de ação conjunta entre as esferas de governo e as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005).

Considerando a história mais recente, podem-se demarcar dois movimentos na configuração da Federação brasileira. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o arranjo federativo caracteriza-se pela não centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos estados, pela descentralização fiscal e em políticas públicas. Desde a segunda metade dos anos 1990, contudo, estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, cujo principal

fator foi seu enquadramento na estratégia “nacional” de ajuste fiscal – privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal.

A organização federativa e a repartição de competências entre níveis de governo têm expressão específica no setor educacional. São elementos dessa especificidade o reconhecimento da autonomia dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, a orientação de uma organização em regime de colaboração entre esses sistemas e a definição de papéis e prioridades das esferas de governo na educação.

A responsabilidade pela oferta de educação escolar básica é compartilhada pelos três níveis governamentais, com as definições de etapas do ensino de atuação prioritária, para estados e municípios, e de prestação de assistência aos governos subnacionais pela União. As delimitações de responsabilidades governamentais próprias, concorrentes e comuns, bem como as prioridades inscritas no marco constitucional-legal encontram, entretanto, na prática político-administrativa, diferentes demarcações.

A oferta educacional brasileira, na educação básica (EB), é historicamente descentralizada, com grande parte da responsabilidade mais direta assumida por estados e municípios. Essa situação foi consideravelmente influenciada pelo princípio de autonomia federativa, a partir do início do período republicano. Processos recentes de descentralização intergovernamental no Brasil dizem respeito ao ensino fundamental (EF) e à educação infantil (EI), e significam o crescimento proporcionalmente maior das redes municipais *vis-à-vis* as redes estaduais.

Em termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades e prioridades. Considerando as fontes protegidas de recursos financeiros, cada esfera deve aplicar parte de suas receitas de impostos em educação, assim como conta com frações do salário-educação. Cabe observar que a priorização financeira do ensino fundamental se manteve vigente desde a promulgação da CF/88, mas foi acentuada, para estados e municípios, na vigência da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (1997-2006). Mais recentemente, a evolução é para a priorização da educação básica, com bases mais sólidas dadas pelas ECs nºs 53/2006 e 59/2009.

Segundo Castro e Duarte (2008), de um gasto total público em educação estimado em quase R\$ 87 bilhões em 2005, a repartição por nível de governo foi a seguinte: União, 19%; estados, 42%; e municípios, 39%. O atendimento à educação básica pública é majoritariamente realizado em escolas estaduais e municipais; a atuação da União compreende ações que suplementam a manutenção da educação por parte de governos estaduais e prefeituras, por meio de transferências de recursos financeiros e outros recursos e assistência técnica.

3 DESIGUALDADES SOCIAIS E EDUCACIONAIS

Elevados níveis de pobreza e profundas desigualdades sociais são marcas historicamente características do Brasil, uma “estabilidade inaceitável”, conforme representam Barros, Henriques e Mendonça (2000). Como asseveram estes autores, “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres” (*op. cit.*, 2000, p. 123). Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2009 (PNUD, 2009), o produto interno bruto (PIB) *per capita* do Brasil, em 2007, foi de US\$ 9.567, indicador que é exemplo de que não se trata de um país pobre. Está posicionado entre os países de desenvolvimento humano elevado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com 0,813. É, contudo, um país fortemente desigual: o Índice de Gini é 55, posicionando-o como o sétimo mais desigual do mundo, em que os 10% mais pobres ficam com 1% e os 10% mais ricos com 43% dos rendimentos.

A persistência de desigualdades na sociedade brasileira – com seus recortes regional, de residência urbana ou rural da população, geracional, de raça/etnia, de nível de renda – também está presente nos registros do analfabetismo, dos anos de estudo, da frequência à escola, conforme tem sido extensamente mapeado em vários estudos (IPEA, 2008; CORBUCCI *et al.*, 2009; CASTRO, 2009).

Diante das configurações sociais e educacionais da desigualdade, colocam-se desafios consideráveis para as políticas sociais e, nessas, as educacionais. No que diz respeito às finanças sociais, considerando-se a dimensão do gasto, é importante pontuar a concepção de políticas sociais inscrita no nível normativo. Considerando a trajetória das políticas sociais no país, a Carta Magna avançou na afirmação de direitos sociais e da responsabilidade pública na garantia desses direitos. Seus dispositivos referentes à política social redesenharam o sistema brasileiro de proteção social

(...) aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção da sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 30).

Uma segunda consideração diz respeito ao que foi sendo efetivado ao longo do tempo, o que pode ser examinado por meio do gasto social. Nesse caso, temos a interveniência das crises econômicas e das políticas de ajuste macroeconômico dominantes no período pós-Constituinte, conjunturas e estratégias restritivas do gasto social dada a busca permanente da estabilização fiscal. Mesmo assim, como argumentam Castro e Ribeiro (2009), salvaguardas jurídicas em políticas sociais protegeram o gasto público; houve desaceleração no crescimento dos gastos, mas essa poderia ter sido muito mais intensa. Segundo os mesmos autores, desde 2007, no segundo governo Lula, apesar da

manutenção da mesma política macroeconômica, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade têm permitido uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de superação da crise e de desenvolvimento.

O gasto público social no Brasil foi duramente afetado pela crise econômica dos anos 1980. Em 1985, esse gasto representou apenas 13,3% do PIB. Com a redemocratização, o patamar se elevou para 18,96% do PIB em 1990; durante a década de 1990, a relação gasto/PIB não diminuiu, mas o nível de gasto social *per capita* reduziu-se em relação ao do início dos anos 1980 e ficou atrelado aos ciclos econômicos (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Conforme estudo de Castro *et al.* (2008), em 2005 o gasto público social distribuiu-se da seguinte maneira entre as esferas de governo: 62% para União; 22%, estados; 16%, municípios. O gasto social federal é concentrado na Previdência (68%), depois vem a saúde (11%) e a assistência social e a educação (cada qual com 6%). No período de 1995 a 2005, o gasto social federal passou de 11,24% para 13,82% do PIB. A par deste agregado, a proporção setorial variou positiva ou negativamente, do que são exemplos: previdência social geral, de 5% para 7% do PIB; assistência social, de 0,1% para 0,8%; educação, de 1% para 0,8%. O gasto público federal em educação teve, nesse período, um aumento real de R\$ 61 bilhões para quase R\$ 87 bilhões, mas a participação relativa da União diminuiu, crescendo mais a dos municípios e dos estados.

4 POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO – CRITÉRIOS E MAGNITUDE

Elaborei uma caracterização de seis políticas federais com transferência de recursos financeiros a estados e municípios: Pnae, PDDE, complementação da União ao FUNDEB, Pnate, Brasil Alfabetizado e Proinfância. Uma síntese dos recursos disponíveis, beneficiários e das focalizações previstas nas políticas consta do quadro 1. São políticas geridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação (MEC) responsável pela formulação de políticas e por efetuar transferências financeiras e de outros recursos aos governos, às instituições ou às pessoas. Em 2006, segundo o estudo de Cruz (2009), o FNDE foi responsável pela execução de 78% dos recursos do MEC voltados para a educação básica. Ainda segundo esta autora (2009, p. 363), a atuação do FNDE “revela o padrão geral adotado pelo governo federal em relação à educação de estados e municípios, ou seja, em relação à função supletiva e redistributiva definida constitucionalmente para a União, voltada à minimização das desigualdades educacionais no país”.

QUADRO 1

Síntese de políticas de educação básica que preveem transferência de recursos financeiros da União a estados e municípios: Pnae, PDDE, complementação da União ao FUNDEB, Pnate, Brasil Alfabetizado e Proinfância – Brasil, 2009

Aspecto/programa	Pnae	PDDE	Complementação da União ao FUNDEB	Pnate	Brasil Alfabetizado	Proinfância
Benefício	Dez parcelas, 20 dias letivos/mês; benefício pode ser de 0,22, 0,44 ou 0,66 por aluno/dia	Uma parcela anual para PDDE universal; outros calendários e critérios nas demais modalidades	Recursos federais de complementação aos fundos deficitários	Nove parcelas; valor por aluno/ano varia de R\$ 88,13 a R\$ 125,72	Bolsas para profissionais; duas parcelas a estados e municípios para custeio	Recursos financeiros – em torno de 700 mil para cada escola
Valor (R\$)	2,02 bilhões	920,5 milhões	81,94 bilhões – 76,87 bilhões de estados e municípios e 5,07 bilhões da União	478,2 milhões	271,5 milhões	441,47 milhões
Beneficiários	Mais de 50 milhões de alunos	PDDE: mais de 50 milhões de alunos de 200 mil escolas PPDE/Educação Integral (Mais Educação): alunos de 5.244 escolas em 2009	Vinte e seis estados, Distrito Federal e 5.560 municípios	4,83 milhões de alunos	1,5 a 2 milhões de jovens e adultos	Mil e quinhentas escolas beneficiariam mais ou menos 300 mil crianças – hipótese
Critérios na ação redistributiva da União	Repasse de R\$ 0,44 aluno/dia para alunos de creche, escolas indígenas e escolas situadas em comunidades de remanescentes de quilombos 0,66 aluno/dia para alunos de educação integral – escolas de regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social	PDDE universal: repasse maior a escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Parcela extra de 50% para escolas rurais de EB e escolas urbanas de EF que cumprissem a meta do IDEB ¹ PDDE/PDE Escola: ² escolas com baixo IDEB PDDE/FEFS: ³ escolas urbanas de regiões metropolitanas com alta vulnerabilidade social da população PDDE/Educação Integral: escolas públicas de baixo IDEB situadas em capitais, regiões metropolitanas e territórios marcados por situações de vulnerabilidade social	União complementa os fundos deficitários – fundos estaduais cujos recursos próprios não garantem os valores mínimos nacionais aluno/ano Estados beneficiados em 2009 com recursos da União: do Nordeste, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, do Norte, Amazonas e Pará	Valor por aluno/ano a ser repassado depende do fator de necessidade de recursos do município (FNRM), índice que leva em conta: porcentagem da população rural, área de abrangência da população e IDEB	2009: prioridade aos 1.928 municípios com taxa de analfabetismo de 25% ou mais, região Nordeste e atendimento a jovens de 15 a 29 anos	Há uma listagem de municípios prioritários, com critérios de seleção: i) populacionais – quantitativo na faixa etária, crescimento e concentração urbana; ii) educacionais (menores taxas de distorção idade – série e maior percentual de professores com nível superior); e iii) vulnerabilidade social – mais mulheres chefes de família, mais jovens pobres e menos recursos para a EI

Fontes: Brasil (2004, 2007a, 2007c, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, 2009e, 2009f).

Notas: ¹ IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

² PDE Escola = Plano de Desenvolvimento da Escola.

³ FEFS = funcionamento das escolas nos finais de semana.

Conforme explica Cruz (2009), a assistência financeira da União compreende: *i*) assistência direta, que diz respeito a programas em que o FNDE adquire bens e os distribui, tal como os programas de livro didático; *ii*) assistência financeira automática, que envolve a transferência de recursos em ações que estão legalmente previstas; e *iii*) assistência voluntária, transferência de recursos financeiros e outros recursos, sem que as ações estejam prescritas na legislação e geralmente envolvendo a assinatura de convênios. Das políticas aqui enfocadas, o Proinfância é de assistência financeira voluntária; as demais são de assistência financeira automática. A súmula de cada política consta a seguir.

- Pnae: transferência de recursos a estados e municípios para compra de gêneros alimentícios para alunos da educação básica pública e privada filantrópica, objetivando atender a necessidades nutricionais e formar hábitos alimentares saudáveis.
- PDDE: transferência de recursos a escolas públicas, governos e escolas beneficentes de educação especial, visando contribuir para a melhoria física e pedagógica das escolas, o reforço da autogestão escolar e a elevação de desempenho da educação básica. Em 2009 possuía quatro modalidades: PDDE universal, PDE-Escola, FEFS e Mais Educação.
- Complementação da União ao FUNDEB: transferência de recursos a fundos estaduais deficitários; o FUNDEB visa manter e desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais da educação.
- Pnate: transferência de recursos a estados e municípios, objetivando garantir o acesso e a permanência na Educação Básica de alunos residentes em áreas rurais.
- Brasil Alfabetizado: pagamento de bolsas a profissionais e transferência de recursos financeiros a estados e municípios para despesas de custeio, objetivando superar o analfabetismo e colaborar com a universalização do ensino fundamental.
- Proinfância: transferência de recursos a municípios para construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas, objetivando a melhoria da qualidade da educação escolar.

No setor da educação, há décadas a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, o que, na prática política, assumiu traços distintivos ao longo do tempo, no contexto de um país federativo. Conforme Luce e Farenzena (2007), o traço misto – clientelista e tecnocrático – da assistência da União, que atravessou as décadas de 1960, 1970 e 1980, foi transitando para a oferta de programas educacionais mais universais e para critérios mais objetivamente explicitados.

Das seis políticas aqui enfocadas, cinco têm como critério principal para a transferência de recursos a variável “número de alunos”. O Proinfância, que não inclui este critério, conta com outros – populacionais, educacionais e sociais –, publicizados, para a eleição dos municípios beneficiários.

Ao falar do traço clientelista característico da assistência financeira da União aos estados e municípios no setor da educação, lembro da difundida representação do FNDE como um dos órgãos do chamado “balcão de negócios”, em que se intercambiam recursos financeiros e apoio político, na dependência das intermediações político-partidárias, político-eleitorais e dos interesses dos ocupantes de cargos dirigentes. Entendo que as seis políticas aqui tratadas são expressão de uma significativa inflexão nesta política, construída progressivamente, a partir das denúncias, pressões e propostas dos setores interessados em um jogo mais democrático na distribuição dos recursos. Uma inflexão não significa abandono, o estudo de Cruz (2009) mostra que, no que diz respeito à assistência financeira voluntária, de 2001 a 2006, houve benefícios relativamente maiores apenas para dois dos sete estados mais pobres.

Outra característica das políticas aqui enfocadas é sua inserção no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no primeiro semestre de 2007 pelo MEC, bem como no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plano de Metas).¹ A adesão a este plano é, desde 2007, requisito para que os governos recebam transferências voluntárias da União, a previsão é de que a assistência voluntária seja mais direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos de desenvolvimento da educação básica e que se comprometam com as metas do Plano de Metas e do PAR.

O montante total previsto para 2009 de recursos de transferência da União a governos estaduais, governos municipais e escolas das políticas foi de R\$ 9,20 bilhões. Em 2008, o gasto total foi de R\$ 6,41 bilhões.

1. O Plano de Metas (Decreto nº 6.094/2007) está pautado em 28 diretrizes, propõe a adesão voluntária dos estados e dos municípios; prevê a formulação e a implementação de um PAR, visando à melhoria da qualidade da educação básica e na perspectiva de evolução positiva do IDEB.

TABELA 1

Aspectos da representatividade dos recursos do Pnae, Pnate, PDDE, complementação da União ao FUNDEB, Brasil Alfabetizado e Proinfância – 2009

(Em R\$ bilhões)

Aspecto	2008	2009
a) Pnae + Pnate + PDDE + complementação da União ao FUNDEB + Brasil Alfabetizado + Proinfância	6,41	9,20
b) Gastos do FNDE ¹	10,20	12,77
(a/b)	(63%)	(72%)
c) Gasto do governo federal em educação	28,25	30,54
(a/c)	(23%)	(30%)

Fontes: Recursos dos seis programas, salário-educação e orçamento do FNDE para 2008. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Nota: ¹ Gasto do FNDE em 2009: valores fixados na Lei Orçamentária Anual 2009; gastos do governo federal em educação em 2008 e 2009: valores fixados nas leis orçamentárias 2008 e 2009.

Obs.: Os valores de 2009 são estimativas.

Para se ter uma ideia da magnitude destes valores, calculei sua proporção nos gastos do FNDE e do governo federal em educação² (tabela 1). O aumento dos recursos das seis políticas em 2009 (44%) deve-se à ampliação da abrangência dos programas Pnae, PDDE e Pnate,³ bem como ao aumento do valor da complementação da União ao FUNDEB – de R\$ 3,2 bilhões em 2008 para R\$ 5,07 bilhões em 2009.

No FNDE concentra-se o gasto do governo federal de assistência à educação básica estadual e municipal. Em 2009, as seis políticas representaram 72% da estimativa de gastos do FNDE; grande parte do restante deste gasto é também com ações que visam dar suporte à educação básica. Portanto, pode-se dizer que o montante disponível para a assistência que está sendo tratada não será muito maior do que os recursos alocados ao FNDE – R\$ 12,77 bilhões em 2009. Esses recursos representaram 41% do gasto estimado da União em manutenção e desenvolvimento do ensino – R\$ 30,54 bilhões em 2009. Como observa Pinto (2009), em análise do gasto federal em educação no período 2000-2007, as proporções deste gasto na educação superior e na educação básica mudaram, elevando-se o comprometimento dos recursos com a educação básica, o qual, contudo, é ainda tímido.

2. Os valores do gasto em educação de 2008 e 2009 foram retirados de: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL?p_ano=2009>.

3. Em 2008, o Pnae atendia à educação infantil e ao ensino fundamental – exceto a educação de jovens e adultos (EJA); o PDDE destinava-se a escolas de ensino fundamental, apenas; o Pnate previa transferência de recursos contando apenas a matrícula no ensino fundamental.

Uma apreciação do que representa o aporte de recursos da assistência financeira da União pode ser feita a partir dos benefícios de três programas com mais volume de recursos.

O Pnae garante, para a maioria das situações, a compra de gêneros alimentícios para uma merenda diária, o que é indispensável, mas bem aquém de projetos mais ambiciosos de oferta de uma jornada escolar mais extensa. De um universo de 164 mil escolas públicas estaduais e municipais, valor diário maior por aluno/dia está previsto apenas para número reduzido de instituições.

No PDDE, os valores por aluno/ano 2009 apresentam a seguinte configuração, considerando a parcela mínima a ser destinada a cada escola, dividida pelo número mínimo de alunos: para as escolas públicas do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, os valores variam de R\$ 9,50 a R\$ 28,60 por aluno/ano; para as escolas do Sudeste e do Sul, a variação é de R\$ 7,30 a R\$ 23,80. São valores extremamente baixos, que permitem apenas a compra de materiais ou a contratação de serviços de primeira necessidade e não o desenvolvimento de projetos que oportunizariam diferenciais em termos de qualidade nas condições de oferta educacional.

A complementação da União ao FUNDEB permite aos estados beneficiários elevação apreciável na disponibilidade de recursos para a manutenção e para o desenvolvimento da educação básica. Em 2009, essa permitiu um valor-base⁴ mínimo por aluno por ano de R\$ 1.350,09, atingido em nove estados por meio da complementação da União. Nos demais 17 estados e no Distrito Federal, a situação pode ser assim exemplificada: em um estado, Rondônia, o valor-base mínimo ficou em mais de R\$ 2,5 mil (R\$ 2.890,08), em torno do dobro do mínimo nacional; em sete estados e no Distrito Federal, o valor mínimo aluno/ano ficou entre R\$ 2 mil e R\$ 2,5 mil; em outros oito estados este valor ficou entre o mínimo nacional (R\$ 2 mil). O montante de complementação da União, comparado ao FUNDEF, é muito maior e garante mais aproximação entre valores mínimos dos fundos estaduais; a evolução da complementação da União ao FUNDEB é positiva para a diminuição das diferenças interestaduais e inter-regionais na capacidade de financiamento da educação.

Os dados da tabela 2 oferecem uma medida razoável da magnitude da assistência da União aos governos estaduais e municipais, a partir do valor por aluno matriculado dos gastos do FNDE e dos principais programas de assistência financeira em 2008 e 2009.

4. Como há valores mínimos para cada etapa, modalidade e tipologias de escola, tomo como referência o valor mínimo do ensino fundamental – anos iniciais nas escolas urbanas em 2009.

TABELA 2

Gastos do FNDE e de políticas selecionadas, matrícula na educação básica, gastos do FNDE e dos programas selecionados por aluno matriculado – Brasil, 2008 e 2009

Tipo de gasto ou matrícula	2008	2009
Gasto do FNDE	R\$ 10,20 bilhões	R\$ 12,77 bilhões
Gasto do Pnae, PDDE, Pnate, complementação ao FUNDEB, Brasil Alfabetizado e Proinfância	R\$ 6,41 bilhões	R\$ 9,20 bilhões
Matrículas na educação básica nas redes estaduais e municipais	45.934.293	44.795.295
Gasto do FNDE/matrículas (a/c)	R\$ 222,06	R\$ 285,07
Gasto das políticas federais/matrículas (b/c)	R\$ 139,55	R\$ 205,38

Fontes: Recursos das políticas e orçamento do FNDE para 2008. Disponível em: www.fnde.gov.br, gasto do FNDE em 2009: valores fixados na Lei Orçamentária Anual; matrículas: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/MEC.

Na falta de dados de gasto público por aluno nos mesmos anos, tomo como referência de comparação o valor de 2007: nesse ano, foi de R\$ 2.005,00 o valor por aluno/ano da educação básica pública no país.⁵ Os valores por aluno/FNDE representam 11% e 14% deste valor, respectivamente, em 2008 e 2009. Supondo que em 2008 e 2009 os valores de gasto público por aluno da Educação Básica tenham sido maiores que R\$ 2.005,00, é possível dizer que o valor por aluno/FNDE representa em torno de apenas 10% do valor por aluno do gasto público em educação básica.

Outra perspectiva de análise da ação redistributiva na assistência financeira da União diz respeito aos critérios para priorizar a alocação de recursos. Como registrado no quadro 1, os critérios para alocar volume maior de recursos da assistência financeira educacional da União são vários. Os principais, considerando as seis políticas, podem ser agrupados em diferentes categorias, como proponho a seguir.

- Critério socioeconômico-étnico: valor aluno/dia do Pnae maior para escolas de comunidades indígenas e quilombolas.
- Critério socioeconômico-demográfico-geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; o fator de necessidade de recursos do município, do Pnate, leva em conta o percentual da população na zona rural; o Pnate, em si, beneficia alunos das zonas rurais; PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas.
- Critério socioeconômico-vulnerabilidade social: recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos fins de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social.

5. Dado fornecido pelo INEP, no site www.inep.gov.br – link investimentos públicos em educação.

- Critério regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; no Brasil Alfabetizado, é priorizada a região Nordeste.
- Critério desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB; no Brasil Alfabetizado, são priorizados os municípios com taxas de analfabetismo de 25% ou mais.
- Critério capacidade de financiamento público da educação: complementação da União ao FUNDEB dos estados cujos recursos próprios não garantem o valor mínimo nacional por aluno. Indiretamente, o critério aqui também é regional, uma vez que os estados beneficiados localizam-se no Nordeste e no Norte, onde a disponibilidade de recursos públicos é relativamente menor.

As políticas de assistência financeira da União procuram incidir em diferentes dimensões das desigualdades educacionais e sociais. O critério socioeconômico, que direciona a focalização para a população mais pobre, combina-se com algum critério adicional, regional, étnico, demográfico, vulnerabilidade social. O critério de desempenho ou cobertura educacional, diferentemente do critério regional, permite uma focalização na população mais pobre de diferentes municípios, estados e regiões, considerando a correlação entre indicadores de desempenho escolar, de alfabetização e de frequência escolar e níveis de pobreza da população, esses com distribuição territorial que ultrapassa o nível macrorregional.

Universalização *versus* focalização é uma das polarizações no debate sobre a abrangência e natureza das políticas sociais. Com base em Kerstenetzky (2006), trago alguns elementos para destacar a possibilidade de compatibilizar políticas universais com políticas focalizadas. Segundo a autora, estilos de política social, focalizada e universal associam-se à adoção de princípios de justiça social. A autora constrói uma tipologia com base na associação de noções de justiça a duas instituições da distribuição dos resultados econômicos: o Estado e o mercado. As concepções de justiça mercadocêntricas atribuem ao mercado o protagonismo na distribuição de resultados econômicos; este é tido como integrador, gerando benefícios à totalidade da sociedade. Caberia ao Estado prover uma rede residual de proteção social; as políticas sociais seriam apenas coadjuvantes da eficiência econômica. Outra família de concepções fundamenta-se em uma visão espessa de justiça (estadocêntrica), que arroga importante função ao Estado na redistribuição de vantagens econômicas: o Estado agiria para garantir igualdade de oportunidades econômicas, políticas e sociais que o mercado não só não garante

como restringe. A esta concepção se pode relacionar um estilo de política social universal de garantia de direitos sociais, como também um tipo em que políticas focalizadas complementariam políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, contribuindo para ofertar a igualdade de oportunidades embutida nestes direitos: “a focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos” (KERSTENETZKY, 2006, p. 571). Esta focalização poderia se dar por meio de ações compensatórias (bolsas, bens e serviços para os mais pobres) ou políticas redistributivas estruturais (reformas agrária e tributária, educação de qualidade em todos os níveis, não apenas afetando a pobreza, mas também a iniquidade).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, procurei situar o papel da União na oferta educacional no Brasil, tendo em conta as desigualdades presentes na sociedade brasileira e que (im)põem desafios específicos para as políticas públicas de educação. Em um país que as matrículas públicas de educação básica estão predominantemente concentradas em redes estaduais e municipais de ensino, o ordenamento constitucional-legal prescreve como dever da União a prestação de assistência financeira e técnica a essas redes, no exercício de função redistributiva que deveria visar à garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino e equalização de oportunidades educacionais. A trajetória mais recente da (re)distribuição dos gastos federais em educação básica é de uma evolução positiva no montante de recursos, nos critérios de repartição e inserção na coordenação federativa, mas ainda bastante aquém de efetivar os objetivos traçados para a função redistributiva da União.

O bem chamado educação básica luta para se constituir como prioridade nacional, com o concurso das ações de municípios e estados e do suporte de políticas de assistência da União. A sinalização é para políticas universalizantes, com focalizações. Os critérios para o exercício da função redistributiva da União podem ser qualificados como pertinentes diante dos diferentes recortes da desigualdade social e educacional, atentando para as desigualdades de renda, regionais, de etnia/cor, de residência urbana ou rural da população, geracionais. Em que pesem os desafios de coordenação intergovernamental e outros associados à regulação e gestão das políticas, o que procurei destacar neste texto é a insuficiência de recursos aportados pela União para implementar políticas universalizantes que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam efeitos compensatórios desejáveis. Não são os valores de assistência da União à educação básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão mais justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br>>. Redação atualizada com emendas constitucionais.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado (...). Brasília: Congresso Nacional, 2004.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2007a.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados (...). Brasília: Congresso Nacional, 2007b.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 006, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao (...) PROINFÂNCIA. Brasília, 2007c.

_____. **Lei nº 11.497, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (...). Brasília: Congresso Nacional, 2009a.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. Brasília, 2009b.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução nº 4, de 17 de março de 2009**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, 2009c.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 14, de 08 de abril de 2009**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Brasília, 2009d.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 12, de 13 de abril de 2009**. Estabelece orientações, critérios e procedimentos (...) no âmbito do programa Brasil Alfabetizado. Brasília, 2009e.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009**. Anexo 1. Brasília, 2009f.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: Ipea, ago. 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social e política macroeconômica**: trajetórias e tensões no período 1995-2005, Brasília: Ipea, jan. 2008 (Texto para Discussão, n. 1324).

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Públicas**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 17, p. 17-97, 2009. Introdução. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal.

CORBUCCI, P. R. *et al.* Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Públicas: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, v. 2, n. 17, p. 17-84, 2009. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo São Paulo, 2009.

IPEA. PNAD 2007: primeiras análises – educação, juventude, raça/cor. **Comunicado da Presidência**, v. 4, n. 12, out. 2008.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564-574, out./dez. 2006.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. O regime de colaboração intergovernamental. *In*: GRACIANO, M. (Org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, v. 4, p. 9-13, 2007.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2009: Ultrapassar barreiras – mobilidade e desenvolvimento humanos**. Nova Iorque, 2009.

A APLICAÇÃO DAS VERBAS DA EDUCAÇÃO: CONTROLE ESTATAL OU SOCIAL?

Nicholas Davies*

1 INTRODUÇÃO

Este texto pretende discutir o controle da aplicação das verbas da educação, tomando como referência os manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de 2001 a 2008 para a contabilização da receita e da despesa em educação e também os procedimentos adotados por alguns tribunais de contas (TCs) de estados e municípios em suas resoluções e relatórios de contas. Inicialmente, faço breves considerações sobre o controle estatal ou social, e, em seguida, aponto alguns aspectos dos manuais da STN e, por fim, dos procedimentos dos TCs.

A análise do controle estatal ou social sobre as verbas da educação ou de qualquer outra área requer uma discussão preliminar sobre a natureza do Estado, que, ao contrário do que muitos pensam e também da autoimagem que ele veicula, não é neutro nem está a serviço da sociedade, do bem comum e da coletividade. Em sociedade desigual, e não apenas na capitalista, ele tende a refletir, em maior ou menor grau, os interesses destas classes dominantes e também da burocracia estatal, que, da mesma forma que as diversas frações destas classes, procura se beneficiar da riqueza social da qual se apropria o Estado por meio de todo tipo de taxaço. É verdade que o Estado não é só isso, pois reflete também, se bem que em grau menor – quase sempre bem menor – e variável em função da correlação de forças sociais, os interesses de classes trabalhadoras ou subalternas ou grupos ou categorias oprimidos. Em síntese, embora as instituições estatais reflitam principalmente os interesses das classes dominantes e da burocracia estatal – sobretudo do segmento mais necessário para a manutenção e o aprofundamento da sociedade desigual (o Judiciário, o Legislativo, a polícia e as Forças Armadas) –, também atendem aos interesses das classes e dos grupos explorados e oprimidos, em função da capacidade destes últimos em obrigar o Estado a transferir a eles parte da riqueza social através de serviços públicos.

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói, Rio de Janeiro. *E-mail:* nicholas@pq.cnpq.br

Com relação ao controle “social”, é comum o equívoco de idealizá-lo atribuindo-lhe supostas virtudes de uma abstrata sociedade civil ou imaginando-o dissociado do controle estatal, como se o Estado não representasse também o social. Ora, conforme visto anteriormente, ele representa, de maneira direta ou indireta, a “sociedade”, e, por isso, este controle também é um tipo de controle social, sendo equívoco presumir uma dicotomia entre ambos. Todo controle estatal é também controle social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou, principalmente, aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos.

Por outro lado, é frequente restringir o significado de “controle social” ao realizado por uma abstrata sociedade civil ou mesmo por setores progressistas dela sobre as ações estatais, na suposição ou expectativa de que os problemas de tais ações – o privatismo, por exemplo – seriam sanados ou pelo menos significativamente atenuados por tal controle social. Ora, isto é um equívoco muito simplório, pelo simples fato de os problemas de uma sociedade desigual se refletirem não só no Estado, mas também na chamada sociedade civil. Por isso, este “controle social”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais e precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização, pelo menos de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais – os conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por exemplo –, mas também, e, sobretudo, a construção de um projeto de nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder.

A necessidade de um novo tipo de controle social, associado à construção de um novo projeto de sociedade e Estado, é evidenciada pela pouca confiabilidade do controle estatal (STN e TCs, por exemplo) sobre a aplicação das verbas da educação, conforme veremos adiante. Vale lembrar que esta pouca confiabilidade não resulta necessariamente ou apenas de incompetência técnica de tais órgãos – ainda que estes problemas também existam –, podendo e devendo ser interpretada como mais um dos mecanismos pelos quais as várias instâncias estatais subtraem recursos legalmente vinculados à área “social” (neste caso, a educacional) para favorecer setores do capital, políticos ou os da burocracia estatal mais poderosos e funcionais à ordem burguesa – o Judiciário, os órgãos de repressão ou de manutenção da “ordem” etc. Não é casual que o congelamento ou a redução dos gastos “sociais” propostos ou implementados pelo neoliberalismo muito provavelmente não tenham atingido tais setores. Se atingiram, foi num grau muito menor do

que setores que interessam diretamente à maioria da população, como educação, saúde e saneamento básico, por exemplo.

2 OS PROCEDIMENTOS DOS MANUAIS DA STN PARA A CONTABILIZAÇÃO DE RECEITA E DESPESA EM EDUCAÇÃO

Analisei os manuais 1 (2001) a 8 (2008) para a elaboração dos *Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária* (RREOs) de todos os governos e que supostamente deveriam servir também de orientação para os TCs estaduais e municipais e constatei que eles, embora contivessem elementos valiosos, apresentavam omissões, inconsistências e equívocos que obviamente resultaram em prejuízos para o financiamento da educação.

Inicialmente, cabe ressaltar que a qualidade dos manuais variou bastante, desde o primeiro, em 2001, até o de 2008, com crescente grau de detalhamento e precisão. O primeiro e o segundo, por exemplo, só continham uma tabela para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Foi só a partir do terceiro (2003) que se passou a reservar uma tabela para cada esfera. Uma indicação do crescente grau de detalhamento é a diferença entre a tabela de receita e despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do manual 1 (BRASIL, 2001) e a do manual 8 (BRASIL, 2008). Enquanto a do manual 1 não chegava a 27 itens, a do manual 8 alcançava, no caso do Estado, 56 itens e vários subitens.

Entre os vários pontos positivos dos manuais, um é a identificação das receitas específicas totalmente vinculadas à educação – convênios, salário-educação (SE), operações de crédito, ganho e complementação com o FUNDEF ou o FUNDEB e rendimentos financeiros com estas receitas – e das despesas por elas financiadas. Isto evita a confusão entre os gastos financiáveis com base no percentual mínimo de impostos e os pagos por recursos específicos, adicionais ao percentual mínimo.

Infelizmente, essa separação não foi idêntica nos manuais. Enquanto o manual 1 só discriminava a receita com o FUNDEF – que incluía o ganho, caso existente – e a receita e a despesa do salário-educação, o manual 2 (BRASIL, 2002a) passou a incluir também operações de crédito e outras receitas. O original é os manuais 3 em diante, por sua vez, ampliaram a discriminação das receitas, incluindo a complementação do FUNDEF – não prevista nos manuais 1 e 2 – e os convênios de educação. Contraditoriamente, nem o 3 e o 4 incluíram tais operações de crédito no caso de receitas de União, que só passaram a constar do manual 5 (BRASIL, 2005a).

Outro ponto positivo é eles se basearem nas despesas pagas ou nas liquidadas, porém não quitadas, e não nos empenhos do exercício – canceláveis em exercícios posteriores –, o que evita a distorção provocada apenas pelo critério de empenhos para contabilização dos dispêndios vinculados do exercício (o percentual mínimo

dos impostos mais as receitas adicionais ao mínimo). Para isso, os manuais preveem considerar apenas as despesas liquidadas, além das pagas, e no caso das empenhadas, só se elas tiverem sido inscritas em restos a pagar. Caso contrário, tais despesas deveriam ser canceladas do montante contabilizado no mínimo.

Entretanto, os manuais apresentam várias omissões, inconsistências e equívocos, das quais apresento uma seleção a seguir.

Um exemplo de omissão consta nas tabelas dos manuais 1 e 2, que não mencionam as multas e os juros de mora de impostos atrasados, a dívida ativa dos impostos (DAI) e as multas e os juros de mora. Consultar os manuais da STN da DAI, embora as instruções de preenchimento dos manuais mandassem incluir tais receitas.

Outra omissão (manual 1) foram as operações de crédito e outras receitas integralmente vinculadas à educação (fora do percentual mínimo dos impostos); porém, elas foram incluídas em todos os manuais posteriores, na parte referente aos estados, o Distrito Federal (DF) e aos municípios, com exceção da União, cujas operações de crédito só foram contabilizadas a partir do manual 5 (BRASIL, 2005a).

A complementação federal para o FUNDEF, por sua vez, não foi contabilizada nas edições 1 e 2, sendo registrada somente a partir da edição 3 (BRASIL, 2003a). Já o rendimento financeiro com este fundo nunca foi computado por nenhuma edição (1 a 6), embora previsto na Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996a). Esta omissão só veio a ser corrigida na edição 7 (BRASIL, 2007), que determinou o registro do rendimento com o FUNDEB.

Tampouco foi registrado, em nenhum dos manuais 1 a 7, o rendimento financeiro com as receitas integralmente vinculadas à educação. O manual 8 (BRASIL, 2008) corrigiu esta omissão, no caso da receita dos estados, do DF e dos municípios, ao incluir o rendimento com os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de convênios; porém, não com operações de crédito e outras receitas.

Outra omissão, pelo menos nos manuais 1 a 6, foi não esclarecer se os inativos poderiam ser pagos com os recursos da educação, embora contraditoriamente o manual 1 (BRASIL, 2001) já excluísse os inativos do percentual mínimo vinculado à saúde. Por que não fez o mesmo com os inativos da educação? A primeira vez que a STN excluiu os inativos da educação foi com o manual 7 (BRASIL, 2007), argumentando que os recursos da educação não podem ser destinados aos inativos porque estes recebem proventos ou pensões (Art. 37, Inciso XI da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e não remuneração, reservada apenas aos que estão na ativa.

Além de omissões, os manuais apresentaram inconsistências ou pelo menos pouca clareza na definição da receita líquida de impostos, pelo menos em âmbito

federal, para o cálculo dos 18% vinculados à MDE. Enquanto o manual 1 (BRASIL, 2001, p. 104) informou que o percentual mínimo tem como base os impostos e as *transferências* (Art. 212 da CF/88), a página 107 deste (tabela 11) registrou que a referência são os impostos e as transferências *constitucionais* e *legais*. É verdade que esta inconsistência tem origem na própria legislação, pois o Art. 212 da CF/88 só menciona transferências, não fazendo distinção entre as constitucionais, as legais e as voluntárias. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996b), por sua vez, acrescentou “constitucionais” a “transferências”, o que é problemático, pois uma lei não pode alterar uma constituição. Se o acréscimo de “constitucionais” nos manuais esclareceu que as transferências seriam as de impostos, o de “legais” complicou a situação porque nem todas as transferências legais da União para os estados, o DF e os municípios devem ser deduzidas para o cômputo da receita líquida de impostos desta para o cálculo dos 18%.

Essa pouca clareza – ou muita esperteza? – teria, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2002b, 2005b), levado a STN a um cálculo equivocado, pelo menos nas contas de 2001 e 2004, ao deduzir uma série de transferências legais – *royalties* do petróleo, salário-educação e Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – que, não sendo constitucionais, não poderiam ser deduzidas para o cômputo da receita líquida de impostos. Em outras palavras, para o TCU, as únicas transferências federais que poderiam ser deduzidas seriam o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-exportação), a compensação financeira da Lei Complementar (LC) nº 87/1996, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro (IOF-ouro), ao passo que para a STN as transferências incluíram também os *royalties* do petróleo, o salário-educação e a Cide. O efeito deste procedimento equivocado da STN foi que nas contas de 2001 (BRASIL, 2002b), a receita líquida foi considerada de R\$ 27,6 bilhões, e não o montante certo de R\$ 36,1 bilhões. A consequência foi que os 18% foram calculados sobre os R\$ 27,6 bilhões pela STN, quando o certo seria R\$ 36,1 bilhões, segundo o TCU.

Um equívoco de todos os manuais foi presumir que MDE seja sinônimo da função orçamentária Educação, cometido virtualmente por todos os TCs. Ora, MDE é definida pelos Arts. 70 e 71 da LDB – praticamente não citados nos manuais 1 a 6 –, enquanto a despesa na função Educação é definida pela Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), a lei do orçamento público. Para demarcar bem esta distinção, podemos dizer que toda despesa em MDE é classificada na função Educação; porém, nem toda despesa nesta se enquadra em MDE. A merenda é um bom exemplo. É classificada na função Educação, porém não é definida como MDE, segundo o Art. 71 da LDB.

As instruções sobre o salário-educação contêm vários equívocos em todos os manuais. Um deles foi informar que, na tabela da receita da União, deve-se registrar o valor distribuído pelo FNDE, quando o certo seria a cota federal – até o fim de 2003 – e esta mais os 10% retidos pelo fundo – desde 2004 –, uma vez que o valor distribuído pelo FNDE eram as cotas estaduais (até o fim de 2003) e as cotas estaduais e municipais – desde 2004. Em outras palavras, o valor certo era a receita líquida do governo federal com o SE, ou seja, a receita que ficava com o governo após as transferências destas cotas.

Outros equívocos se repetem em várias edições. Um foi estipular, desde a edição 3 (BRASIL, 2003a) até a 6 (BRASIL, 2006c), que os Estados deveriam repassar aos municípios no mínimo 50% da cota estadual, quando a Lei Federal nº 9.766 (BRASIL, 1998) determinou que este seria apenas um dos critérios e, com base no número de matrículas no ensino fundamental, isso dependeria de regulamentação por lei estadual – o que não aconteceu em muitos estados –, ou seja, os governos estaduais não eram obrigados a repassar no mínimo 50% do SE para as prefeituras.

Esse equívoco foi mais grave nas edições 4 a 6 porque desconheceu o novo critério de repartição da cota estadual em vigor desde 2004, com a Lei Federal nº 10.832 (BRASIL, 2003b), segundo a qual ela seria distribuída automaticamente pelo FNDE, sem a necessidade de regulamentação por lei estadual, entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas no ensino fundamental. Ao contrário do afirmado nas edições 4 a 6, desde 2004 não havia mais cota estadual, mas sim esta cota e cotas municipais, totalizando 60%, e não mais dois terços (66%), conforme existia antes de 2004.

Esses erros só vieram a ser retificados pela edição 7 (BRASIL, 2007), que, no entanto, se equivocou ao mencionar, na página 210, que a distribuição do SE seria baseada no Decreto nº 3.142 (BRASIL, 1999), já revogado pelo Decreto nº 6.003 (BRASIL, 2006a). Outro equívoco foi cometido logo em seguida, como descrito na página 211, quando se informou que a distribuição das cotas estaduais e municipais tem como base o Art. 2º da Lei nº 9.766 (BRASIL, 1998), quando o certo era a Lei nº 10.832 (BRASIL, 2003b), complementada pelo Art. 212, § 6º da CF/88, conforme acrescentado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53 (BRASIL, 2006b).

A inconsistência foi um problema na definição dos beneficiáveis com o percentual mínimo de 60% do FUNDEF. Às vezes, são professores; às vezes, profissionais do magistério. Por exemplo, o manual 1 (BRASIL, 2001, p. 105) mencionou professores; porém, nas páginas 106 e 107 (tabela 11) referiram-se aos profissionais do magistério. A mesma contradição é repetida no manual 2, que mencionou “professores” na página 100 e “profissionais do magistério” nas 101 e 104 (tabela 11) e 110. Já os manuais 3 a 6 só se referiram aos profissionais do magistério, alegando se basear no § 5º do Art. 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADCT), o que é um equívoco, pois tal parágrafo se referia aos professores, e não aos profissionais do magistério, formulação modificada pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996a).

Um equívoco/inconsistência dos manuais 1 a 6 foi prever que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos *recursos aplicados* na manutenção e desenvolvimento do ensino, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, até o ano de 2006, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (manual 1, p. 104), alegando se basear no *caput* do Art. 60 do ADCT. É um equívoco, pois este estipula 60% dos recursos a que se refere o Art. 212 da CF/88, ou seja, 60% dos 25% dos *impostos arrecadados*, e não 60% dos *recursos aplicados*, que abrangem não só impostos, mas também receitas adicionais ao percentual mínimo, como salário-educação, convênios, ganho com o FUNDEF e outras. Com base nesta redação e interpretação equivocada da STN, os governos que aplicassem 30% – ou seja, mais de 25% – em MDE teriam de destinar pelo menos 18% (60% de 30%) ao ensino fundamental. Tais equívocos se repetiram em todos os manuais posteriores (2 a 6). Entretanto, nos demonstrativos (tabelas) e nas instruções de preenchimento, os manuais 3 a 6 retificaram este equívoco, estipulando que 60% dos 25% dos impostos devem ser aplicados no ensino fundamental; porém, isso não foi feito nas tabelas e nas instruções de preenchimento dos manuais 1 e 2.

3 PROCEDIMENTOS ADOTADOS POR TRIBUNAIS DE CONTAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA A VERIFICAÇÃO DE RECEITA E DESPESA EM EDUCAÇÃO

Os resultados a seguir são fruto de pesquisas que realizo há mais de dez anos, publicados inicialmente em livro (DAVIES, 2001) e posteriormente atualizados em vários artigos publicados em periódicos especializados (DAVIES, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b, 2007c, 2009, 2010a, 2010b) nos últimos anos ou em vias de publicação.

Tais resultados foram e são bastante variáveis, pois dependeram de informações ou documentos disponíveis em portais dos TCs ou por eles fornecidos a mim. Alguns são ricos em informações e documentos – Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina, São Paulo, por exemplo – facilitando meu estudo, enquanto outros são muito pobres – Acre, Alagoas, Amapá, Rio Grande do Norte, por exemplo. O estudo foi facilitado ou dificultado pelo fato de alguns TCs responderem ou não aos meus questionamentos e minhas indagações. Cabe ressaltar que os resultados apresentados neste trabalho são apenas ilustrativos de alguns aspectos de certo número de TCs e, portanto, não pretendem esgotar o assunto.

Um primeiro problema que tenho constatado é que vários TCs não seguem necessariamente as disposições constitucionais ou a LDB, e nem mesmo as normas contidas nos manuais elaborados pela STN para a elaboração dos RREOs.

Por exemplo, a LDB prevê que o percentual mínimo dos impostos vinculados à MDE é o fixado nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, se superior aos 25% fixados na CF/88. Entretanto, os TCs do Mato Grosso e do Piauí se baseiam nos 25%, e não nos percentuais maiores das Constituições Estaduais (CE) (em Mato Grosso é de 35% e no Piauí é de 30%). Já o TC do estado de São Paulo se baseia nos 30% da CE, o mesmo fazendo o TC de Goiás, que seguiu os 30% fixados na CE de 1989, reduzidos para 28% em 2003. No Rio de Janeiro, o TC, curiosamente, dizia se basear até 1997 nos 35% da CE, mesmo quando o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia deferido liminar, em 1993, sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) do governo Brizola, considerando 25% o percentual válido. Foi só a partir de 1997, após denúncias de que o governo não aplicava os 35% dos impostos em educação, que este e também o TC passaram a alegar que o percentual válido era os 25%.

Uma diferença marcante entre os TCs é que, enquanto alguns – o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, os TCs dos Estados do Espírito Santo, de Minas Gerais, do Piauí e de Sergipe, por exemplo – editaram grande número de resoluções sobre as receitas e as despesas em MDE desde a implantação do FUNDEF, outros não editaram nenhuma – os TCs da Bahia, do Ceará, do Pará o TC do Estado e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por exemplo. Embora as resoluções sejam um bom ponto de partida para a análise, não são garantia de que os conselheiros dos TCs irão cumpri-las, o que exige a análise dos relatórios destes sobre as contas estaduais e municipais, nem sempre disponíveis nos portais dos TCs. Tais relatórios são interessantes porque mostram que as resoluções não são necessariamente cumpridas pelos conselheiros ou pelo corpo técnico destes tribunais e também as divergências entre ambos e mesmo entre os conselheiros.

Um dos principais problemas dos relatórios dos TCs é a confiabilidade dos dados, que tem a ver com a dos dados fornecidos pelos governos, em que se baseiam tais relatórios. No caso das despesas, uma falha é que as rubricas são muito genéricas, sem grande detalhamento. Outra é que os governos, com a concordância dos TCs, tendem a considerar gastos na função orçamentária Educação, definida na Lei nº 4.320 (do orçamento público), sinônimos de gastos em MDE, definida nos Arts. 70 e 71 da LDB. Dois exemplos (um positivo, outro negativo) mostram desta pouca confiabilidade.

O positivo é o do TC de Pernambuco que, durante vários anos, apontou a inexistência na Secretaria Estadual de Educação de controles internos para identificar professores que atuavam no ensino fundamental, impedindo, portanto, a verificação da exigência de aplicação de pelo menos 60% do FUNDEF em sua remuneração, assim como a não identificação dos gastos no ensino fundamental, imprescindível para se verificar se os 60% dos 25% dos impostos (ou 15%) foram aplicados no ensino fundamental de 1997 a 2006, conforme determinado pela EC nº 14 (BRASIL, 1996c).

O negativo são os supostos gastos no ensino fundamental estadual do Rio de Janeiro durante a vigência deste fundo, que, segundo as prestações de contas e também os relatórios do TC, teriam sido muito superiores aos efetuados no ensino médio, o que parece incoerente, pois o número de matrículas estaduais no ensino fundamental não era muito diferente do de matrículas estaduais no ensino médio. Uma suposição verossímil é que o governo contabilizou despesas do ensino médio como se fossem do fundamental para cumprir a exigência da EC nº 14 (BRASIL, 1996c) supracitada.

Outro exemplo dessa pouca confiabilidade é a comparação entre os dispêndios do governo estadual do Ceará no ensino médio em 2000 (R\$ 234 milhões) e 2001 (R\$ 33 milhões), uma redução dificilmente explicável.

Outra dificuldade para verificar a confiabilidade dos dados é que os gastos muitas vezes são contabilizados em órgãos diferentes, aparentemente não relacionados explicitamente com a educação, ou seja, não estão concentrados em única instituição, contrariando, pois, a LDB.

Além da pouca confiabilidade, as resoluções e os relatórios dos TCs apresentam uma série de omissões, equívocos e inconsistências. Durante anos, muitos governos, com a concordância explícita ou a omissão dos TCs, não computaram multas e juros de mora de impostos do exercício, a dívida ativa de impostos e as multas e juros de mora de tal dívida. Outra omissão muito comum tem sido a de receitas adicionais ao mínimo, como as transferências federais do salário-educação, para a merenda, transporte e outros programas federais, que, por serem omitidas, podem ter sido utilizadas para pagar despesas que só poderiam ser quitadas com os 25% dos impostos. Uma peculiar omissão de receita é o caso do imposto de renda dos servidores estaduais e municipais desde 2004 em Mato Grosso, quando o TC concordou com a interpretação da Secretaria Estadual de Fazenda de que ele não é imposto e, portanto, não deve ser incluído no cálculo do percentual mínimo. Outra omissão de receita foi a de transferências federais de impostos – sendo o FPE o mais importante –, aceita pelo TC do estado de Goiás durante vários anos na década de 1990.

Além das omissões, os TCs cometeram muitos equívocos. Na década de 1990, os TCs dos estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Goiás erraram ao incluir na base de cálculo o SE, que, por ser contribuição social, deveria ser acrescida ao montante correspondente ao percentual mínimo, e não incluído nele. Outra inclusão equivocada foi a do ganho (a diferença positiva entre a contribuição e a receita) com o FUNDEF na base de cálculo pela prefeitura do Rio de Janeiro de 1998 a 2006, com a concordância do TC do município do Rio de Janeiro pelo menos durante alguns anos. Esta irregularidade continua a ser praticada na contabilização do FUNDEF. O TC do município de São Paulo, por sua vez, excluiu,

da base de cálculo, a compensação financeira prevista na LC nº 87/96 (Lei Kandir) para a desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) das exportações no relatório sobre as contas municipais de 1999, divergindo da sua auditoria, que a incluía na base de cálculo.

Um dos principais equívocos foi muitos TCs terem considerado, e provavelmente ainda considerarem, o pagamento dos inativos como MDE e, portanto, realizável com as receitas vinculadas à educação. É o caso dos TCs dos estados de Minas Gerais, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná. Os destes dois últimos estados adotaram uma regra de transição pela qual os gastos com inativos seriam excluídos gradativamente ao longo dos anos, mas não sei se ela está sendo cumprida. O TC de Pernambuco também adotou esta regra em 2002; porém, parece não a ter implementado efetivamente. Certo número destes tribunais não esclarece em suas resoluções e relatórios se computa tais gastos como MDE. Outros TCs, ao contrário, excluem os gastos com inativos de MDE, como o TC do Pará e o do Maranhão, embora, no caso do Pará, o governo estadual não seguiu a resolução de seu TC pelo menos em alguns anos. O descumprimento das resoluções e/ou determinações e ressalvas dos pareceres prévios dos TCs pelos governos, que é comum, suscita a questão do poder destes.

O estranho em tudo isso é que vários TCs e também os governos não obedecem à CF/88 (BRASIL, 2009, Art. 37, inciso XI), que considera o pagamento dos inativos como proventos, e não como remuneração, e que o conceito de MDE é restrito à remuneração – para quem está na ativa –, e não a proventos.

Além desse equívoco de considerar inativos como MDE, a falta de detalhamento pode estar ocultando despesas não classificáveis de MDE, como merenda, pois a maioria dos relatórios dos governos e também dos TCs que consultei não excluem gastos com alimentação escolar. Um TC – do Estado do Rio de Janeiro – acolheu a interpretação de um conselheiro e, desconsiderando o Art. 71 da LDB, determinou que a merenda seja classificada de MDE, com o “argumento” de que ela não é relacionada a ações de assistência social e é fundamental para o aprendizado (GRACIOSA, 2004), discordando inclusive do corpo técnico do TC.

Outro equívoco – cometido pelos TCs da Paraíba e do Piauí e pelo TCM da Bahia, por exemplo – foi confundir as despesas de MDE permitidas pelo Art. 70 da LDB com as que podiam ser financiadas com os recursos do FUNDEF. Ora, o fundo se destinava a financiar o ensino fundamental público, enquanto as despesas de MDE permitidas pelo Art. 70 da LDB incluem bolsas em escolas particulares.

Mais um engano foi vários relatórios se basearem em despesas empenhadas, e não, como recomendado nos manuais da STN, nas liquidadas. A importância disso é registrada no relatório do TC sobre as contas estaduais de 2008 do Amazonas, que aponta enorme discrepância entre o valor empenhado no FUNDEB

(R\$ 588 milhões) e o valor liquidado (R\$ 472 milhões). Ou seja, mais de R\$ 110 milhões deste não foram liquidados em 2008. A questão é saber se este tribunal verifica no ano seguinte se os valores empenhados foram realmente gastos em educação, o que remete à questão dos restos a pagar, ou seja, valores empenhados mas não cancelados no exercício e que, em tese, seriam pagos ou cancelados em exercícios seguintes. Muitos TCs não parecem atentos para isso. O TC do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, pelo menos em 1996, 1997 e 1998, se baseou apenas nos astronômicos valores empenhados, cancelados pelo governo estadual em exercício posterior e que, portanto, não foram efetivamente aplicados em educação, embora na prestação de contas o governo estadual alegasse ter investido os montantes empenhados. Esta manobra contábil não foi denunciada pelo TCE, mas pelo governo seguinte. Entretanto, alguns TCs verificam se os restos a pagar são efetivamente pagos em exercícios seguintes. O do município de São Paulo mostra a importância desta verificação. Segundo ele, no fim de 2005, haveria ainda R\$ 162 milhões de restos a pagar de 2004 relativos à educação.

A inconsistência tem sido um traço em documentos do mesmo TC. Por exemplo, segundo os TCs de Amazonas, Maranhão, Minas Gerais e Paraíba, os beneficiáveis com os 60% do FUNDEF podiam ser ora professores, ora profissionais do magistério, inconsistência esta que tem a ver com a própria legislação. Enquanto a EC nº 14 estipulava que pelo menos 60% do FUNDEF se destinariam à valorização dos professores, a Lei nº 9.424 definia que este percentual deveria ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério, categoria mais ampla do que professores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme dito no início, essa pouca confiabilidade dos órgãos responsáveis pelo controle estatal da aplicação dos recursos da educação não resulta necessariamente da incompetência deles, ainda que isso também possa acontecer. Ela não é ingênua, sobretudo porque são órgãos que dispõem de muitos recursos e funcionários muito bem remunerados (os TCs, por exemplo) e a suposta incompetência é apenas mais um mecanismo que setores da burocracia estatal (os mais privilegiados pela ordem burguesa e mancomunados com os seus beneficiários) utilizam para desviar recursos públicos para os projetos que interessam aos governantes, às classes dominantes e a si próprios. Não é à toa que a média salarial dos funcionários – que incluem os conselheiros, nomeados a partir de critérios políticos – dos TCs é muito superior à de qualquer outro setor da administração pública estadual, funcionários estes que muito provavelmente usufruem de planos de saúde particulares – pagos com o dinheiro do contribuinte – e cujos filhos não estudam em escolas públicas.

Diante dessa constatação, cabe aos educadores e às entidades comprometidas com a desprivatização do Estado – na medida em que isso é possível na ordem burguesa, o que depende das lutas teóricas e concretas dos trabalhadores e oprimidos, os principais prejudicados pelo caráter privado do Estado –, associados com grupos, movimentos e partidos com perspectivas semelhantes, em primeiro momento conhecer a legislação, os estudos sobre financiamento da educação, e os dados sobre o orçamento público da educação, para enfrentar, pelo menos no plano legal, as artimanhas dos governos. Neste sentido, o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (Siope), disponível no sítio do FNDE, pode ser útil. Infelizmente, este conhecimento não é comum ainda entre tais educadores e entidades e, por esta e outras razões, os governos continuam não aplicando a verba devida em educação, com a cumplicidade dos TCs. Este conhecimento e estas lutas podem levar a conquistas, que serão necessariamente parciais porque as leis e os órgãos responsáveis pela sua elaboração, aplicação ou fiscalização do seu cumprimento têm o vício da origem burguesa, mesmo que alguns dos membros destes sejam “progressistas” e digam pretender democratizar o Estado. De qualquer modo, as lutas por tais reformas podem e devem ser empreendidas, mas é preciso ter clareza de que a democratização ou desprivatização plena do Estado jamais ocorrerá na ordem burguesa, cuja superação exigirá um projeto de uma nova sociedade e Estado, baseado não na liberdade ou igualdade formal, mas na liberdade plena e igualdade social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996a.

_____. 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. 1996b.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 212 da CF e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996c.

_____. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1988. Altera a legislação que rege o salário-educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: out. 2005.

_____. **Decreto nº 3.142, de 16 de agosto de 1999**. Regulamenta a contribuição social do salário-educação, prevista no Art. 212, § 5º, da Constituição, no Art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e na Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jan. 2000.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação-geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 1, dez. 2001.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação-geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 2, out. 2002a.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República**: exercício de 2001. Brasília, 2002b.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação-geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de elaboração**, n. 3, ago. 2003a.

_____. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do Art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o Art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2003b.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 4, 2004.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 5, ago. 2005a.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República**: exercício de 2004. Brasília, 2005b.

_____. **Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o Art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jan. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006b.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação-geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 6, 2006c.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação-geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 7, ago. 2007.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação-geral de Contabilidade. Relatório resumido da execução orçamentária. **Manual de Elaboração**, n. 8, 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: fev. 2009.

DAVIES, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

_____. **Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Plano Editora, 2001.

_____. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para verificar os recursos vinculados à educação. **Cadernos de Pesquisa em Educação**, Vitória, v. 12, n. 23, p. 21-40, jan./jun. 2006a. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

_____. Os tribunais de contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **ECCOS Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173-191, jan./jun. 2006b.

_____. Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas do Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, p. 345-362, 2007a.

_____. O desafio de obrigar os governos a aplicarem a verba legalmente devida em educação: os casos das prefeituras fluminenses do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 5-22, mar. 2007b.

_____. O Tribunal de Contas da Paraíba e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 30, n. 16, set./dez. 2007c. Editada pelo Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

_____. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. **Revista do TCU**, Brasília, ano 41, n. 115, maio/ago. 2009.

_____. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan./mar. 2010a.

_____. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010b.

GRACIOSA, J. G. Aquisição de merenda escolar com recursos do FUNDEF. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 60, jul./dez. 2004.

QUEM SERÃO OS POTENCIAIS INGRESSANTES NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA COM A AMPLIAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE ESCOLAR?

Thiago Alves*
José Marcelino de Rezende Pinto**

1 INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 11 de novembro de 2009, determinam que o ensino obrigatório, que desde a CF de 1967 estava estabelecido para a faixa etária de 7 a 14 anos e após 6 de fevereiro de 2006, por meio da Lei nº 11.274, para 6 a 14 anos, seja ampliado para a faixa de 4 a 17 anos até 2016.

Diante dessas mudanças no ordenamento legal, esta análise parte do pressuposto de que a ampliação da obrigatoriedade é um importante avanço no que se refere ao direito à educação, sobretudo diante das evidências de que a obrigatoriedade tem promovido uma redução das desigualdades educacionais nos níveis de ensino obrigatórios – pelo menos no que se refere ao acesso – nos países que adotaram tal estratégia (TORCHE, 2010), apesar de, por si, não garantir a oferta de um ensino de qualidade por parte do Estado. Outro aspecto relevante é que esta medida pode ser considerada bastante avançada para um país como o Brasil em que o direito à educação tem sido historicamente “monopolizado” pela elite econômica (ROMANELLI, 1978; CURY, 2008), uma vez que, ao estabelecer 14 anos de ensino obrigatório, o país vai além das recomendações internacionais que sugerem aos países a adoção de um ensino compulsório entre 9 e 12 anos (UNESCO, 2009).¹

Assim, este capítulo visa estimar a magnitude da expansão de matrículas que deverá ocorrer para que a emenda em questão tenha eficácia, bem como descrever as características dos potenciais novos alunos e verificar o impacto dessa expansão

* Doutorando em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Gestor governamental de Finanças e Controle do estado de Goiás. *E-mail:* thiagoalves@usp.br

** Doutor em Educação e professor da Faculdade de Filosofia, Ciências de Letras da USP (Campus de Ribeirão Preto). *E-mail:* jmrpinto@ffclrp.usp.br

1. Neste quesito, o Brasil estará à frente de países como Alemanha (13), Itália (13), Estados Unidos (12), Canadá (11) e acima da média dos países da Europa Ocidental (11) (UNESCO, 2010).

nos valores praticados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diante das evidências de intensa desigualdade de oportunidades educacionais endereçadas a determinados grupos sociais (BUCHMANN; HANNUM, 2001; SIRIN, 2005; SOARES; ALVES, 2003; SOARES; ANDRADE, 2006), algumas variáveis foram utilizadas para descrever o perfil da população que ingressará no sistema educacional: *i*) a característica étnica; *ii*) a localização da moradia (urbana/rural); e *iii*) o *status* socioeconômico da família. O nível socioeconômico foi caracterizado pela renda *per capita* domiciliar e pelo nível de instrução dos pais. As características de ocupação e o histórico de escolaridade (número de anos de estudo) da população que não frequenta a escola também foram verificados. A análise foi subsidiada pelos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1998 e 2008.

No decorrer do texto também foram abordadas, com menor ênfase, algumas questões correlatas e essenciais para o êxito da universalização estabelecida pela EC nº 59/2009, a saber: aspectos do federalismo educacional brasileiro, as políticas e desafios específicos da educação infantil e do ensino médio e a questão do financiamento para a oferta da educação de qualidade.

2 EVOLUÇÃO RECENTE DA TAXA DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Antes de avaliar os impactos dessa medida legal, apresentamos, na tabela 1, a evolução da taxa de atendimento entre 1998 e 2008 nas faixas etárias correspondentes às três etapas da educação básica nas diferentes unidades da Federação. Na faixa etária de 0 a 3 anos,² houve um crescimento de 108% na taxa de atendimento em todo país. Este crescimento foi variado nas diversas regiões do país, com menor destaque para a região Norte, onde a variação foi de 45%. Não obstante esse crescimento, o país chega a 2008 com índices bem aquém daqueles almejados pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para essa faixa etária: 30% até 2006 e 50% até 2011. Entre as unidades federadas, somente Santa Catarina, com 32%, chega em 2008 com uma cobertura acima da meta do PNE para 2006, ficando o estado do Amazonas, com 5,8%, na pior posição. Cabe comentar que a situação de alguns estados³ do Nordeste não se encontra tão ruim – embora ainda seja a metade da meta do PNE para 2006 – porque parte dos estabelecimentos que atendem a essa faixa etária na região funcionam em meio período, ao contrário do que ocorre no restante do país.

2. Embora a Constituição não tenha tornado obrigatória a faixa etária de 0 a 3 anos, optamos por incluí-la nesta análise, por ser aquela na qual é menor a cobertura e para a qual a Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprovou o PNE para o decênio 2001-2010 e estabeleceu metas precisas de atendimento.

3. Estados cuja maior parte das creches municipais urbanas tem jornada diária média de até 5 horas: Ceará (77%), Maranhão (82%), Pernambuco (55%), Piauí (98%), Rio Grande do Norte (79%), Amapá (73%), Acre (57%) e Pará (72%).

Na faixa etária seguinte (4 a 5 anos), houve também um avanço significativo, saindo de uma cobertura de 47,2% em 1998, para um patamar de 72,8% em 2008, o que representa crescimento de 54% na taxa de atendimento. Aqui, curiosamente, a situação é pior na região Sul, devido, essencialmente, ao baixo atendimento do Rio Grande do Sul, com 49%. Situação pior que neste estado, somente em Rondônia, em que a taxa de atendimento é inferior a 44%. O atendimento no Centro-Oeste é bastante ruim também, e só não é pior em função do Distrito Federal que, com 77,5%, eleva a taxa média da região. Também nesta faixa etária, o país como um todo está abaixo da meta de atendimento estabelecida no PNE (que é de 80% até 2010). Agora, com a EC nº 59/2009, para alcançar a universalização até 2016, deverá ocorrer um crescimento de 27,2%, o que corresponde, em dados de 2008, a matricular 1,57 milhão de crianças. Na última seção deste capítulo, vamos analisar o impacto desta ampliação para os diferentes estados.

TABELA 1
Taxa de atendimento por faixa etária, região e unidade da Federação – 1998 e 2008
 (Em %)

Região	UF	0 a 3		4 a 5		6 a 14		15 a 17	
		1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Norte	RO	3,7	6,8	35,5	43,6	94,6	94,7	82,8	76,0
	AC	3,8	7,2	47,3	54,7	88,5	94,6	74,3	79,7
	AM	6,3	5,8	46,1	66,5	92,4	96,6	82,1	84,2
	RR	7,3	13,0	56,6	81,9	96,2	95,7	81,4	84,5
	PA	6,6	9,1	53,1	68,0	91,6	96,2	75,8	80,9
	AP	3,5	8,6	33,3	63,5	94,5	95,7	86,9	89,2
	TO	5,6	11,7	31,6	58,5	93,1	97,2	77,4	84,0
	Total	5,8	8,4	45,6	64,5	92,4	96,1	79,0	81,8
Nordeste	MA	5,3	10,8	53,2	81,3	90,8	97,7	72,3	83,2
	PI	11,0	13,1	61,7	85,7	92,2	98,0	71,3	86,3
	CE	10,1	21,6	65,6	88,4	93,1	97,5	75,0	82,5
	RN	12,1	20,6	58,5	81,0	91,5	97,1	68,4	82,0
	PB	6,7	14,5	60,9	80,2	93,5	98,0	72,1	79,7
	PE	10,1	15,7	56,9	76,1	90,2	96,6	69,6	80,4
	AL	10,2	10,1	50,0	62,6	83,1	94,6	63,1	80,1
	SE	11,8	15,9	68,2	77,7	92,4	98,1	74,7	86,8
	BA	6,3	13,2	48,7	78,6	90,3	97,8	75,7	84,4
	Total	8,5	14,9	56,2	79,4	90,9	97,3	72,5	82,8

(Continua)

(Continuação)

Região	UF	0 a 3		4 a 5		6 a 14		15 a 17	
		1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Sudeste	MG	7,4	16,2	40,2	71,3	93,9	98,1	74,1	85,3
	ES	10,3	26,3	36,9	77,3	89,8	98,0	69,2	82,9
	RJ	12,3	20,6	61,7	79,8	94,4	97,9	81,7	88,0
	SP	9,0	25,0	45,0	78,4	95,8	98,2	83,5	87,0
	Total	9,3	22,0	46,4	76,7	94,7	98,1	80,1	86,5
Sul	PR	8,5	24,4	32,9	61,7	92,9	97,7	73,4	82,8
	SC	12,8	32,0	51,3	73,3	95,0	97,2	75,2	81,0
	RS	9,9	20,2	28,8	49,0	93,7	97,5	74,7	82,9
	Total	9,9	24,6	34,9	59,4	93,7	97,5	74,3	82,4
Centro-Oeste	MS	7,3	19,7	31,1	65,2	92,4	98,3	69,5	83,2
	MT	4,3	15,4	30,4	49,2	93,7	96,3	70,8	80,5
	GO	4,6	13,3	35,7	60,4	94,1	96,6	74,8	83,6
	DF	9,8	16,1	51,2	77,5	95,5	97,9	84,8	87,4
Total	6,0	15,4	36,1	61,9	94,0	97,1	74,8	83,4	
Brasil	8,7	18,1	47,2	72,8	93,1	97,5	76,5	84,1	

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Na faixa atualmente obrigatória (6 a 14 anos), houve crescimento de 4,7%, o que se explica porque a taxa já estava bem elevada. Nesta coorte, os menores índices estão nos estados de Alagoas, Acre e Rondônia. De qualquer forma, se considerarmos apenas a faixa de 7 a 14 anos em que há obrigatoriedade desde 1967, vamos notar (gráfico 1) que há mais de meio milhão de alunos fora da escola (572 mil). Isso indica como é difícil transformar um mandamento constitucional em realidade.

Na população de 15 a 17 anos, observa-se um atendimento muito abaixo do esperado. Principalmente se considerarmos as expectativas atuais sobre a escolarização da juventude e a meta do PNE de universalizar o ensino nesta etapa até 2010. Em números nacionais, a taxa de atendimento cresceu apenas 9,9% no período. Considerando as regiões, não há grandes discrepâncias, com exceção de Rondônia (76%), que está 8% abaixo da média nacional. Cabe comentar ainda, que, muito embora essa faixa etária corresponda em termos ideais à frequência no ensino médio, segundo o Censo Escolar 2008, apenas 58% dos jovens desta coorte estavam matriculados na etapa correspondente.⁴ Em resumo, os dados da tabela 1 indicam uma melhora significativa nas taxas de atendimento, em especial naquelas em que a cobertura era menor.

4. Outros 34% frequentam o ensino fundamental, 7% frequentam a educação de jovens e adultos (EJA) e 1% a educação profissional ou não teve etapa identificada. No entanto, há grande variação regional. As maiores distorções são identificadas no Pará – em que apenas 45% dos jovens de 15 a 17 anos frequentam o ensino médio –, no Amazonas (46%), Rio de Janeiro (46%), Alagoas (47%), Sergipe (48%) e Bahia (49%). As menores distorções se encontram em São Paulo (69%), Santa Catarina (68%), Paraná (67%) e Tocantins (62%).

A tabela 2 analisa como se deu a ampliação do atendimento entre 1998 e 2008 considerando o perfil étnico e econômico da população.

TABELA 2
Evolução da taxa de atendimento entre 1998 e 2008
 (Em %)

Faixa etária	Raça/cor						Renda <i>per capita</i> domiciliar					
	Brancos ou amarelos			Negros ou pardos			10% mais pobres			10% mais ricos		
	1998	2008	Varição	1998	2008	Varição	1998	2008	Varição	1998	2008	Varição
0 a 3	10	21	118	8	15	101	5	10	89	26	33	25
4 a 5	48	75	56	46	71	53	37	62	69	75	90	21
6 a 14	95	98	3	91	97	7	87	96	10	97	99	2
15 a 17	80	87	8	73	82	13	60	78	31	91	92	1

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

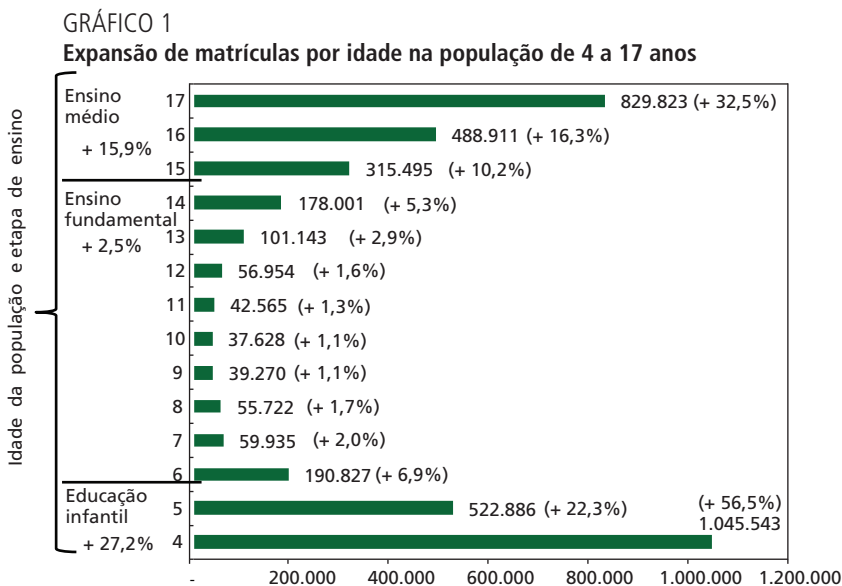
Quanto ao perfil étnico, os dados indicam que houve uma evolução geral na taxa de atendimento, em especial naquelas correspondentes à educação infantil. A taxa mais que dobrou na faixa de 0 a 3 anos. Contudo, o crescimento foi maior no segmento dos brancos e amarelos (118% *versus* 101% para negros ou pardos). Mais que isso, o primeiro grupo chega em 2008 com uma taxa de atendimento 5,2 pontos percentuais (p.p.) acima. Nos segmentos em que a cobertura é maior (6-14 anos e 15-17 anos), observa-se que os negros e os pardos apresentaram uma variação positiva maior na taxa de atendimento. Esse crescimento, contudo, ainda não conseguiu igualar as taxas de atendimento entre os dois agrupamentos, embora as diferenças tenham reduzido. Estes dados indicam a importância das políticas de ampliação da obrigatoriedade para a redução das disparidades étnico-raciais de acesso. Mostram também que a herança escravocrata é um componente que nunca pode ser desconsiderado nas políticas públicas que visam à universalização de direitos e que o acesso à escola no Brasil ainda possui um evidente componente étnico-racial, como já haviam verificado Soares e Alves (2003).

O mesmo pode-se dizer com relação à renda. Embora, em todas as faixas etárias consideradas na tabela 2, os 10% mais pobres tenham apresentado uma grande ampliação no acesso à escola, a distância entre pobres e ricos, com exceção da faixa atualmente obrigatória (6 a 14 anos), ainda é inaceitável, em particular nas faixas que correspondem à educação infantil. A taxa de atendimento de 0 a 3 anos de idade é 3,3 vezes maior entre os 10% mais ricos quando comparados com os 10% mais pobres. Na faixa de 4 a 5 anos, essa diferença é de quase 50%. Quando analisado o nível de renda, torna-se ainda mais evidente que o princípio constitucional que preceitua a igualdade de condições de acesso e permanência não está sendo cumprido. Os dados indicam que uma parcela significativa das crianças pobres só consegue ter acesso à escola a partir da faixa etária obrigatória. Portanto, mais uma vez, a importância da ampliação da obrigatoriedade

(TORCHE, 2010; BUCHMANN; HANNUM, 2001). Os dados para as faixas de 6 a 14 e 15 a 17 anos indicam um ganho relativo para os segmentos de menor renda e do grupo de pardos ou negros, com uma redução das diferenças inaceitáveis entre as taxas de atendimento.

3 O ESFORÇO PARA CUMPRIR A OBRIGATORIEDADE NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO

Estima-se um adicional de 3,96 milhões de alunos para universalizar a educação básica para a população compreendida na faixa etária de 4 a 17 anos em todo o país, considerando os dados de 2008. Como indica o gráfico 1, os esforços devem ser maiores nas etapas e nas idades que se encontravam fora da faixa etária do ensino obrigatório anterior.



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Por isso, o esforço da educação infantil será maior (37,4%), seguido pelo ensino médio (18,9%) e o ensino fundamental (2,6%). Dessa forma, o maior esforço de inclusão deverá ocorrer nas idades extremas da nova faixa de obrigatoriedade, pois, estima-se que as idades de 4 e de 17 anos, juntas, representam quase dois milhões de crianças e jovens ou 43% da expansão prevista. No geral, a população cuja idade estava fora da faixa etária obrigatória corresponde a quase 81% das matrículas a expandir ou 3,2 milhões de matrículas. Ora, considerando que a população tem distribuição quase uniforme na nova faixa etária obrigatória, talvez esta seja outra evidência da importância de estabelecer e ampliar um período de escolarização obrigatória. A tabela 3 indica o esforço que caberia a cada unidade da Federação.

TABELA 3
Taxa de expansão das redes de ensino por faixa etária, região e UF

Região	UF	Novos alunos	Faixa etária (%)			
			4 a 5	6 a 14	15 a 17	4 a 17
Norte	RO	66.857	129	5,6	32	18,5
	AC	28.949	83	5,7	26	15,6
	AM	111.713	50	3,5	19	11,5
	RR	10.465	22	4,5	18	8,8
	PA	243.903	47	4,0	24	12,2
	AP	19.475	57	4,5	12	11,3
	TO	41.300	71	2,8	19	12,4
Total		522.662	55	4,0	22	12,6
Nordeste	MA	147.553	23	2,3	20	8,0
	PI	48.846	17	2,1	16	6,4
	CE	157.611	13	2,6	21	7,4
	RN	65.541	23	3,0	22	8,8
	PB	83.760	25	2,1	25	9,3
	PE	225.954	31	3,5	24	10,6
	AL	118.305	60	5,7	25	14,5
	SE	37.853	29	2,0	15	7,7
	BA	289.745	27	2,2	18	8,1
Total		1.175.168	26	2,7	21	8,8
Sudeste	MG	385.037	40	2,0	17	8,9
	ES	67.226	29	2,1	21	9,0
	RJ	203.565	25	2,1	14	6,8
	SP	590.069	27	1,9	15	7,2
Total		1.245.897	30	2,0	16	7,6
Sul	PR	257.347	62	2,4	21	11,2
	SC	128.985	36	2,9	24	10,5
	RS	277.538	104	2,5	21	13,1
Total		663.870	68	2,5	21	11,7
Centro-Oeste	MS	55.107	53	1,7	20	10,1
	MT	104.254	103	3,9	24	15,4
	GO	155.702	66	3,5	20	11,9
	DF	42.043	29	2,2	14	7,5
Total		357.106	62	3,0	20	11,6
Brasil		3.964.703	37	2,6	19	9,3

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

De forma geral, será necessário expandir as matrículas no país em 9,3% para cumprir a meta da EC nº 59/2009. Porém, a última coluna da tabela 3 mostra que há grandes variações regionais. A maior expansão relativa deverá ocorrer na região Norte (12,6%). Em Rondônia, a ampliação do atendimento está estimada em 18,5%. No Acre, pode chegar a 15,6%. O Tocantins e o Pará terão que ampliar suas redes em mais de 12%. As regiões Sul e Centro-Oeste deverão expandir o atendimento em mais de 11,5%. No Sul, deve ser destacada a necessidade de expansão no Rio Grande do Sul em 13,1%. No Centro-Oeste, os maiores esforços se darão em Mato Grosso (15,4%) e Goiás (11,9%). Cabe alertar, contudo, que, como uma parte dos alunos que ingressarão no sistema pode levar um tempo de percurso escolar superior ao mínimo, o índice real de crescimento tende a ser maior que os 9,3% indicados.

Ainda com base nos dados da tabela 3, do ponto de vista do planejamento das redes, é necessário analisar a expansão por faixa etária específica a fim de antever o impacto da EC na organização das redes de ensino em cada estado.

Quanto à expansão na educação infantil (coorte de 4 a 5 anos), estima-se uma expansão das matrículas da ordem de 37% no país. Todavia, alguns estados deverão dobrar a capacidade de atendimento: Rondônia (129%), Rio Grande do Sul (104%) e Mato Grosso (103%). O maior esforço se dará na região Norte, uma vez que deverá expandir a oferta em 55%. A tabela também mostra que a estimativa da expansão da oferta em outros oito estados (AC, AM, AP, TO, AL, PR, MS e GO) é superior a 50%. Vale ressaltar que o menor esforço relativo se dará na região Sudeste, onde a expansão média não deve ultrapassar 30%, mesmo assim é um índice considerável.

Quanto a faixa etária de 6 a 14 anos, a partir da análise dos números da tabela 3 em contraponto com o gráfico 1, percebe-se a necessidade de superar o discurso de que o acesso ao ensino fundamental está resolvido. Principalmente porque as crianças e adolescentes que estão fora da escola são, em maior proporção, filhos de camadas mais pobres, como veremos mais adiante. Destaca-se o fato de que alguns estados (RO, RR, AC, PA, AP e AL) terão que promover uma expansão superior a 4%, enquanto a ampliação nacional está estimada em 2,6%.

No que tange à faixa correspondente ao ensino médio, embora o crescimento no número de matrículas esteja estimado em 19%, há grandes variações regionais, entre as quais se destaca a necessidade de expansão da ordem de 32% em Rondônia. Para finalizar este tópico, analisando o esforço dos entes federados em números absolutos, constata-se que os estados do Sudeste e do Nordeste, com cerca de 1,2 milhão de prováveis novos alunos, cada, respondem por 61% da expansão nacional. Considerando os distintos potenciais de arrecadação tributária destas duas regiões, já se antecipam as dificuldades para o cumprimento da expansão por parte dos estados nordestinos.

São Paulo, com uma demanda de 590 mil novas vagas, lidera o esforço dos estados, seguido pela Bahia, com 290 mil crianças e jovens que deverão ingressar.

4 CARACTERÍSTICAS DAS CRIANÇAS E DOS JOVENS QUE ESTÃO FORA DA ESCOLA

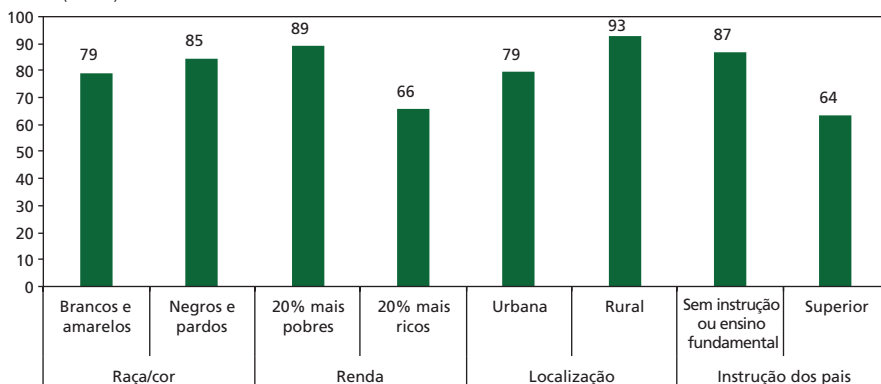
Esta seção descreve o perfil das crianças e jovens que estão fora da escola e que, em tese, se beneficiarão da medida constitucional. São analisados os seguintes aspectos: raça/cor, nível de renda *per capita* domiciliar, localização de moradia (zona rural ou urbana) e o nível de escolarização dos pais.

4.1 Quem está fora da escola na faixa de 0 a 3 anos?

Ao detalhar um pouco mais a análise realizada anteriormente, os dados do gráfico 2 mostram que a meta de 30% de cobertura até 2006 para a faixa etária de 0 a 3 só foi cumprida entre as crianças brancas ou amarelas, situadas entre os 20% mais ricos da população e cujo responsável pelo domicílio tem escolaridade superior. Assim sendo, conclui-se que a exclusão à escola é negra, pobre, rural e com as famílias cujos pais não tiveram acesso adequado à escola. São coisas sabidas de forma intuitiva pela sociedade, mas que os dados da PNAD mostram com muita clareza.

GRÁFICO 2

Características da população de 0 a 3 anos que não frequenta a escola (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

É bastante preocupante o fato de que apenas 11% das crianças da faixa etária de 0 a 3 anos das famílias mais pobres terem acesso à escola, principalmente porque é neste grupo social que o acesso à educação infantil de qualidade gera os maiores benefícios sociais (CAMPOS, 1997). Isso porque são as famílias com melhor nível socioeconômico que possuem condições financeiras de eventualmente garantir algum cuidado doméstico para seus filhos.

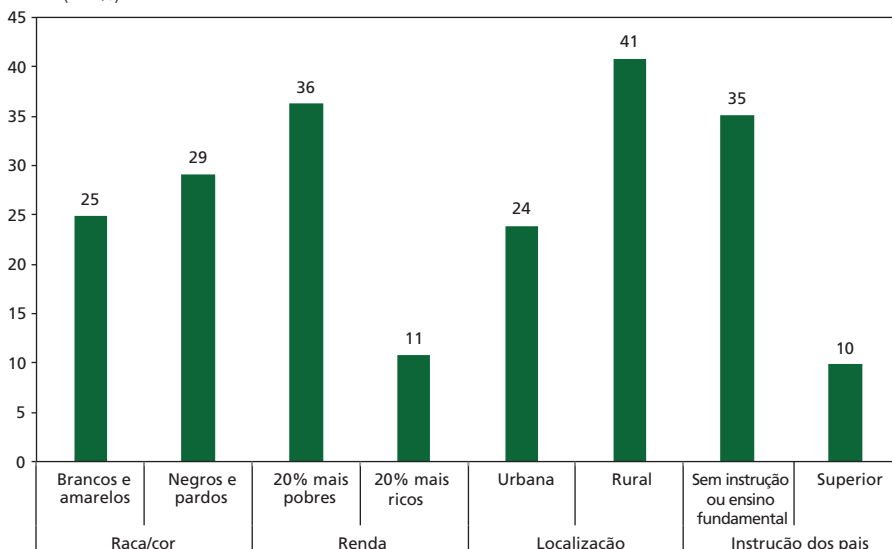
E como esta faixa etária não foi atingida pela obrigatoriedade, e entendemos que a medida legal está correta, é fundamental uma atenção nas políticas públicas para esse setor. Até porque não se trata de falta de vontade das famílias pobres em matricular seus filhos em creches, mas sim de falta de oferta do Estado e desconhecimento, por parte dessas famílias, seja do direito à vaga, seja dos meios de como fazer o Estado cumprir seu dever.

4.2 Quem está fora da escola na faixa de 4 a 5 anos?

Na faixa inicial de obrigatoriedade, a primeira constatação é que para as crianças das famílias mais ricas e escolarizadas a pré-escola já é, praticamente, obrigatória, uma vez que quase 90% delas já estudam. Portanto, espera-se que os principais beneficiários da obrigatoriedade sejam as crianças de grupos sociais mais vulneráveis, ou seja, como mostra o gráfico 3, os filhos das famílias mais pobres – os quais 36% estão fora da escola –, aqueles cujos pais tiveram acesso limitado à escola – 35% fora da escola –, e aquelas cujas famílias vivem na zona rural – 41% fora da escola. Do ponto de vista étnico-racial, há uma diferença no acesso – 4 pontos percentuais em favor dos brancos e amarelos –, mas que não é tão evidente como nas outras variáveis selecionadas. Vale ressaltar que a ampliação do atendimento na zona rural representa um grande desafio, pois é feito basicamente pelos municípios, que representam o nível de governo mais pobre da federação (PINTO, 2007), e, por se tratar de uma população dispersa, o custo para oferecer um ensino com qualidade é bem maior. Não obstante esse fato, os fatores de ponderação de custo-aluno do FUNDEB (BRASIL, 2010) não contemplam esses diferenciais de forma realista,⁵ o que pode retardar o cumprimento do novo dispositivo legal do ensino compulsório no campo.

5. O valor por aluno praticado nesta etapa tem como referência o valor das séries iniciais do ensino fundamental nas escolas urbanas com variações de 0,90 a 1,15, dependendo da duração da jornada do estabelecimento de ensino (BRASIL, 2007).

GRÁFICO 3
Características da população de 4 a 5 anos que não frequenta a escola
 (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Neste ponto, é importante considerar dois fatores relacionados ao processo de expansão de mais de 1,57 milhão de matrículas nesta etapa. O primeiro está relacionado ao federalismo educacional, pois embora em termos numéricos a expansão tenda a ser equivalente para estados – ensino fundamental e médio – e municípios – educação infantil e ensino fundamental –, vale recordar que os maiores custos da educação infantil e o compromisso de atendimento na faixa de 0 a 3 anos cabe aos municípios, o que tende a onerar ainda mais esse nível de governo. O segundo refere-se ao processo histórico e às políticas educacionais específicas para a escolarização das crianças no período anterior ao ensino fundamental. Aqui, se por um lado, observa-se um avanço quanto ao reconhecimento da importância da educação infantil para o desenvolvimento da criança, o desempenho do indivíduo em toda a carreira escolar, para as políticas de qualidade de toda a educação básica e para a democratização da educação no país, por outro, em virtude da não priorização desta etapa ao longo da história do sistema educacional brasileiro, verifica-se que as políticas educacionais não têm sido coerentes com os principais desafios atuais da educação infantil: i) financiamento insuficiente;⁶ ii) dificuldade

6. Após terem sido preteridas durante o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) entre 1998 e 2006, a creche e a pré-escola foram inseridas no FUNDEB e, assim, a educação infantil passou a figurar na política de financiamento da educação básica sem depender, quase exclusivamente, de ações esporádicas, como o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar lançado pelo MEC no início da década de 1980 ou iniciativas isoladas dos governos municipais e estaduais para seu funcionamento.

de organização dos sistemas municipais; *iii*) falta de articulação eficaz entre as políticas de educação infantil e políticas sociais; *iv*) dificuldades relacionadas à profissionalização e às condições de trabalho – formação, salário e carreira – do docente; e *v*) infraestrutura precária ou insuficiente das creches públicas e comunitárias; além de outros relacionados a estruturação desta etapa no âmbito da educação básica, articulação com o ensino fundamental, currículo, políticas de avaliação etc. (CAMPOS, 1997; KRAMER, 2006; KRAMER; NUNES, 2007).

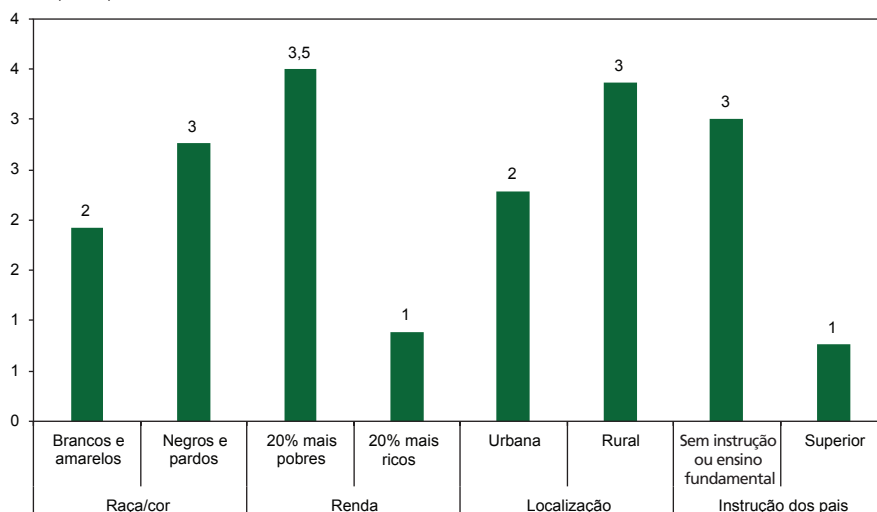
4.3 Quem está fora da escola na faixa de 6 a 14 anos?

Para esta faixa que é obrigatória a partir de 2010, os dados apresentados no gráfico 4 indicam também um viés étnico, de renda e de localização.

GRÁFICO 4

Características da população de 6 a 14 anos que não frequenta a escola

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

O fato de 4% da população (quase 348 mil crianças e jovens) oriunda de famílias mais pobres não frequentar a escola em 2008 é um indício de que não basta um princípio constitucional para garantir que todos tenham acesso à escola. Assim, é fundamental a existência de políticas complementares, em especial de transferência de renda associada à matrícula escolar, pois para essas famílias há uma necessidade premente que todos contribuam na geração de renda (tabela 6). Os dados indicam também a dificuldade de universalizar o acesso na zona rural, em que também é mais presente o trabalho infantil. O fato de haver mais crianças negras ou pardas fora da escola do que crianças brancas ou amarelas

(em proporção 50% maior) mostra também a necessidade de implementar políticas que promovam, de fato, a igualdade de oportunidades educacionais entre as raças.

A tabela 4 contribui um pouco mais para conhecer quem são essas crianças e adolescentes fora da escola. A primeira constatação é que 57% ou não tiveram contato com a escola, ou esse contato foi aquém de um ano de instrução. Os indicadores são piores nas regiões Norte e Sul. Isso significa que trazer essas crianças e jovens para a escola implica ações que vão muito além de assegurar uma vaga; é fundamental que a escola desenvolva programas que, de fato, as incluam. Por outro lado, quase 30% dessas crianças e jovens, possuem o equivalente às séries iniciais do ensino fundamental, o que significa que ingressaram no sistema escolar, mas o abandonaram sem concluir a escolarização obrigatória.

TABELA 4
Anos de estudo da população de 6 a 14 anos que não frequenta a escola
 (Em %)

Região	Anos de estudo				Total
	Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	
Norte	65	14	19	2	100
Nordeste	55	21	22	2	100
Sudeste	51	12	34	3	100
Sul	62	9	25	3	100
Centro-Oeste	58	15	24	3	100
Brasil	57	15	26	3	100

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Cabe comentar que o fato de 43% dessa população (49% no Sudeste) ter ingressado e concluído pelo menos um ano de instrução, indica que um dos focos de atuação para universalizar a educação básica é a própria escola. Desenvolver políticas ativas de permanência significaria reduzir para quase a metade o índice de crianças fora da escola nesta faixa. Esse dado deve ser levado em conta quando se pensa na ampliação da obrigatoriedade, pois, não basta incluir as crianças e os jovens nas redes de ensino, é importante assegurar sua permanência.

4.4 Quem está fora da escola na faixa de 15 a 17 anos?

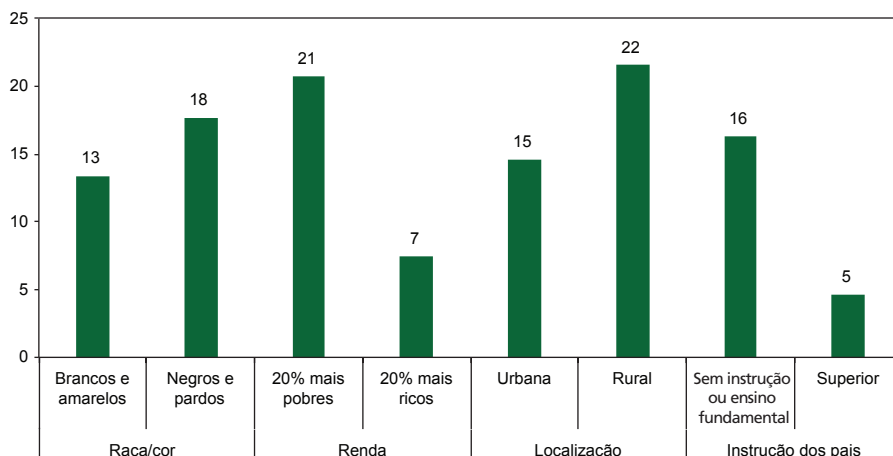
O gráfico 5 apresenta o perfil dos jovens da faixa de 15 a 17 anos que não frequentavam a escola em 2008. Encontraremos aqui, novamente, os mesmos fatores observados nas outras faixas etárias: *i*) a proporção de negros e pardos fora da escola é quase 40% maior que a de brancos e amarelos; *ii*) a exclusão entre os 20% mais pobres é três vezes maior

que entre os 20% mais ricos; *iii*) entre as famílias que moram na zona rural, a exclusão é 47% maior em relação àquelas que residem nas cidades; e *iv*) a chance de um jovem cujo pai tem baixo nível de escolaridade ficar fora da escola é três vezes maior que aqueles cujos pais tiveram acesso ao ensino superior. Estes dados ratificam o que estudos sobre estratificação e mobilidade social concluíram sobre a associação do *status* socioeconômico⁷ e educação entre gerações (DUNCAN, 1961; CIRINO *et al.*, 2002; PASTORE; SILVA, 2000). Em outras palavras, há transmissão intergeracional do nível de escolarização entre pais e filhos (BARROS *et al.*, 2001). Por isso, também, são tão importantes as políticas de fortalecimento da educação da população adulta, as quais, no Brasil, sempre assumiram um caráter secundário. Uma evidência disso é a limitação ao financiamento da educação de jovens e adultos no âmbito do FUNDEB (BRASIL, 2010).

GRÁFICO 5

Características da população de 15 a 17 anos que não frequenta a escola

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

A tabela 5, de modo análogo à tabela 4, analisa quanto anos de estudo têm os jovens que estão fora da escola. O dado relevante, a nosso ver, é que 92% desses jovens (95% no Sudeste) já passaram pelos bancos escolares, concluindo, pelo menos, um ano letivo. Pouco mais da metade tem entre 4 e 7 anos – o que corresponde à conclusão das séries iniciais do ensino fundamental – e 31% concluiu, pelo menos, o ensino fundamental. Isso quer dizer que dos 1,63 milhão de jovens a serem incluídos, 1,5 milhão conhece a escola brasileira e por vários motivos, alguns inerentes à própria organização da escola, outros, em virtude de fatores extraescolares, nela não se encontram mais.

7. Segundo Alves e Soares (2009), o nível socioeconômico do indivíduo em uma sociedade capitalista está relacionado ao nível de escolaridade que, por sua vez, é requisito para as ocupações no mercado de trabalho. Dessa forma, educação e ocupação são os principais determinantes da renda dos indivíduos.

TABELA 5
Anos de estudo da população de 15 a 17 anos que não frequenta a escola
 (Em %)

Região	Anos de estudo					Total
	Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	
Norte	10	13	55	16	5	100
Nordeste	12	16	55	13	4	100
Sudeste	5	4	49	33	9	100
Sul	7	4	43	34	11	100
Centro-Oeste	5	6	45	31	13	100
Brasil	8	9	51	24	7	100

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Essas observações reforçam a constatação do item anterior: um dos eixos de atuação das políticas públicas que visam assegurar o cumprimento na nova norma constitucional passa pela escola pública, na adoção de mecanismos que garantam a permanência dos jovens em seu interior. Ou seja, mostra que o desafio da expansão nas últimas séries da educação básica não está relacionado apenas ao aumento da infraestrutura educacional das redes de ensino. Este desafio é permeado por questões não resolvidas que são anteriores à EC nº 59/2009. Para Zibas (2005), estas questões estão relacionadas a aspectos estruturais e conceituais que afetam o ensino médio no Brasil desde meados da década de 1990. Para a autora, isso se deve: *i*) à forte expansão das matrículas nesta etapa em decorrência da expansão do acesso ao ensino fundamental, havido nas últimas três décadas do século XX, fenômeno que mudou o perfil do aluno do ensino médio, uma vez que a democratização do acesso possibilitou a entrada de um público com perfil heterogêneo – oriundo das camadas populares – cujos pais eram pouco escolarizados e que geraram novas expectativas e demandas; *ii*) às pressões do mundo produtivo diante das mudanças socioeconômicas, tecnológicas e culturais da contemporaneidade e dos desafios impostos pela busca do desenvolvimento social e econômico nas sociedades; e *iii*) à necessidade de aproximar a escola da realidade juvenil sem cair em simplificações curriculares ou subterfúgios para facilitar a tarefa docente a fim de desenvolver no jovem o interesse pelo “mundo” da escola e oferecer-lhe novas perspectivas.

Neste contexto, o trabalho de Sen e Kliksberg (2010) fornece um material rico para reflexões sobre a importância da universalização do ensino médio e do papel da escola na vida do jovem. Os autores mostram um quadro preocupante e com poucas perspectivas para a juventude da América Latina que precisa ser contornado: *i*) apenas 49,7% dos estudantes concluem o ensino médio, enquanto 85% nos países membros da Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE) o fazem; *ii*) crescimento da pobreza

é maior entre os jovens; *iii*) 44,3% dos jovens empregados – entre 15 e 29 anos – em ocupações de baixa produtividade e 40% em condições precárias de trabalho; *iv*) desemprego 2,4 vezes maior entre a população de 15 a 25 anos; *v*) circuito de vida muito desigual entre os estratos sociais – e bastante perverso para os mais pobres; *vi*) contínua “expulsão” do jovem do campo para as cidades; *vii*) um a cada quatro jovens entre 15 e 29 anos não frequenta a escola e não tem trabalho, ou seja, é socialmente excluído; *viii*) manutenção do círculo vicioso “exclusão social e maternidade adolescente”; e *ix*) aumento do número de jovens em situações de vulnerabilidade social, o que potencializa sua chance de ser recrutado pelo “mundo” do crime. Apesar das soluções para este cenário extrapolarem os limites das políticas educacionais, é razoável considerar que a oferta de oportunidades educacionais relevantes em uma escola atrativa e de qualidade poderia amenizar este quadro e dar novas perspectivas ao jovem tanto para o mercado de trabalho – apesar da escassez de perspectivas das estruturas produtivas capitalistas atuais – quanto para a continuidade da carreira escolar.

Outra questão importante: como 68% dos jovens que estão fora da escola nesta faixa etária, não concluíram o ensino fundamental, é nessa etapa que 1,1 milhão de alunos na faixa de 15 a 17 anos devem ingressar. As escolas precisam estar preparadas para essa tarefa.

5 OS ALUNOS FORA DA ESCOLA E A SUA CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO

Os dados da PNAD também fornecem importantes informações com relação à ocupação. A tabela 6 indica que em 2008 cerca de um milhão de crianças e jovens, entre 10 e 17 anos, que estavam fora da escola trabalhavam.⁸⁸ Dessa população, verificou-se que, na faixa etária de 10 a 14 anos, 12% tem alguma ocupação. No nordeste, este índice chega a 15%. Na faixa de 15 a 17 anos, 56% desses jovens trabalham. No nordeste, este índice é de 65%. Em geral, são atividades de baixa qualificação e remuneração e que concorrem com a possibilidade de frequentar a escola. Como indica a tabela, mais de 29% estão envolvidos em atividades agrícolas que são, sabidamente, extenuantes.

Vale ressaltar que deste contingente de jovens trabalhadores, apenas 6,8% possuem carteira assinada e 14,6% exercem trabalho não remunerado. Dos que trabalham em serviços domésticos (12,2%) quase a totalidade não possui carteira assinada, o que reforça a precariedade de suas ocupações. Em muitos casos, essas crianças e jovens são a única fonte de renda da família, pois os pais muitas vezes estão desempregados. Fecha-se assim o ciclo: os pais com baixa escolaridade têm sua vaga ocupada no mercado de trabalho pelo filho que, em função disso, não avança na escolarização, reproduzindo-se esse ciclo a cada geração.

8. Entre as crianças e os jovens de 10 a 17 anos que frequentam a escola, estima-se que 4,2 milhões trabalham. As atividades mais comuns são: agricultura (32,7%), comércio e reparação (22,2%), indústria de transformação (9,5%), serviços domésticos (8,6%), alojamento e alimentação (6,2%) e construção (4,6%).

TABELA 6
Ocupação da população de 10 a 17 anos que não frequenta a escola

Tipo de ocupação	Número de crianças e jovens	%
Agrícola	291.406	29,1
Comércio e reparação	201.370	20,1
Serviços domésticos	121.921	12,2
Indústria de transformação	117.921	11,8
Construção	101.763	10,2
Alojamento e alimentação	56.718	5,7
Outras atividades	110.988	11,1
Total	1.002.087	100,0

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

6 IMPACTO DAS NOVAS MATRÍCULAS NO VALOR DISPONÍVEL POR ALUNO NO FUNDEB

É evidente que esse número adicional de alunos produzirá um impacto no valor disponível por aluno no FUNDEB uma vez que, em princípio, não há ingresso de novos recursos no fundo. Vejamos então, considerando os valores estimados para 2010 (BRASIL, 2010), qual seria o impacto no valor/aluno do FUNDEB, caso toda a população de 4 a 17 anos fosse atendida na educação básica em 2010.

Os dados apresentados na terceira coluna da tabela 7 indicam uma queda média de 9% no valor/aluno em relação à situação de 2010, com uma maior variação negativa em Rondônia (queda de 14,4%), sendo que no Piauí e em São Paulo, com, respectivamente, 5,5% e 6,9%, são observadas as menores quedas relativas. Quando olhamos, contudo, os recursos adicionais necessários para restaurar o patamar anterior de valor/aluno (quarta coluna da tabela), observamos que o maior esforço caberá a São Paulo, com um adicional superior a R\$ 1,59 bilhão, seguido por Minas Gerais (R\$ 732 milhões), Rio Grande do Sul (R\$ 652 milhões) e Bahia (R\$ 476 milhões). Para o país como um todo, seriam necessários quase R\$ 8 bilhões, um valor significativo e que é inclusive superior à complementação da União em 2010 para o fundo (6,8 bilhões).

TABELA 7
Impacto da expansão de matrículas no FUNDEB

Região	UF	Variação no valor/aluno (%)	Valor adicional para soma zero (R\$ milhões)	Impacto orçamentário (%)
Centro-Oeste	DF	-8,4	105	9,2
	GO	-12,1	306	13,7
	MS	-9,1	133	10,0
	MT	-12,7	217	14,5
Nordeste	AL	-12,5	191	14,3
	BA	-7,7	476	8,3
	CE	-7,4	257	8,0
	MA	-7,2	242	7,7
	PB	-9,0	139	9,8
	PE	-10,3	369	11,5
	PI	-5,5	80	5,8
	RN	-8,3	111	9,0
Norte	SE	-7,4	72	8,0
	AC	-11,7	65	13,2
	AM	-10,1	183	11,2
	AP	-9,2	47	10,2
	PA	-10,3	398	11,5
	RO	-14,4	132	16,8
	RR	-8,2	31	9,0
Sudeste	TO	-10,4	93	11,6
	ES	-8,5	167	9,3
	MG	-8,9	732	9,7
	RJ	-6,9	405	7,5
Sul	SP	-6,9	1.589	7,4
	PR	-10,5	473	11,7
	RS	-12,5	652	14,2
	SC	-9,5	271	10,5
Brasil			7.935	9,5

Fontes: Microdados da PNAD 2008 e Brasil (2010).

Outra informação relevante – constante na última coluna da tabela – é o impacto que a expansão das matrículas causará no orçamento do fundo em cada

estado. Isso é relevante por dois motivos. Primeiro porque, embora os recursos do FUNDEB não correspondam ao total das receitas vinculadas para a educação, considerável parcela das redes municipais conta basicamente com ele para seu custeio e investimento.⁹ Segundo porque, como o planejamento orçamentário no Brasil é realizado de forma incremental, ou seja, os valores previstos para as despesas são apenas compatibilizados com as estimativas de receitas para o ano seguinte – sem grandes avanços de um exercício para o outro –, não se poderia contar com a vontade dos governos para promover um aumento extra no orçamento da educação para fazer face às necessidades da expansão da matrícula sem aumento correspondente da arrecadação tributária nas fontes de receitas que formam o FUNDEB. Contudo, embora esteja previsto um impacto orçamentário significativo para alguns estados (Rondônia +16,8%; Mato Grosso +14,5%; Alagoas +14,3%; Rio Grande do Sul +14,2% e Goiás +13,7%), este avanço poderá ser realizado de forma gradual até 2016 – o que exigiria um avanço de 2,24% ao ano no orçamento do FUNDEB entre 2010 e 2016 para Rondônia, por exemplo, acima do crescimento da arrecadação das fontes que compõem a receita do fundo.

Mas se poderia dizer que, juntamente com a ampliação da obrigatoriedade foi aprovada pela EC nº 59/2009 a extinção gradual (até 2011) da desvinculação das receitas da união (DRU) sobre os recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Logo, em tese, o legislador previu os recursos necessários para viabilizar a ampliação de matrículas sem comprometer ainda mais o recurso disponível por aluno. Trata-se, contudo, de uma meia verdade, visto que os recursos adicionais advindos da extinção da DRU irão para os cofres da União, enquanto os encargos com a ampliação das matrículas recairão sobre os estados e os municípios. Além disso, a União terá encargos adicionais significativos com a expansão de sua rede de ensino técnico e profissional e da educação superior. Do mesmo modo, há que se ter certa cautela com os recursos adicionais advindos com a extinção da DRU. Tomando por base os dados de 2009, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN),¹⁰ naquele ano, a DRU correspondeu a R\$ 30,5 bilhões, o que indicaria um potencial adicional para a educação de R\$ 5,5 bilhões (18% daquele montante). Contudo, segundo o mesmo relatório, a União investiu R\$ 3,3 bilhões em 2009 acima do mínimo constitucional. Assim sendo, a se confiar nos dados da STN, o potencial de novos recursos com a extinção da DRU, em valores de 2009, seria de R\$ 2,2 bilhões, um

9. A exceção são as redes dos municípios que tem expressiva arrecadação de impostos municipais – principalmente Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI). Todavia, para se ter uma ideia da importância do FUNDEB para a educação municipal no país, de acordo com os relatórios financeiros do ano de 2008 de 5.050 municípios, os impostos arrecadados pela fazenda municipal representam menos de 5% da receita total do orçamento das prefeituras em 65% dos municípios brasileiros e menos de 10% do total da receita em 87% deles (BRASIL, 2008).

10. Disponíveis em: <www.stn.fazenda.gov.br>.

valor significativo, mas muito aquém das necessidades decorrentes da expansão da própria rede federal e correspondente a somente 28% da demanda de novos recursos para simplesmente manter estável o valor/aluno do FUNDEB com a inclusão dos novos alunos. Só esse dado já mostra os desafios que se colocam para o financiamento na educação pública no curto prazo.

Porém, não basta retomar o patamar de financiamento anterior à ampliação da obrigatoriedade, é preciso avançar para um padrão de financiamento por aluno que assegure uma qualidade aceitável para as escolas públicas. Não há justificativa plausível para a distância entre os valores gastos com os alunos que frequentam as escolas privadas de classe média e aqueles praticados pela rede pública.¹¹ Assim como são inaceitáveis as grandes discrepâncias regionais no gasto aluno da rede pública, que foram minoradas com o FUNDEB, mas que ainda são significativas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo visou estimar o tamanho do desafio imposto ao sistema educacional brasileiro em decorrência da ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos estabelecida na EC nº 59/2009. Além disso, com base nos dados de 2008, foi calculada a taxa de atendimento alcançada e foi analisado o perfil da população que está fora da escola nos diversos grupos sociais de acordo com: raça/cor (negros e pardos *versus* brancos e amarelos); localização (urbano *versus* rural); e nível de escolaridade dos pais e nível de renda domiciliar *per capita*. A análise também mostrou como as realidades educacionais são diferentes entre as regiões e os estados da Federação.

Foi verificado que a plena eficácia da EC nº 59/2009 em todo o Brasil está condicionada à expansão de 3,96¹² milhões de matrículas, sendo que 39,6% dessas matrículas deverão ocorrer entre a população de 4 a 5 anos, 19,2% na faixa de 6 a 14 anos e 41,2% entre os jovens de 15 a 17 anos. Considerando a estimativa de arrecadação tributária dos estados e dos municípios para 2010, seria necessário um adicional de recursos do FUNDEB em âmbito nacional da ordem de R\$ 7,97 bilhões, o que representa um crescimento de 9,5% no orçamento do fundo para que a entrada de novos alunos não represente uma redução no já reduzido valor por aluno proporcionado pelo atual mecanismo de financiamento.

11. Enquanto o valor por aluno do ensino médio a ser praticado pelo FUNDEB em 2010 está estimado entre R\$ 141 (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) e R\$ 266 (RR) por mês (BRASIL, 2010), o Colégio Vértice em São Paulo, cujos alunos ocuparam o primeiro lugar no ranking do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2009, cobra uma mensalidade de R\$ 2.756 (PINHO; GÓIS; TAKAHASHI, 2010).

12. Cabe comentar que esses números se referem à realidade populacional de 2008. É provável que, em virtude da dinâmica populacional, haja uma queda na população de 4 a 17 anos até 2016. Contudo, não podemos esquecer que em virtude do fluxo lento que marca o ensino brasileiro, ocorre sempre um inchaço no sistema, o que tende a neutralizar nas estimativas o peso a redução da população.

Contudo, o alcance da meta depende do atendimento de demandas históricas da sociedade brasileira, marcadas por grande heterogeneidade nos contextos, dependendo do corte geográfico, étnico e socioeconômico que se faça. Em uma tentativa de síntese, a tabela 8 mostra o perfil predominante do aluno, em cada faixa etária, que deverá se matricular em nossas escolas até 2016.

A tabela sintetiza os traços predominantes das crianças e dos jovens excluídos das escolas no Brasil: *i*) vivem nas regiões mais pobres do país; *ii*) afrodescendentes; *iii*) moram nas cidades; *iv*) pertencem aos estratos mais pobres da sociedade; *v*) são filhos de pais que tiveram pouco ou nenhum acesso à educação formal; *vi*) já frequentaram, mas por algum motivo saíram da escola; e *vii*) têm ocupação extraescolar (de 15 a 17 anos). Obviamente, a tabela encobre aspectos importantíssimos. Entre eles, o fato de que a exclusão da população do campo e entre os 20% mais pobres é proporcionalmente muito superior a qualquer outro parâmetro. Entretanto, trata-se de um esforço de síntese importante quando se pensa em políticas públicas.

TABELA 8
Perfil predominante da população que não frequenta a escola
(Em %)

Característica	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Região	Sudeste (31,4)	Nordeste (33,4)	Nordeste (33)
Raça/cor	Negros ou pardos (56,9)	Negros ou pardos (61,8)	Negros ou pardos (62)
Localização	Urbana (70,8)	Urbana (73,9)	Urbana (75)
Escolaridade dos pais	Sem instrução ou fundamental incompleto (57)	Sem instrução ou fundamental incompleto (67,8)	Sem instrução ou fundamental incompleto (66)
Anos de estudos	Não aplicável	Sem instrução ou menos de 1 ano (56,6)	4 a 7 anos (51)
Condição de ocupação	Não aplicável	Não trabalham (88)	Trabalham (56)

Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Igualmente, os dados analisados ao longo do capítulo sugerem uma reflexão quanto às possibilidades do Brasil para atingir a meta proposta, o que representaria um avanço do ponto de vista da garantia dos direitos humanos com impacto muito positivo no âmbito social, político, cultural e econômico em nossa sociedade. Não obstante, é preciso considerar que o alcance da meta exigirá, além do investimento financeiro na melhoria da infraestrutura educacional das redes de ensino – o que passa pelo aumento da capacidade instalada para gerar novas vagas, pela melhora dos prédios, investimento em materiais e equipamentos, formação de professores e melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação –, o enfrentamento de questões sociais históricas, como a discriminação racial, o conflito urbano/rural, as disparidades do federalismo fiscal brasileiro e a superação dos

problemas específicos da oferta de ensino em cada etapa de escolarização contemplada pela emenda. Isso sem falar em um dos maiores desafios atuais da educação brasileira: garantir a oferta de um ensino com padrão de qualidade para todos (CARREIRA; PINTO, 2007). Se esse critério não for considerado no processo de expansão, poderá causar uma “inclusão excludente” ou apenas uma inclusão quantitativa, que não geraria os resultados educacionais esperados para os indivíduos e, conseqüentemente, para o país.

Um último dado, em meio a tantos outros, mas que serve de alerta: para balizar nossas expectativas, analisamos a eficácia da obrigatoriedade do ensino para população de 7 a 14 anos, estabelecida constitucionalmente em 1967, verificando o número de anos de estudo da geração que nasceu entre 1960 e 1993, ou seja, a que em 2008 tinha entre 15 e 48 anos. Os dados mostram que apenas 64% desta geração alcançaram, pelo menos, oito anos de estudo.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 1-30, jun. 2009.

BARROS, R. P. *et al.* **Determinantes do desempenho educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 834).

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finanças do Brasil**: dados contábeis dos municípios. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/financas/Finbra2008v1.exe>. Acesso em: 7 jul. 2010.

_____. **Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010**. Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/arq-fundeb/4614-porn53826042010anexo1/download>>. Acesso em: 24 jul. 2010.

BUCHMANN, C.; HANNUM, E. Education and stratification in developing countries: a review of theories and research. **Annual Review of Sociology**, n. 27, p. 77-102, Ago. 2001.

CAMPOS, M. M. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CIRINO, P. T. *et al.* Measuring socioeconomic status: reability and preliminary validity for different approaches. **Assessment**, v. 9, n. 2, p. 145-155, Jun. 2002.

CURY, C. R. J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**, v. 48, p. 205-222, dez. 2008.

DUNCAN, O. D. A Socioeconomic index for all occupations. *In.*: REISS JR. A. J. (Org.). **Occupations and social status**. New York: Free Press, 1961, p. 139-161.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAMER, S.; NUNES, M. F. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 131, p. 423-454, ago. 2007.

PASTORE, J.; SILVA, N. V. **Mobilidade social no Brasil**. São Paulo: Makron Books, 2000.

PINHO, A.; GÓIS, A.; TAKAHASHI, F. Vértice, de SP, é melhor do país pela 1ª vez. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 jul. 2010. Especial Educação, p. 8.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Especial.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. Petrópolis: Vozes, 1978.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIRIN, S. R. Socioeconomic status and academic achievement: a meta-analytic review of research. **Review of Educational Research**, v. 75, n. 3, p. 417-453, Sept. 2005.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan. 2003.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan. 2006.

TORCHE, F. Economic Crisis and Inequality of Educational Opportunity in Latin America. **Sociology of Education**, v. 83, n. 2, p. 85-110, Abr. 2010.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Experts' Consultation on the Operational Definition of Basic Education**. 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180253e.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2010.

_____. **Access to primary education**. 2010. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/gmr2008/statistics/table4.xls>>. Acesso em: 27 maio 2010.

ZIBAS, D. M. L. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, n. 28, p. 24-36, abr. 2005.

O TRABALHO DOCENTE NO ENSINO MÉDIO NO BRASIL: SUJEITOS E CONDIÇÕES SINGULARES

Gilvan Luiz Machado Costa*
Dalila Andrade Oliveira**

1 INTRODUÇÃO

As políticas educacionais das duas últimas décadas que tiveram como eixo a equidade social e se articularam inicialmente pela busca da universalização do ensino fundamental foram paulatinamente oportunizando a ampliação do acesso ao ensino médio e à educação infantil. A ampliação da obrigatoriedade escolar trazida pela Emenda Constitucional (EC) nº 59 representa iniciativa decisiva nessa direção.

As reformas educacionais que ocorreram no Brasil nesse período e que estiveram presentes em grande número de países da América Latina tiveram forte impacto nas realidades nacionais, tendo sido orientadas em grande medida pela expansão do atendimento educacional. No caso brasileiro, a primeira onda de reformas vivida a partir do início dos anos 1990 foi marcada por medidas de focalização do ensino fundamental¹ e tinham forte orientação gerencialista combinada aos processos de descentralização no âmbito do Estado.

Os programas de reforma em nível nacional, estadual e municipal tiveram como objetivo primeiro a melhoria da educação a partir da expansão do acesso e da garantia à permanência dos alunos na escola. Os altos índices de analfabetismo da população com faixa etária de 15 anos ou mais e as altas taxas de evasão e repetência nos anos iniciais do ensino fundamental, bem como o baixo ingresso ao ensino médio, demonstravam a urgência em se promover mudanças na realidade educacional brasileira. As reformas educacionais ocorridas no Brasil, nesse período, buscaram, assim, atender aos apelos pela promoção de

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).
E-mail: gilvan.costa@unisul.br.

** Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail:* dalila@ufmg.br

1. A Educação Nacional, no Brasil, está organizada em dois níveis: básico e superior. A educação básica é composta por três etapas: educação infantil (creche e pré-escola); ensino fundamental (9 anos de escolaridade) e ensino médio (3 anos de escolaridade).

mais justiça social em um quadro de grandes desigualdades sociais, ampliando o acesso à educação básica, sobretudo para a população em situação mais vulnerável. As políticas educacionais desse período mesclaram a noção de justiça social com os princípios de eficácia, “revelando em certa medida um movimento contraditório: a democratização do acesso à escola dá-se ao custo da massificação do ensino” (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 351).

Com a expansão do ensino fundamental, veio a ampliação significativa do ensino médio. A EC nº 14 permitiu que o governo federal transferisse as responsabilidades do ensino fundamental e médio para os municípios e para os estados, respectivamente. Com a criação em 1996 do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o movimento de ampliação de matrículas na educação básica ganha novos contornos. Verifica-se brutal aumento da matrícula do ensino médio.

A dilatação da cobertura escolar ocorreu sem que os recursos e as condições necessárias fossem promovidos. Mais escolas e alunos e, conseqüentemente, a ampliação do número de docentes, em um contexto de recursos insuficientes, têm efeitos diretos sobre a remuneração, as condições de trabalho e as funções/ tarefas dos professores.

Neste estudo, partimos da constatação de que as políticas educacionais em vigor, no Brasil, atribuíram mais responsabilidades à escola pública e aos docentes, que não dispõem de condições apropriadas para realizar seu trabalho. Tal política educacional centrada na eficácia e na responsabilização da escola trouxe sérias conseqüências para os professores, provocando uma reestruturação de seu trabalho.

É inegável a ampliação significativa do acesso à educação básica. Esse nível que contempla a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, em 2009, apresentou um total de matrícula de 52.580.452. O ensino médio apresentou, no mesmo ano, um total de 8.337.160 alunos matriculados (BRASIL, 2009a). Essa expansão sugere a necessidade de mais docentes. Em 2009, o número de professores atingiu a marca de 1.977.978 somente na educação básica; destes, 461.542 lecionavam no ensino médio (BRASIL, 2009b).

Este estudo pretendeu compreender, em particular, a situação dos professores em exercício no ensino médio em redes públicas de ensino. Partiu-se inicialmente de uma busca por estudos realizados que focalizassem as questões concernentes ao trabalho docente no ensino médio por meio de revisão de literatura. Foram identificados e analisados os artigos encontrados nos periódicos da área de educação, disponíveis no portal Scielo. Completam o material bibliográfico os trabalhos, publicados em CD-ROM, apresentados no VII Seminário da Rede Latino-Americana de Estudos sobre Trabalho Docente, realizado na Universidade de Buenos Aires, em julho de 2008.

Recorremos ainda aos dados coletados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Ministério da Educação (MEC) referentes às condições de trabalho e emprego dos professores e aqueles apresentados pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e as informações e os documentos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Buscamos, com tais informações, identificar, ainda que de forma genérica, quem são os sujeitos docentes do ensino médio e conhecer suas condições de vida e trabalho.

2 AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE NO DEBATE EDUCACIONAL NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000 – INTENSA PRODUÇÃO DEPOIS DA “ESTIAGEM”

O campo educacional apresenta, na primeira década deste século, um paradoxo preocupante: mesmo com a centralidade atribuída à educação escolar, “faltam” professores habilitados para lecionar nas escolas públicas brasileiras, sobretudo, no ensino médio. Considerando as informações sobre o professor da educação básica apresentadas pelo INEP no documento *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro: com base nos resultados do censo escolar da educação básica 2007*, é possível perceber a falta de professores habilitados para lecionar nas escolas da rede pública.

O ensino de física talvez seja o mais preocupante. Dos 44.566 professores, apenas 11.238 têm licenciatura em Física. Parte da demanda é suprida com docentes de matemática (15.170) e pedagogos (2.636) (BRASIL, 2009c). A falta de professores habilitados para lecionar nas escolas públicas de ensino médio é histórica, entretanto, a carência de professores se intensifica a partir da década de 1990 com as reformas da educação² e consequente ampliação do acesso à educação básica.

Chama atenção a forma como esse problema foi enfrentado pelos governos dos últimos 20 anos, que insistiram em ampliar o acesso a cursos de formação inicial, sem que fossem desenvolvidas ações que atingissem diretamente a questão, desconsiderando a baixa atratividade do magistério para os profissionais habilitados. A opção pela ampliação das vagas nos cursos de licenciaturas sugere que as discussões e as ações no campo educacional não incidiram uniformemente sobre o estatuto econômico, social e científico dos professores (DOURADO; OLIVEIRA, 2008).

Há indícios de que os docentes, mais precisamente as condições para a realização de suas funções, que estão relacionadas com o processo de seu trabalho, não se constituíram em agendas prioritárias dos sucessivos governos, carecendo também de estudos mais aprofundados sobre suas condições nesse período.

2. Ver o documento “Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais” (RUIZ; RAMOS; HINGEL, 2007). A comissão que elaborou o documento aponta algumas soluções “estruturais” e “emergenciais”, visando superar o déficit de docentes no ensino médio. O relatório produzido pela Comissão Especial do Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Básica (CEB) apresenta 14 soluções.

Muitos estudos na área da educação abordaram a formação de professores e priorizaram, segundo Leher e Lopes (2008), a representação do docente sobre seu labor, as “competências” como centralidade da formação e o professor reflexivo. Ganham proeminências pesquisas sobre a formação docente, articuladas, segundo Tumolo e Fontana (2008, p. 160), “com o período em que as reformas educacionais enfatizavam a necessidade de um novo professor, com habilidades e competências necessárias para atender aos objetivos requeridos pelo mercado”.

Em contexto marcado por novas regulações educacionais que atingiram duramente as condições materiais e simbólicas do trabalho docente, “as investigações acadêmicas dedicadas a investigar o tema foram menos numerosas” (LEHER; LOPES, 2008, p. 1).

Destaca-se, a partir dos primeiros anos do século XXI, a retomada do debate sobre as condições objetivas do professor. Alguns estudos trazem de forma enfática o entendimento de que tornar o trabalho docente atraente para os professores que já estão nas escolas públicas e para atrair, com qualidade, jovens dispostos a exercer a docência passa por melhoria substancial das condições de trabalho e dos salários (OLIVEIRA, 2004; FANFANI, 2007; FELDFEBER, 2007).

Esse “novo movimento” da pesquisa sobre o trabalho docente já se explicita no início da década de 2000. Mais precisamente em 2002, tem-se a publicação de um importante dossiê pela revista *Educação & Sociedade* (POLÍTICAS..., 2002), apresentando um conjunto de textos que fazem análise/balanço das políticas educacionais implementadas entre 1990 e 2002. No ano seguinte, 2003, é publicado pela referida revista (EDUCAÇÃO..., 2003) outro dossiê que retoma e aprofunda, sobretudo, as questões relacionadas às políticas públicas para a educação.

Em ambos os dossiês, a análise incidiu sobre os textos da reforma e das políticas educacionais. Tal compreensão é necessária, pois os textos da reforma devem ser interpretados com o intuito de apontar, mormente, suas contradições. Entretanto, em contextos de mais pobreza, como é o caso do Brasil, é preciso compreender também as circunstâncias para melhorar as condições do trabalhador docente da educação básica.

Vindo ao encontro da problematização/compreensão da realização do trabalho docente e se constituindo como um “divisor de águas”, citamos mais um dossiê na revista *Educação & Sociedade* (GLOBALIZAÇÃO..., 2004). O trabalho docente foi problematizado e compreendido a partir de análises que vão além do texto, mas incorporando-o, chegando ao contexto em que ele se desenvolve (OLIVEIRA, 2004).

Ganha fôlego no Brasil pesquisas cujos resultados apontam para, além da vontade e do compromisso dos professores, a plena realização das demandas trazidas às escolas públicas contemporâneas, sem que as condições objetivas e subjetivas sejam substancialmente modificadas (OLIVEIRA, 2006). Adquire proeminência “investigações que procuram contemplar a difícil equação entre a macrorrealidade dos sistemas educacionais e o cotidiano escolar” (*op. cit.*, 2004, p. 1128).

3 O TRABALHO DOCENTE NO ENSINO MÉDIO – SINGULARIDADES DOS PROFESSORES

É inegável a expansão da educação básica no Brasil nas duas últimas décadas. As redes municipais de ensino, em 2009, apresentaram 24.315.309 matrículas, superando a rede estadual que apresentou 20.737.663 e a rede particular com 7.309.742. A rede federal de ensino, em suas escolas técnicas, possui número de matrículas de 217.738. Os estados e municípios, portanto, concentram a maior parte das matrículas da educação básica. Em 2009, o nível básico apresentava 45.270.710 alunos matriculados nas escolas públicas brasileiras (BRASIL, 2009a). Em 1991, eram 25.490.176.

O ensino médio, com matrícula majoritariamente na rede estadual de ensino, como mostra a tabela 1, de acordo com os dados do INEP, apresenta expressiva ampliação. De 2.472.964 alunos da rede estadual de ensino em 1991, passaram-se para 7.163.020 matriculados em 2009. O mesmo crescimento não se verifica com a rede privada que, em 1991, contemplava 1.019.374 e recuou para 973.007 em 2009 (BRASIL, 2009a). Esses números nos permitem considerar que a maioria dos professores da última etapa está concentrada nas redes estaduais de ensino. São profissionais dos quais se cobram os mesmos requisitos de formação, mas que se encontram contratados e submetidos a distintas possibilidades salariais, carreira e condições de trabalho. De acordo com as competências constitucionais que definiram o pacto federativo no Brasil a partir de 1988, os estados e municípios brasileiros respondem diferentemente pelas obrigações com a educação e têm autonomia para estabelecer suas próprias carreiras e formas de remuneração dos docentes. Sendo assim, é necessário considerar que a discussão sobre as condições de trabalho e emprego dos docentes do ensino médio, ainda que apresentem baixa atratividade no geral, comportam diferentes situações nas redes públicas em que estão inseridos.

TABELA 1

Número de matrículas no ensino médio, normal/magistério e integrado por localização e dependência administrativa – 2009

Unidade da Federação	Matrículas no ensino médio, normal/magistério e integrado				
	Total	Localização/dependência administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	8.337.160	90.353	7.163.020	110.780	973.007

Fonte: MEC/INEP/Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) (2009).

A expansão da matrícula nessa etapa de ensino aconteceu gradativamente, sem que alguma ação ou política específica fosse desenvolvida nessa direção. A ampliação se deu a partir da maior demanda vinda dos concluintes do ensino fundamental, beneficiados pelo FUNDEF. Boa parte das matrículas aconteceu nos turnos vespertino e, sobretudo, matutino; dos 8.337.160 alunos matriculados, 3.964.705 e 1.285.183 estudam nos turnos matutino e vespertino, respectivamente. Trata-se da maioria, pois no referido noturno estão matriculados 3.087.272 (BRASIL, 2009a).

Ao considerar a matrícula na rede estadual, tem-se 4.177.487 no diurno e 2.985.533 no noturno. Vale destacar que, em 1991, o turno noturno respondia pela maioria das matrículas. Entre as 3.772.698 matrículas, 2.200.622 se concentravam no turno noturno. Havia 2.472.964 alunos matriculados na rede estadual. Destes, 1.617.575 estudava à noite. Com o FUNDEF, a matrícula no ensino médio tende a ganhar números mais expressivos.

A realidade educacional brasileira conta com a participação expressiva dos docentes das escolas públicas municipais e estaduais. Com 45.052.972 alunos (BRASIL, 2009a), essas escolas e, sobretudo, seus professores se sentem, segundo Oliveira (2004), obrigados a responder às novas exigências pedagógicas e administrativas em um contexto de insegurança e desamparo tanto do ponto de vista objetivo – faltam-lhes condições de trabalho adequadas – quanto do subjetivo.

Com a ampliação das matrículas, observa-se uma grande demanda por professores, como demonstra a tabela 2. Em 1991, as funções docentes na educação básica eram de 1.360.924, atingindo 1.977.978 professores em 2009. No ensino médio, encontravam-se, no primeiro ano da década passada, 259.380 funções docentes. Vale ressaltar que o número dessas funções é maior que o de professores que, em 2009, alcança a marca de 461.542 (BRASIL, 2009b). É inegável o tamanho da categoria de professores em todas as etapas da educação básica que tende a aumentar, considerando a emergência de ampliação da matrícula no ensino médio, a partir da constatação de número significativo de alunos entre 15 e 17 anos que não o frequentam.

TABELA 2
Número de professores de educação básica – segundo a etapa em 2009

Brasil	Professores de educação básica				
	Educação infantil		Ensino fundamental		Ensino médio
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	
1.977.978	127.657	258.225	721.513	783.194	461.542

Fonte: MEC/INEP/DEED (2009).

Ao considerar os 461.542 professores da última etapa da educação básica, percebe-se que 351.642 compõem a dependência administrativa estadual, sendo que 165.784 são do sexo masculino. A maioria dos professores do ensino médio, mais precisamente 334.962, possui mais de 32 anos (BRASIL, 2009b). Trata-se de um grupo de trabalhadores com características muito próprias como mostra a tabela 3. Pode-se inferir que os professores do ensino médio apresentam determinadas singularidades próprias das especificidades do trabalho nessa etapa da educação básica.

TABELA 3
Professores dos anos iniciais e ensino médio da educação básica, segundo a dependência administrativa, sexo e idade predominante

Etapa da educação básica	Dependência administrativa		Sexo		Faixa etária	
	Estadual	Municipal	Masculino	Feminino	Até 24	25-32
Ensino médio	351.642	6.469	165.784	295.758	17.073	109.507
Anos iniciais	127.118	438.779	66.416	655.097	37.630	175.857

Fonte: MEC/INEP/DEED (2009).

A ampliação do atendimento educacional nessa etapa da educação básica, nas condições em que vem ocorrendo e apresentando concentração nas redes estaduais de ensino, tem sobrecarregado os docentes, atribuindo-lhes mais responsabilidades para com seu trabalho e para o sucesso da escola (OLIVEIRA, 2006). Ao considerar o trabalho em geral, Pochmann (2004) aponta que, a partir dos anos 1990, a precariedade, o sobretrabalho e a deterioração dos níveis de renda se acentuaram, ou seja, a degradação do mercado e, sobretudo do trabalhador, aguçaram-se. Tornou-se imperativo na sociedade atual naturalizar entre os trabalhadores a necessidade de dedicar parte importante de seu “tempo livre” na aquisição da propalada empregabilidade.

No caso específico dos docentes, a busca por mais formação é estimulada em um contexto em que se ampliam as funções dos professores, incluindo o cuidar para dar conta das demandas oriundas dos contextos de pobreza que marca os novos alunos que chegam às escolas públicas neste início de século. Soma-se o apelo à participação do coletivo dos professores com a gestão democrática da

escola e o aumento quantitativo dos dias letivos. Passa a fazer parte do repertório do professor, segundo Oliveira (2004), desempenhar funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras.

As demandas colocadas suscitam a necessidade de formação em nível superior. Tal compreensão é reforçada pela Lei nº 9.394/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A partir da referida lei, inicia-se uma busca por cursos de formação inicial. Entretanto, o número de professores sem habilitação para a disciplina que leciona é ainda muito alto. Esse cenário é ainda mais grave no ensino médio, nas disciplinas de física, química, matemática e biologia, como demonstram os dados da tabela 4 (BRASIL, 2009c). Mesmo considerando que 403.283 professores possuem licenciatura, em muitos casos, seus cursos não lhes habilitam lecionar as disciplinas sob sua responsabilidade. Esse cenário se agrava com os 18.195 professores não licenciados das mais diversas áreas que lecionam no ensino médio. Somam-se os 39.703 e 361 professores que possuem apenas o ensino médio e o ensino fundamental, respectivamente (BRASIL, 2009b).

TABELA 4

Professores do ensino médio por área de formação, segundo a disciplina ministrada

Área de formação	Número de professores do ensino médio por disciplina			
	Física	Química	Matemática	Biologia
	Total			
Brasil	44.566	38.871	67.447	43.480
Física	11.238	1.247	2.074	283
Ciências	3.597	4.800	9.177	7.086
Ciências Biológicas	2.016	5.046	1.351	24.284
Matemática	15.170	3.316	39.285	1.465
Química	2.086	14.842	656	865

Fonte: MEC/INEP/DEED (2009).

É notória a forte presença do setor público na educação brasileira. Das 52.580.452 matrículas na educação básica, 45.270.710 foram efetivadas em escolas públicas, o que corresponde a 86,09% da demanda. No ensino médio, sobe para 88,32% a matrícula nas escolas públicas (BRASIL, 2009a).

4 PRECARIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DO TRABALHO DOCENTE NO ENSINO MÉDIO

Neste estudo, o conceito de precarização do trabalho docente se refere principalmente a duas circunstâncias que se interpenetram e envolvem os professores da educação básica do Brasil: a remuneração incompatível e a jornada de trabalho ampliada entre outros fatores que contribuem para que as condições de trabalho docente nas escolas públicas não sejam as mais favoráveis ao bom andamento da educação e ao conforto para os que nela atuam.

Muitas são as demandas dentro e fora da sala de aula: cobrança constante de cumprimento de prazos, necessidade permanente de atualização, realização de inúmeras tarefas não remuneradas, como reuniões noturnas e em fins de semana e atividades realizadas em casa. Somam-se, ainda, a remuneração e o número de alunos por turma. Como corolário, o processo de trabalho realizado nas escolas públicas tem sofrido ampla precarização nas condições de sua realização. Essa situação é consequência da combinação entre baixa remuneração, desqualificação e fragmentação do trabalho do professor, perda real e simbólica de espaços de reconhecimento social, heteronomia crescente com o arrefecimento “do controle do professor em relação ao seu trabalho” (MANCEBO, 2007, p. 470).

Os trabalhadores da educação constituem uma categoria numerosa. Pagar salários justos e compatíveis aos 1.627.707 professores da educação básica que lecionam nas escolas públicas (BRASIL, 2009b) seria a natural opção política de um Estado realmente comprometido com a ampla formação de suas crianças, jovens e adolescentes. Entretanto, os dados demonstram outras opções políticas. Ao considerar as últimas cinco décadas da história dos trabalhadores da educação, percebe-se que foram 50 anos de forte arrocho salarial (GARCIA; ANADON, 2009).

Os baixos salários dos professores a partir da instauração do regime militar no Brasil são destacados por Ferreira Jr. e Bittar (2006). Para os autores, essa situação se mantém, considerando que os governos democráticos dos últimos 20 anos não reverteram o quadro de perdas salariais dos docentes. As políticas educacionais implementadas durante a ditadura e as políticas neoliberais adotadas a partir da década de 1990 foram devastadoras e distanciaram na linha do horizonte “a possibilidade da libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração que lhe confira dignidade e prestígio” (FERREIRA JR.; BITTAR, 2006, p. 1174). A tabela 5 apresenta uma análise comparativa dos salários-base, sem ou com gratificações, dos professores com licenciatura plena para uma jornada de 40 horas/aula semanais nas redes estaduais de ensino do Brasil. Destaca-se que o estado de Mato Grosso não consta na tabela. Entretanto, no referido estado, o salário-base dos professores com licenciatura plena para uma jornada de 30 horas/aula semanais é de R\$ 1.450,08.

TABELA 5

Análise comparativa salarial dos professores das redes estaduais no Brasil – professor com licenciatura plena com jornada de 40 horas/aula semanais

Rede estadual	Salário-base (R\$)	Número de salários mínimos (R\$ 510,00)	Piso nacional do professor (R\$ 1.024,67)
Acre	2.234,38	4,38	2,18
Roraima	2.063,64	4,04	2,01
Alagoas	2.030,00	3,98	1,98
Tocantins	2.020,00	3,96	1,97
Espírito Santo	1.920,00	3,76	1,87
Distrito Federal	1.760,00	3,45	1,71
Amazonas	1.567,50	3,07	1,52
Rio de Janeiro	1.518,15	2,97	1,48
São Paulo	1.515,53	2,97	1,47
Mato Grosso do Sul	1.496,25	2,93	1,46
Paraná	1.392,36	2,73	1,35
Bahia	1.221,66	2,39	1,19
Maranhão	1.219,28	2,39	1,18
Ceará	1.206,96	2,36	1,17
Rio Grande do Sul	1.183,76	2,32	1,15
Rio Grande do Norte	1.157,33	2,26	1,12
Amapá	1.145,68	2,24	1,11
Sergipe	1.085,41	2,12	1,05
Goiás	1.084,71	2,12	1,05
Piauí	1.080,00	2,11	1,05
Rondônia	1.077,63	2,11	1,05
Pará	960,00	1,88	0,93
Paraíba	887,92	1,74	0,86
Santa Catarina	870,99	1,70	0,85
Minas Gerais	834,15	1,63	0,81
Pernambuco	635,00	1,24	0,61

Fonte: Sindicato dos Professores e Servidores no estado do Ceará (2010).
Elaboração dos autores.

A tabela aponta condições salariais desiguais nos estados da Federação e no Distrito Federal. A diferença entre o maior salário-base e o menor é de aproximadamente R\$ 1.600,00. Destaca-se que a média salarial dos professores licenciados que trabalham no ensino médio nas escolas públicas estaduais é de R\$ 1.300,00 e a mediana é de R\$ 1.200,00, aproximadamente. A desigualdade e a precarização aparecem também na remuneração dos professores da educação básica em suas diferentes etapas, como mostra a tabela 6.

TABELA 6
Remuneração dos professores da educação básica – Brasil, 2006
 (Em R\$)

Parâmetro	Etapa da educação básica			Total
	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	
Média	661	873	1.390	927
Mediana	500	700	1.200	720

Fonte: PNAD/IBGE.

Os salários dos professores do ensino médio, apesar de serem mais altos que os do ensino fundamental e da educação infantil, são baixos se comparados a outras atividades do funcionalismo público que exigem nível superior, como mostra a tabela 7.

TABELA 7
Remuneração do funcionalismo público com nível superior – 2000

Ocupação	Salário (R\$)	Variação (%)
Professor da educação básica	881,00	0
Profissionais da informática	2.534,00	187,6
Profissionais da administração	2.954,00	235,3

Fonte: INEP/MEC.

Para Sampaio e Marin (2004), a precarização do trabalho docente se torna mais aguda com os salários recebidos pelos docentes, pois a pauperização profissional significa empobrecimento da vida pessoal nas suas relações entre vida e trabalho, sobretudo no que tange ao acesso a bens culturais.

As mudanças ocorridas nas relações de trabalho fragilizando-as compreendem principalmente as relações de emprego, apresentando uma tentativa de flexibilização e até mesmo desregulamentação da legislação trabalhista (OLIVEIRA, 2004). As medidas de flexibilidade da legislação do direito do trabalho permitiram mais diversificação salarial. Como consequência, verifica-se número expressivo de professores contratados temporariamente, em condições precárias, no setor público, representando significativa economia para os cofres dos estados e municípios (OLIVEIRA, 2008). O percentual de professores admitidos em caráter temporário no Brasil é alto se comparado a outros países, é o que demonstra a tabela 8.

TABELA 8
Professores efetivos e temporários no setor público
 (Em %)

	Situação do emprego	
	Efetivo	Temporário
Brasil	74,2	25,8
Coreia do Sul	95,6	4,4
Média	84,5	15,5

Fonte: Estudo Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis)/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2007-2008).

Os professores com contratos temporários, muitas vezes, não possuem garantias trabalhistas e previdenciárias, recebem menores salários, têm menos estabilidade, estão sujeitos à maior informalidade nas relações de trabalho e, conseqüentemente, têm menos direitos sociais (OLIVEIRA, 2008).

No Brasil, a discussão de uma carreira nacional encontra vivas resistências no sistema federativo brasileiro. Como estabelecer carreira única para docentes da educação básica com formas de ingresso e permanência que sejam válidas em todo o país, se a obrigação para com a educação infantil e o ensino fundamental é dos municípios e o ensino médio dos estados? Além disso, a autonomia de que desfruta cada estado e município como ente federado somada à baixa capacidade arrecadatória de muitos deles, sobretudo municípios com menos de 20 mil habitantes, é forte obstáculos à construção de carreira única no país.

A homologação pelo ministro da Educação, em maio de 2009, das Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aponta que há muito a fazer para que o acesso exclusivamente por concurso público, a formação continuada articulada à prática educativa, a progressão na carreira e a avaliação de desempenho estejam articulados aos reais interesses dos docentes e elevem sua remuneração em percentuais significativos ao longo da vida profissional.

A carreira na educação básica realizada pelo professor no Brasil está situada entre as piores do mundo em termos salariais e progressão. O salário-base é um dos menores do mundo e sua ampliação por meio do tempo de serviço e da participação em cursos de formação continuada também é pequena em termos percentuais em relação a outros países, como mostra a tabela 9.

TABELA 9
Remuneração no início e no fim da carreira dos professores que lecionam em escolas públicas – 2002

País	Ensino fundamental 6º ao 9º ano			Ensino médio		
	Início	Fim	Variação %	Início	Fim	Variação %
Brasil	14.820	18.723	26,3	15.500	19.776	27,6
Argentina	14.623	25.742	76	14.623	25.742	76
Coreia do Sul	26.148	69.666	166,4	26.148	69.666	166,4
Alemanha	34.891	46.180	32,3	37.394	52.004	39

Fonte: Panorama sobre a educação 2002: indicadores da OCDE.

A remuneração e a carreira para os professores de educação básica no Brasil é, sem dúvida, um dos principais motivos para a baixa atratividade do magistério público no país. Tornar-se professor, muitas vezes, não é o desejo da maioria dos jovens que estão concluindo o ensino médio, como demonstra a tabela 10. Certamente, esses alunos esperam poder dedicar-se a atividades que ofereçam maior remuneração, foi o que demonstrou a maioria dos alunos que participaram em 2007 do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Não considerar a urgência de melhor remuneração para os docentes, a instituição de uma carreira que permita ganhos significativos com o tempo de docência e a realização de formação continuada de forma ampla compromete a busca de uma educação de qualidade para todos.

TABELA 10
Alunos do ensino médio e o tornar-se professor – 2007
 (Em %)

Escolheu ser professor	Não escolheu ser professor
5,2	94,8

Fonte: Enem 2007.

Elaboração: Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE)/INEP.

A baixa remuneração aliada à falta de incentivos na carreira faz que muitos professores acumulem mais de um emprego no magistério, ou cargo em uma mesma rede, chegando, em alguns casos, a ter três turnos diários de efetivo trabalho. Isso representa ampliação da jornada individual de trabalho que é responsável, muitas vezes, pelo adoecimento dos docentes, além da baixa produtividade que este apresenta após a segunda jornada de trabalho, o que pode interferir na qualidade do seu trabalho. A jornada de trabalho, considerando

sua duração, está relacionada com a quantidade de tempo que o trabalho consome das vidas das pessoas. Sua ampliação, segundo Dal Rosso (2006, p. 31), interfere na possibilidade de

(...) usufruir ou não de mais tempo livre; define a quantidade de tempo durante o qual as pessoas se dedicam a atividades econômicas; estabelece relações diretas entre as condições de saúde, o tipo e o tempo de trabalho executado.

A ampliação do tempo da jornada de trabalho reflete na qualidade de vida e, de certo modo, marca a exploração do trabalho do professor, com ampliação da carga horária de trabalho e de ensino.

Os professores da educação básica, particularmente os que lecionam no ensino médio, possuem carga horária extensa como mostra a tabela 11.

TABELA 11
Número de horas trabalhadas no ensino médio – 2006

Nível de ensino no trabalho	Administração			
	Privada		Pública	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Ensino fundamental anos iniciais	28	24	31	30
Ensino médio	28	26	33	40

Fonte: PNAD 2006/MTE.

Trabalhar em demasia parece ser uma constante entre os professores da última etapa da educação básica. A carga horária parece estar distribuída em pelo menos dois turnos de trabalho com ampla utilização do noturno. Essa situação se torna ainda mais preocupante ao se constatar que 95.074 desses docentes possuem outras atividades além da docência. Ser professor parece não ser a atividade principal de 25,1% dos que lecionam no ensino médio, como explicita a tabela 12.

TABELA 12
Quantidade de trabalhos dos professores do ensino médio – 2006

Nível de ensino	Número de trabalhos na semana de referência		
	1	2	3
Educação infantil	271.971	33.873	1.782
Ensino médio	284.013	81.360	13.714

Fonte: PNAD 2006/MTE.

Os professores do ensino médio possuem uma jornada de trabalho extensa em termos de horas dedicadas à docência. Isso por si só já se constitui em um complicador da qualidade do trabalho. Somam-se as cobranças relacionadas às tarefas e ao desempenho, sobretudo, da escola e dos estudantes.

O Estado responsável por ampla maioria das matrículas das escolas públicas é também avaliador, a partir da lógica estruturada e desenvolvida com base na cultura do desempenho. Em contexto de grande flexibilização do trabalho e de múltiplas funções atribuídas ao professor, desenha-se uma jornada de trabalho intensificada em que os tempos são cada vez mais preenchidos ao longo da jornada. Nesses casos, observa-se a intensificação do trabalho docente, entendida como a ampliação das tarefas sem a ampliação do tempo (OLIVEIRA, 2006). Soma-se ainda a ampliação do número de alunos por turma, o que implica aumento do número de alunos por professor, que tem várias turmas, e rotatividade/itinerância dos professores pelas escolas (SAMPAIO; MARIN, 2004).

A intensificação do trabalho é uma “criação” do capitalismo ocidental (DAL ROSSO, 2006). Segundo o referido autor, Marx utilizou a metáfora da porosidade do trabalho para compreendê-la. Aponta que o trabalho se torna mais intenso e consome mais energia do trabalhador com a eliminação dos “tempos mortos”, ou seja, com o fim das paradas, interrupções, tempos de descanso, intervalos de qualquer ordem. O risco é eminente à saúde do professor com o excesso de envolvimento com o trabalho.

No magistério público brasileiro, segundo Assunção e Oliveira (2009, p. 354), os mecanismos de intensificação parecem ocorrer, sobretudo, se for considerada “a diversidade das condições encontradas na multiplicidade de redes municipais e estaduais que comporta”.

5 PRECARIZAÇÃO DA SUBJETIVIDADE DOCENTE: AUTOINTENSIFICAÇÃO

De acordo com Garcia e Anadon (2009), na atualidade, os docentes, sobretudo os professores, passam por uma crise de ordem objetiva/explicita e de natureza subjetiva/implícita. A autorresponsabilização e a culpabilização passam a compor o repertório das subjetividades dos professores por meio da escalada de pressões, expectativas, culpas, frustrações, impelidas burocraticamente e/ou discursivamente pelos textos relacionados à reforma educacional, que condicionam aquilo que os docentes deveriam ser e/ou fazer no ambiente escolar.

Para além da intensificação, segundo as autoras, a autointensificação se instala, sobretudo, pela exploração do sentimento de profissionalismo e das autoimagens calcadas no cuidado e no zelo que caracterizam historicamente o professor e pelo estímulo ao engajamento em mecanismos de profissionalização e ao exercício de uma conduta profissional baseada em uma ética salvacionista e missionária.

Os impactos sobre o trabalho docente, a partir dos processos de reestruturação educacional, desencadeados a partir da década de 1990 com a captura da subjetividade do professor pelos reformadores, são apontados

também por Hypólito (2008), ao destacar que o processo de trabalho docente se encontra demasiadamente intensificado. Este autor destaca a importância de aprofundar o conceito de intensificação para compreender os encargos e sobrecargas colocados aos professores das escolas públicas. Tal acúmulo de tarefas/funções interfere no corpo e, sobretudo, na mente, fazendo que os processos de intensificação se internalizem e se transformem em processos de autointensificação.

Pode-se inferir que as reformas educacionais engendraram uma nova organização do trabalho que se instaurou dentro e fora do espaço escolar. O processo de trabalho docente precarizado não poupou o corpo e tampouco a mente do professor, que se encontra subsumido a tal processo, considerando os conceitos de intensificação e, sobretudo, autointensificação.

Marx já havia previsto a captura da subjetividade do trabalhador pelo capital e o fez desenvolvendo o conceito de subsunção (ANTUNES; ALVES, 2004). Nesse contexto, a subordinação do trabalho ao capital necessita ser afirmada sistematicamente. É a busca incessante de transformar a subsunção formal em real pela captura definitiva/integral da subjetividade do trabalhador. Entretanto, para Antunes e Alves (2004, p. 350), a vida cotidiana “não se mostra meramente como o espaço por excelência da vida alienada, mas, ao contrário, como um campo de disputa entre a alienação e a desalienação”.

Ao considerar o trabalho do professor, pode-se inferir que há espaços de contradição no interior da escola que podem ser lidos como um campo de disputa entre capital e trabalho. Apesar de o primeiro subordinar-se ao segundo no processo de subsunção, o trabalho pode ser um elemento vivo, eminentemente humano, em permanente medição de forças, gerando, segundo Antunes e Alves (2004), conflitos e oposições ao outro polo formador da unidade que é a relação e o processo social capitalista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos anos 2000, uma ampla literatura problematiza as condições de trabalho dos professores na educação básica. A literatura visitada aponta as vicissitudes do trabalho docente realizado nas escolas públicas brasileiras.

A partir da produção bibliográfica sobre os textos da reforma educacional e sobre os contextos por ela engendrados, identificou-se a precarização do trabalho docente como consequência “do cavalo de troia” colocado na educação brasileira nos últimos 20 anos ou, de modo mais explícito, como efeito das reformas educacionais. Os estudos mais recentes apontam para uma aguda precarização da remuneração, da carreira e da jornada de trabalho do professor que pode comprometer uma educação de qualidade social para todos.

Pode-se inferir que o modelo de regulação das políticas educativas instaurado no Brasil se articulou em torno do papel do Estado como propositor e avaliador, com as escolas responsáveis pela implementação das ações. Tal combinação pode resultar na universalização da educação básica. O acesso ao ensino fundamental está praticamente garantido e o amplo acesso à educação infantil e ao ensino médio está se aproximando. A escola básica brasileira está mais pública que há 20 anos. Tal constatação remete à necessidade de um projeto político nacional que promova e defenda os princípios fundadores da escola pública, ou seja, que essa instituição recupere seu papel precípua, que é o de garantir a aquisição e distribuição equitativa de um bem comum educativo (BARROSO, 2005).

A equidade social preconizada pela reforma educacional logrou êxito com 52.580.452 matrículas na educação básica, em 2009. Mas e os docentes das escolas públicas? Tentou-se, neste estudo, cotejar uma parte da produção bibliográfica com o conjunto de dados sobre o trabalho docente no ensino médio disponibilizados principalmente pela PNAD/MTE e pelo INEP/MEC. O contraste dos dados com a literatura permitiu perceber manifestações da precarização da remuneração, da jornada e das condições do trabalho realizado pelo professor do ensino médio, fortemente imbricadas.

O estudo sugere que a expansão quantitativa da educação básica impactou sobremaneira o professor que não dispõe das condições objetivas para dar conta das inúmeras demandas que chegam às escolas e às salas de aula. Como consequência, o processo de trabalho do professor, materializado nas escolas públicas brasileiras, encontra-se precarizado, mormente, nas condições de sua realização.

Pode-se inferir que os professores do ensino médio das escolas públicas compõem um grupo muito singular e que foi bastante fragilizado pelas reformas. Os professores da última etapa da educação básica em relação aos da educação infantil e do ensino fundamental têm: mais aulas, mais turmas, mais alunos, mais turnos e mais empregos. Esses elementos apontam que a precarização do trabalho docente no ensino médio tem suas singularidades. Tal compreensão sinaliza a necessidade de estudos que possam desvelar ainda mais quem são esses sujeitos e suas condições de trabalho.

Tais argumentos ganham força na atualidade a partir das novas ações governamentais que incidem sobre o ensino médio, sendo estas a ampliação da obrigatoriedade de 4 a 17 anos e a homologação pelo ministro da Educação, em maio de 2009, das Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tais iniciativas repercutem sobre os docentes e indicam a urgência em se repensar as condições de trabalho oferecidas aos professores dos diferentes sistemas e redes de ensino. Questões relacionadas à saúde, à evasão de professores, ao desinteresse dos jovens em tornar-se trabalhador da educação e à falta de professores, sobretudo no ensino médio, e que estão articuladas à precarização das condições de trabalho e emprego dos docentes continuam atuais e precisam ser compreendidas e transformadas.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações do mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004.
- ASSUNÇÃO, A. A.; OLIVEIRA, D. A. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 107, p. 77-99, 2009.
- BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.
- . Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BOLLMANN, M. G. N. A participação da sociedade civil nas lutas pela educação no Brasil e os desafios dos Congressos Nacionais de Educação (CONED): estudo introdutório do processo de elaboração da política educacional brasileira. *In*: CARVALHO, E. B.; COSTA, G. L. M. (Org.). **Educação**: questões contemporâneas. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2006, p. 67-92, v. 1.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, 2009a.
- . Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse do Professor da Educação Básica**. Brasília, 2009b.
- . Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro**: com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília, 2009c.
- DAL ROSSO, S. Jornada de trabalho: duração e intensidade. **Ciência e Cultura (SBPC)**, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 31-34, 2006.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87,

p. 423-460, maio/ago. 2004.

DIAS-DA-SILVA, M. H. G. F. Política de formação de professores no Brasil: as ciladas da reestruturação das licenciaturas. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 381-406, jul./dez. 2005.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. Verbos intransitivos para uma política pública: formar, valorizar e profissionalizar. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 7-13, jan./dez. 2008.

EDUCAÇÃO: de direito de cidadania a mercadoria. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24 n. 84, 2003. Dossiê.

EVANGELISTA, O.; MORAES, M. C. M.; SHIROMA, E. O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

FANFANI, E. T. Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 335-353, maio/ago. 2007.

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. A ditadura militar e a proletarização dos professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1159-1179, set./dez. 2006.

FELDFEBER, M. La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la “agenda educativa” en América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, maio/ago. 2007.

GARCIA, M. M. A.; ANADON, S. B. Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educação e Sociedade**, v. 30, p. 63-85, 2009.

GLOBALIZAÇÃO e educação: precarização do trabalho docente (parte II). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25 n. 89, 2004. Dossiê.

HARGREAVES, A. **Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna**. Lisboa: Mc Graw-Hill, 1998.

HYPOLITO, A. M. Intensificação e auto-intensificação do trabalho docente no contexto de reestruturação educativa. *In*: SEMINÁRIO DA REDESTRADO, 7. Buenos Aires, 2008. Novas regulaciones na America Latina. Buenos Aires, 2008.

LAVAL, C. **A Escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LEHER, R.; LOPES, A. Trabalho docente, carreira e autonomia universitária e mercantilização da educação. *In*: SEMINÁRIO DA REDESTRADO, Novas regulaciones na America Latina, 7., 2008, Buenos Aires. Buenos Aires, 2008.

MANCEBO, D. Agenda de pesquisa e opções teórico-metodológicas nas investigações sobre o trabalho docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, p. 466-482, 2007.

MORAES, R. C. C. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado Nacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 309-333, 2004.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004.

———. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, 2005.

———. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44, p. 209-227, 2006.

———. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 355-376, 2007.

———. O trabalho docente na América Latina: identidade e profissionalização. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 2. n. 2-3, p. 29-39, jan./dez. 2008.

POCHMANN, M. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 383-400, 2004.

POLÍTICAS públicas para a educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, número especial 2002. Dossiê.

REIS, E. J. F. B. *et al.* Docência e exaustão emocional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 229-253, 2006.

RODRIGUES, M. M. Reformas educativas e trabalho docente: valorização ou precarização? *In*: SEMINÁRIO REDESTRADO NUEVAS REGULACIONES EN AMÉRICA LATINA, 7., 2008, Buenos Aires. Argentina, 2008. v. 1. p. 1-15.

ROMAO, J. E. Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005). **Iberoamericana de Educación**, v. 48, p. 111-127, 2008.

RUIZ, A. I.; RAMOS, M. N.; HINGEL, M. **Escassez de professores no Ensino Médio**: propostas estruturais e emergenciais. Brasília, maio 2007. Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no ensino médio (CNE/CEB).

SAMPAIO, M.; MARIN, A. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1203-1225, set./dez. 2004.

SANTOS, L. L. C. P. Formação de professores na cultura do desempenho. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, set./dez. 2004.

TUMOLO, P. S.; FONTANA, K. B. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. **Educação & Sociedade**, v. 29, p. 159-180, 2008.

A COLABORAÇÃO DA UNIÃO E OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE

Janete Maria Lins de Azevedo*

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por base pesquisa desenvolvida sobre o processo de implementação de medidas de política proclamadas como mecanismos de democratização da gestão da educação em municípios nordestinos.¹ Trata-se de ações adotadas pelas municipalidades por meio de programas do governo federal que representam um dos muitos modos de materialização do regime de colaboração entre os dois entes em destaque, nos liames do nosso pacto federativo. Norteando as análises, estiveram subjacentes questões relativas ao poder local no Brasil, procurando desvelar se, após mais de duas décadas de vigência da democracia política, estariam mudando as formas tradicionais de articulação dos interesses sociais, focalizando, especificamente, essas articulações em segmentos do campo educacional.

Na condição de herança que remonta aos tempos coloniais, muitas das características das práticas do favor, do clientelismo, do patrimonialismo, do neocoronelismo, entre outras, constituem fenômenos que historicamente têm remanescido, delineando as marcas autoritárias que regem as relações sociais entre nós. Em última instância, são práticas que vêm contribuindo para que os direitos de cidadania não se generalizem e, por conseguinte, o mandonismo teime, em muitas situações, a sobrepujar processos participativos que possam ampliar o espaço público das decisões. Isto tanto como palco de lutas por estes direitos, quanto como espaço em que se busque sua preservação. Deste modo, uma das nossas preocupações centrais têm sido a focalização do poder local e suas coletividades no sentido de verificar se estariam se distanciando dos padrões e das práticas arcaicas de dominação/subordinação, baseados no tradicional sistema de valoração do nosso universo cultural e simbólico.

* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (UNICAMP), professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), do curso de Pedagogia, e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: janete.lins@pq.cnpq.br

1. Trata-se de pesquisa financiada pelo CNPq, cuja base empírica originou-se das seguintes fontes: análise de documentos oficiais produzidos pelo MEC, dados quantitativos levantados no Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME) da Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), e de entrevistas realizadas com dez gestores de secretarias de educação de sete diferentes municípios dos estados de Pernambuco (quatro gestores de três municípios); Paraíba (três gestores de dois municípios) e Rio Grande do Norte (três gestores de dois municípios). Ver Azevedo e Gomes (2008).

Essas marcas peculiares ao universo simbólico continuam presentes por entre as malhas do nosso tecido social. Todavia, tanto a vigência e a perenidade – relativa – da democracia política quanto as dimensões teórico-práticas em que vêm se inserido as discussões sobre o novo papel do poder local têm delineado outras possibilidades de regulação das localidades, de suas coletividades e, portanto, das políticas sociais: entre elas, as políticas educativas. Tudo isto vem trazendo para o centro da cena questões a respeito da descentralização, da municipalização e dos processos participativos no amplo espectro em que se materializam as ações do Estado, inclusive no campo da educação. De uma perspectiva mais geral, é oportuno lembrar que ao poder local, nas últimas décadas, tanto se atribuiu o papel de assunção de políticas sociais segundo os padrões restritos de descentralização aos moldes do Estado mínimo, como a função de contraposição e resistência aos novos padrões societais impostos pelos processos de globalização dos mercados às sociedades.

No primeiro caso, tratou-se das formas assumidas, em nível global, pela regulação social, em estreita articulação com os rumos seguidos pelos processos de acumulação do capital, justificada por pressupostos da doutrina neoliberal. Neste contexto, colocou-se em questão a eficácia e a eficiência dos serviços públicos, destacando-se, nas críticas, o excesso de burocratização do aparelho estatal, a relação desigual entre os seus custos e os reais benefícios trazidos para a população pelas políticas públicas. Vitoriosas em diversos países, essas críticas resultaram no privilegiamento de políticas que se voltaram para o aparecimento, ou o reforço, de dispositivos de descentralização ou de desconcentração das políticas públicas, particularmente das sociais, trazendo para o centro da cena o poder local como a instância político-administrativa capaz de promover a solução dos problemas sociais, por meio de medidas técnicas destinadas a otimizar recursos disponíveis, segundo o modelo de administração gerencial dos serviços públicos (AZEVEDO, 2002).

A exemplo do que ocorreu em inúmeros países, o Brasil não ficou imune a esse quadro, particularmente a partir da década de 1990. Com efeito, mudanças constitucionais, a reforma administrativa do Estado e o conjunto de dispositivos jurídico-políticos, aliados a medidas de política para os diversos setores sociais, mudaram substantivamente o padrão e o perfil da ação estatal, colocando para os entes federativos a questão da redefinição da repartição de competências e responsabilidades entre as esferas nacional, estadual e municipal. Pautando-se pelas influências neoliberais, assistimos, por meio de tais medidas, a uma desresponsabilização da União em termos de financiamento e de gestão das políticas sociais, entretanto, seguida pelo estabelecimento de novos meios de controles centralizados, particularmente, mas não somente, no que concerne ao conjunto do sistema educacional brasileiro.

É nesse contexto contraditório que vimos emergir, em um plano mais amplo, a “questão local” como fenômeno alvo de preocupações teóricas no campo das ciências humanas, também em escala internacional. Na verdade, “o local” como objeto das ciências humanas não é novo. Estudos clássicos, como o de Tocqueville (1977), já destacavam a importância da atribuição ou da restituição de poderes às instâncias administrativas locais, na condição de um meio poderoso para estreitar os vínculos entre os cidadãos e o poder, como requisito básico para a vigência do regime democrático liberal. De outra perspectiva, a chamada corrente “comunitarista”, vinculada a determinado tipo de sociologia rural ou de certos estudos antropológicos, foi, de certo modo, pioneira na análise radical da valorização sistemática das entidades territoriais comunitárias. Isto, com base na identificação da importância dos liames sociais advindos de uma herança cultural comum compartilhada, por seu turno, vista como instrumento de resistência contra os perigos da modernidade (BOURDIN, 2000). Concepção esta que se revigorou no contexto das novas formas contemporâneas de articulação entre o local, o nacional e o global, mas que, em certa medida, deixa de considerar que tais resistências não podem ser unívocas, quando se tem por referente que o local só existe em contraposição ou relação com os outros locais, com as demais instâncias sociais, mesmo que não deixe de guardar, por meio de processos dinâmicos, suas especificidades socioculturais e econômicas.

Por outra parte, Dowbor, tratando da questão segundo a perspectiva de resistência ao global, destaca que quando mais avança a globalização, maior é o impulso das pessoas na direção do resgate do espaço local, buscando uma melhoria das condições de vida. Em suas palavras:

Na realidade, a nossa cidadania se exerce em diversos níveis, mas é no plano local que a participação pode se expressar de forma mais concreta. A grande diferença, para municípios que tomaram as rédeas do próprio desenvolvimento, é que em vez de serem objetos passivos do processo de globalização, passaram a direcionar a sua inserção segundo os seus interesses. Promover o desenvolvimento local não significa voltar as costas para os processos mais amplos, inclusive planetários: significa utilizar as diversas dimensões territoriais segundo os interesses da comunidade (DOWBOR, 2007, p. 78).

Nos debates sobre a questão em tela se encontram argumentos baseados na concepção de que as cidades detêm os sustentáculos do exercício da cidadania, da aceitação das diferenças, do multiculturalismo, da participação cidadã, e da prática da fraternidade e da solidariedade. Entretanto, face aos padrões de sociabilidade imperantes, elas têm sido o lócus diretamente relacionado com as práticas competitivas, a violência, a insegurança, o desconhecido, o anonimato, o individualismo, a desconfiança, enfim, o epicentro da exclusão (AZEVEDO, 2009a).

Perante esse contexto, consideram-se as dificuldades do equacionamento universal de tais problemas, sobretudo porque, mesmo originados nas formas de articulação/regulação globais, são vivenciados localmente. Por isto, postula-se que a busca das soluções concernentes requer a articulação das relações sociais segundo uma perspectiva solidária e integrada aos próprios espaços locais. Diante desta situação é que Santos (2002, p. 71) afirmou ser “a cidade o único lugar em que se pode contemplar o mundo com a esperança de produzir um futuro”. Isto, entretanto, considerando que, como fruto de um processo histórico, a cidade não é uma *tábula rasa*, e sim uma construção humana, composta por pessoas, empresas, instituições, valores e manifestações sociais e culturais, energias estas que a dinamiza e a torna atuante nas mais distintas direções, a depender das forças em presença.

Sem querer assumir uma postura apologética, não podemos negar a importância que, em vários contextos sociopolíticos, tanto no plano nacional como no mundial, o poder local constituiu palco de emergência de novos atores, movimentos e instituições que atuaram – e atuam – na direção da democratização das estruturas estatais, e das relações entre estas e a sociedade civil em lutas voltadas para a construção de novos padrões de justiça social.² É neste sentido que, considerando as condições favoráveis que porta o poder local para a materialização da democracia, Nadal e Farreras afirmariam:

As Municipalidades são ou se convertem no órgão da representação popular mais diretamente identificável para o cidadão. A instância municipal aglutina melhor do que outras o tecido social, com suas aspirações e frustrações e é a mais válida intérprete aos olhos dos cidadãos que, com perspicácia política indiscutível, projetam o conjunto de suas esperanças e reivindicações na vida municipal: é, portanto, o autêntico espaço vital onde um cidadão pode chegar a considerar a vida política perfeitamente tangível (NADAL e FARRERAS, 1982 *apud* MASSOLO, 1988, p. 40).

Em face dos argumentos anteriormente apresentados, partimos na pesquisa da consideração de que os novos processos afetam a sociedade globalmente e tem inserção, como não poderia deixar de ser, em todo o tecido social. Esta, entretanto, mesmo afetando a natureza do local, não dissolve o fato de que a localidade é também produtora de uma realidade social própria, advinda da sua história, da sua estruturação socioeconômica e dos processos sociopolíticos que se forjam em determinadas conjunturas (VERGÈS, 1983).

Nessa perspectiva, ao termos focalizado a atuação do poder local na definição/redefinição e implementação de dispositivos voltados para a criação e o funcionamento dos sistemas municipais de ensino (SMEs), no contexto de respostas das municipalidades a iniciativas da União, analisamos a dimensão da educação enquanto

2. Sobre o contexto europeu confira Kowarick (1995), Castells e Borja (1996), Escobar e Solari (1996), entre outros autores.

política pública. Para tanto, tomamos por base o conceito de “referencial” – e as duas dimensões fundamentais que o envolvem – para a análise do fenômeno destacado, quais sejam: *i*) a dimensão intelectual, representada pelo processo de construção de uma visão de mundo que, por seu turno, vai determinar a percepção dos atores que têm poder de intervir nas decisões; e *ii*) a dimensão de poder, representada pelo processo por meio do qual uma nova hierarquia é implantada entre os novos atores que participam das decisões e suas influências sobre aqueles que detêm a condução principal do processo político localmente (MULLER, 1990).

A pesquisa, como antes mencionamos, procurou investigar repercussões de um conjunto de programas e projetos federais voltado para a democratização da gestão da educação nas municipalidades nordestinas. São ações que compõem, por sua vez, atividades de assistência técnica e financeira da União com os municípios no quadro do regime de colaboração entre estes dois entes federativos.

Na impossibilidade de dar conta no espaço deste artigo do conjunto de iniciativas investigadas, nos centraremos em resultados obtidos por meio da análise do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), particularmente no que concerne ao seu Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (Sicme). Isto com base no exame de documentos do MEC relativos às informações de 2004, 2005 e 2006, bem como a utilização destes dados brutos de 2005 pertencentes aos municípios dos nove estados da região Nordeste cadastrados neste sistema. Além de que nos centraremos também na análise de dados advindos de dez entrevistas realizadas com pessoas participantes da gestão da educação de sete municípios pertencentes aos estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, tal como apresentaremos em seguida. Antes, contudo, visando delinear melhor nosso objeto e objetivos, tratar-se-á de nuances do poder local e da educação no Brasil.

2 O PODER LOCAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Entre nós, a questão da descentralização das políticas e da política educacional, historicamente, sempre foi tomada como sinônimo de democratização, em face das características centralizadoras que marcaram a ação do Estado desde sua constituição enquanto tal. Estas, como se sabe, se presentificaram nos processos por meio dos quais se desenvolveu a modernização capitalista, o que inclui também os vários períodos em que tiveram vigência regimes de exceção (IANNI, 1971; FERNANDES, 1977; DRAIBE, 1985).

Em tal contexto, ao tomarmos por foco a relação entre o poder local e a oferta da educação, necessariamente, nos defrontamos com questões relativas aos processos que dizem respeito à ação do Estado, à descentralização e à municipalização da educação. No caso brasileiro, isto pressupõe, também, considerar

o regime de colaboração entre os entes federados que integram o nosso regime federativo. Neste sentido, um enfoque histórico do tema nos mostra que este não se apresenta como debate novo, visto que pode ser encontrado nos mais diferentes contextos sócio-históricos da realidade brasileira.

Como já salientamos em outro contexto, a recorrência dos períodos de exceção em relação aos curtos momentos de vigência da normalidade democrática, desde que nos tornamos nação independente, consolidou no imaginário nacional a representação que tende a identificar a descentralização e o poder local como sinônimo de democratização, ao passo que a centralização é tida como de autoritarismo. Em relação à longevidade do debate sobre a questão da descentralização, podemos citar como exemplo a postura marcante do intelectual Anísio Teixeira,³ assumida desde os anos iniciais do século XX. *Persona* influente nos debates, na formulação e mesmo na execução de determinados programas de ação voltados para a educação, Teixeira destacou-se em seus inscritos em relação à defesa da descentralização da gestão da educação e das escolas, em contexto em que se colocava frontalmente contrário ao Estado centralizador da era varguista (AZEVEDO, 2009b). De fato, na sua produção intelectual, é possível identificar o engajamento em luta ferrenha contra a atuação do Estado burocrático centralizador característico da Era Vargas e que havia se firmado no período da ditadura do Estado Novo.⁴ Colocando-se frontalmente contra as práticas centralizadas, propugnava por uma distribuição equitativa do poder entre as distintas esferas administrativas (TEIXEIRA, 1956). É neste quadro que defendeu o papel ativo do poder local e das municipalidades na responsabilização com a oferta da educação. Ao fazê-lo, atribuiu às práticas centralizadas de regulação os problemas existentes para que não fosse concretizada a educação das massas.

Toda organização e administração, na medida em que cresce, tende a usar, inevitavelmente, processos de mecanização e uniformização. Como isto é, por assim dizer, incompatível com o processo educativo, quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações. Logo, a administração municipal das escolas, enquanto não pudermos estabelecer a distrital, constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro (...) Também socialmente recomenda-se a responsabilidade local. A escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior

3. Um dos participantes do Movimento dos Pioneiros da Educação ocorrido nas primeiras décadas do século XX e que, até sua morte, ao seu modo, sempre foi um batalhador para a implementação da educação pública de qualidade entre nós.

4. Como sabemos, trata-se do modelo de Estado que vai corresponder ao processo de desenvolvimento do capitalismo que alguns classificam de "modernização conservadora", inspirando-se na presença comum de características do modelo alemão segundo os padrões *bismarkianos*, assim classificado pelo sociólogo Berrigton Moore. Há a corrente da economia que classifica o modelo do Estado surgido no período como de tipo "desenvolvimentista". São conceituações que podem ser consideradas como as faces de uma mesma moeda.

da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos (TEIXEIRA, 1957 apud GADOTTI, 1996).

A defesa de Teixeira do protagonismo do poder local na educação se expressava, também, ou complementarmente, na defesa da autonomia das unidades escolares. Nesse sentido, considerava a citada autonomia como condição *sine qua non* para que os processos de escolarização se desenvolvessem com qualidade:

As escolas só voltarão a serem vivas, progressivas, conscientes e humanas, quando se libertarem de todas as centralizações impostas, quando seu professorado e pessoal a ela pertencerem, em quadros próprios da escola, constituindo seu corpo de ação e direção, participando de todas as suas decisões e assumindo todas as responsabilidades (...). O princípio da autonomia, consagrado quanto à universidade, tem de se estender a todas as escolas, como o princípio fundamental de organizações de ensino (TEIXEIRA, 1956).

Passados mais de meio século das postulações do autor, esse debate não foi arrefecido, continuando a fazer parte de determinados tipos de representações sociais caracterizadas por um núcleo que traz presente a vinculação entre descentralização, poder local e democratização da educação. Como referido anteriormente, no bojo das reflexões sobre a globalização e suas repercussões na regulação das práticas sociais e das políticas públicas concernentes, os temas em destaque estão presentes. Malgrado se tratem de conjunturas bastante distintas, chama atenção a centralidade que continua a assumir o poder local e as municipalidades como terapia alternativa aos precários padrões de gestão das políticas sociais. É neste contexto que, entre outros, se situa Dowbor ao valorizar o local tendo por base a crença de que os territórios, em suas dimensões socioeconômica, cultural e política, podem interferir nos rumos do seu desenvolvimento, justo pela proximidade que mantêm com as pessoas e as instituições que neles se localizam e/ou habitam e dos quais são parte integrantes e ativas.

De certa maneira, deixamos de olhar o município como o lugar distante onde os projetos do governo central e estadual ou as iniciativas da grande empresa devem chegar para considerar o município como bloco básico de construção do conjunto. Uma economia poderia funcionar bem se as suas empresas fossem geridas de forma caótica? Adotando o mesmo raciocínio para a nação, podemos nos perguntar se é viável uma racionalidade nacional sem se promover a racionalidade do conjunto das unidades que a compõem [...] Ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproxima-se a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a “marginalidade urbana” que se tornou a forma dominante de manifestação da nossa tragédia social (DOWBOR, 2006, p. 41-42).

Baseando-se em espécie de resistência ao tipo de regulação hegemônica, o autor em destaque vai postular a presença de um Estado forte que difere do centralizado. Para calçar suas propostas, apoia-se em Friedmann quando este afirma que:

Apesar de apontar para uma política localmente enraizada, um desenvolvimento alternativo requer um Estado forte para implementar as suas políticas. Um Estado forte, no entanto, não precisa ser pesado no topo, com uma burocracia arrogante e enrijecedora. Será mais bem um Estado ágil e que responde e presta conta aos seus cidadãos. É um Estado que se apóia amplamente numa democracia inclusiva na qual os poderes para administrar os problemas serão idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo, organizado nas suas próprias comunidades (FRIEDMANN, 1992 *apud* DOWBOR, 2006, p. 42).

É importante lembrar que o debate mais recente sobre a descentralização da educação tem suas bases legais firmadas na década de 1980. De fato, é a partir desse período que é retomada a democracia política, após 20 anos da Ditadura Militar instaurada em 1964. Neste contexto, o tema da descentralização e da democratização do Estado voltou como forte reivindicação das forças progressistas que, neste quadro, conseguiram registrar na Constituição Federal de 1988 (CF/88) um novo ordenamento político em termos do regime federativo.

Com efeito, a Constituição tornou-se um marco para a estrutura do federalismo brasileiro, ao se ter por referência os papéis atribuídos às municipalidades, a partir da nova condição de entes federativos. É neste contexto que volta à tona a valorização do poder local como instância de práticas democráticas. Ao mesmo tempo, começou a cair por terra a ideia, até então predominante, de que os municípios representavam tão somente o lócus de atuação do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações clientelísticas (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003).

Todavia, a ordem institucional/legal, forjada a partir de 1988, abriu também condições favoráveis para que tivessem curso, principalmente na década de 1990, processos de descentralização das políticas educacionais de acordo com as inspirações de caráter neoliberal. Como já referido, assistimos, assim, ao contraditório fenômeno de instalação de um novo ordenamento político-institucional democrático, ansiado historicamente pelas forças progressistas nacionais, mas que foi apropriado, por se mostrar propício, pelos interesses conservadores no modo de regulação estatal das políticas sociais e, entre elas, da política educacional, como tem amplamente analisado a literatura da área (PINTO, 2002; SILVA JUNIOR, 2002; GOMES, 2002a, entre outros autores).

Em termos concretos, entretanto, não podemos perder de perspectiva que a realidade é dinâmica e contraditória. Sendo assim, os processos de descentralização, mesmo orientados por referenciais antidemocráticos, concretizam-se por

meio da implementação de políticas que, apesar de atenderem aos ditames de uma ordem legal, são, sobretudo, uma construção sociocultural que tem a marca dos atores que os colocam em ação nos espaços locais.

Considerando-se esse movimento contraditório, vale lembrar que a Carta Magna, ao reconhecer o município como ente autônomo da Federação e com a atribuição de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988), abriu as possibilidades da descentralização. Além de que tais possibilidades foram reforçadas pela determinação do atendimento pelas municipalidades da educação obrigatória, devendo estas priorizarem a oferta do ensino fundamental e da educação infantil. Vale lembrar ainda que a Constituição em seu Art. 211 prescreveu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, já em conjuntura política em que estavam em mudança as relações entre o Estado, a sociedade e a educação, para a qual se tentava impingir os ditames do mercado, avança a regulamentação sobre as atribuições das municipalidades. Neste sentido, a LDB, ao proceder à regulamentação, introduziu, com a confirmação da titularidade constitucional dos SMEs, a possibilidade de os municípios optarem por duas outras formas de organização da educação municipal: a primeira pela integração ao sistema estadual e a segunda pela composição com o Estado de um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

Tais possibilidades, para alguns, seriam inconstitucionais porque reduzem o caráter descentralizado dos sistemas de ensino. Este se coaduna com o princípio federativo, ao possibilitar maior flexibilidade e o estabelecimento da colaboração recíproca com os demais entes federados. Nesse sentido, abriram-se as chances para que as relações interfederativas possam perder o caráter hierárquico historicamente prevalecente e sejam inauguradas novas ligações que respeitem os campos próprios de cada ente em termos de suas competências, mediadas pelo princípio da colaboração.

Para integrar o regime de colaboração nessa perspectiva, é necessário que os municípios instituam seus sistemas municipais de ensino, tal como já existem nos estados federados e na União. Esta ação, por seu turno, exige a criação do Conselho Municipal de Educação (CME), bem como de outras instâncias que envolvam a ampla participação da sociedade civil, o que abre brechas para a maior participação das coletividades locais na esfera pública das decisões educacionais e, portanto, para a democratização da gestão pública da educação.

Por outra parte, ainda que as políticas educacionais da década de 1990 tenham induzido crescente municipalização do ensino fundamental e criado, de forma autoritária e imposta, canais de participação popular no controle dos serviços de educação em nível local, por isso mesmo, as municipalidades foram alçados ao centro da cena das questões educacionais no nível de suas competências. Neste movimento, muitos governos locais reverteram o curso das medidas de políticas impostas, em um processo criativo de resistência aos ditames de um projeto de educação e de sociedade marcados por um tipo de regulação social que vinha contribuindo para ampliar os níveis de exclusão (ARRETCHE, 2002a; CLEMENTE, SPINK, 1997; ALMEIDA, CARNEIRO, 2003).

Mais recentemente, com a nova coalizão que assumiu o poder nos anos iniciais da década de 2000, programas e projetos foram reconfigurados segundo referenciais normativos que, nas intenções proclamadas, passaram a destacar medidas de política opostas às regulações orientadas pelas diretrizes neoliberais. Isto, inclusive, em termos de abertura e permeabilidade para a participação das coletividades locais nas decisões sobre a gestão da educação (AZEVEDO, 2009b), tal como procuraremos demonstrar a seguir.

3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E OS SISTEMAS DE ENSINO NO CONTEXTO DAS AÇÕES DO REGIME DE COLABORAÇÃO DA UNIÃO

Por meio da coalizão que ascendeu ao governo brasileiro, no ano de 2003, vimos se aprofundarem relações de colaboração entre a União e os municípios, entre outros meios, através da expansão e/ou modificação de programas e projetos que tiveram início nos anos 1990, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Face aos referenciais normativos diferentes do governo Lula e do governo FHC, no entanto, o citado aprofundamento passou a ser norteado por valores que buscam reforçar um tipo de regulação estatal que visa à ampliação da proteção social por meio da ação direta dos governos, segundo as diretrizes de um projeto democrático popular. Neste sentido, não encontraremos reforços à diminuição da ação estatal nas políticas sociais. Ao contrário, assistimos as tentativas de recomposição da ossatura material do Estado que vinha sendo decomposta, segundo as orientações neoliberais, doutrina que forneceu o sistema valorativo do projeto de sociedade dos dois governos que antecederam o de Lula (AZEVEDO, 2009b).

É diante de tal conjuntura que veremos ser reforçada a ação da União no sentido de prestar assistência técnica e financeira às municipalidades para que estas criem os seus sistemas de ensino e, desse modo, gozem da autonomia que lhes conferem a Carta Magna e a LDB em termos da gestão da educação nos seus territórios. Assim, identificamos ações que explicitam claramente o exercício do regime de colaboração entre a União e os municípios, em certa medida, desconhecendo mesmo os papéis e as funções dos estados federados.

Entre essas ações, situa-se o Pró-Conselho, programa que objetiva fortalecer os conselhos municipais de educação (CMEs), por meio da consideração do papel que cabe ao MEC de “prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e atuar em colaboração com Estados e Municípios” (BRASIL, 2005a). Desta perspectiva, vamos encontrar a defesa da ideia da autonomia dos entes federados. No discurso do poder central, o sistema de ensino é compreendido como “o conjunto de instituições e as diretrizes normativas da organização e da gestão das atividades educacionais de cada um (dos) ente(s) federado(s)”, entendendo-se que esse conceito tem por base ou contém três princípios fundamentais, a saber: “organização, autonomia e a visão de totalidade. Ou seja: todas as atividades educacionais sob a responsabilidade de um ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) se organizam em um sistema de ensino, têm autonomia e estrutura próprias, obedecendo os ordenamentos legais pertinentes” (BRASIL, 2005b).

O forte investimento do poder central na viabilização de ações de colaboração voltadas para a autonomia das municipalidades em matéria de educação tem na criação da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (Cafise) uma das suas externalidades. Na reforma empreendida no MEC, foi criada na Secretaria de Educação Básica a Cafise, pertencente ao também criado Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Coube à primeira a responsabilidade em relação à coordenação e à execução do Pró-Conselho.

Observamos com esse fato dois movimentos. O primeiro diz respeito à importância atribuída às ações voltadas para o município, na medida em que, para viabilizá-las, é criado um instrumento de política expresso no departamento anteriormente citado e na Cafise. A segunda, de modo interligado, mostra as preocupações do governo com a recomposição da estrutura e da organização da máquina governamental para fazer jus às prioridades estabelecidas, em perspectiva bastante diferenciada do governo anterior.

Ainda que os dois instrumentos de política fossem criados com a justificativa de colaborarem com a implementação dos sistemas de ensino, o Pró-Conselho, como revela o próprio nome do programa, objetiva muito mais o fortalecimento de um dos pilares desses sistemas, ou seja, os CMEs, como expressam seus objetivos (BRASIL, 2005a):

- Preparar e implantar um banco de dados nacional sobre os conselhos municipais de educação.
- Fortalecer a identidade dos CMEs como órgãos do poder público e parte da estrutura do sistema educacional.
- Ampliar o conhecimento e o debate da legislação educacional, subsidiando o trabalho dos conselhos.

- Engajar a atuação dos conselhos na perspectiva da garantia do direito à educação como política de promoção da inclusão social.
- Promover o intercâmbio e a colaboração entre os CMEs.
- Propiciar o fortalecimento dos CMEs.
- Incentivar a participação da sociedade civil na gestão educacional.
- Fomentar a criação de CMEs.

Tal privilegiamento, por seu turno, se encontra embasado na compreensão de que os CMEs constituem órgãos de Estado e, portanto, “são nacionalmente parte estrutural e estruturante da organização e do funcionamento do sistema educacional e devem ser fortalecidos nas suas competências e inseridos no sistema de informações educacionais do MEC” (BRASIL, 2005a). O destaque reservado aos CMEs encontra sua lógica na própria constituição histórica do sistema educacional brasileiro, ao se considerar que, nas propostas de organização da educação brasileira e na legislação concernente, em primeiro lugar, foram criados os conselhos de educação e só em seguida os sistemas de ensino.

Conforme registra a literatura, as primeiras experiências deste tipo de conselho surgiram ainda no Império, no estado da Bahia e no município do Rio de Janeiro. No âmbito do poder central, ainda que propostas tenham começado a ser debatidas nos anos 1840, é no ano 1911 que efetivamente se cria o Conselho de Educação (ROMANELLI, 1998; RIBEIRO, 1978). Desde então, este teve seu funcionamento em nível nacional assegurado, mesmo que ao longo do tempo tenha sofrido reestruturações e mudança de nome, até assumir a denominação de Conselho Nacional de Educação (CNE), tal como o conhecemos hoje. Nos estados, é possível encontrar experiências de conselhos entre 1930 e 1960. Não obstante, só foram efetivamente institucionalizados quando da promulgação da LDB de 1962 (Lei nº 4.024/1961). Os conselhos municipais tiveram experiências pioneiras entre 1970 e 1990, mas sua efetiva institucionalização ocorreu a partir da CF/88, que criou os sistemas municipais de educação (CURY, 2001).

De uma perspectiva histórica, é a partir da Constituição de 1934, portanto na segunda República, que houve o registro da organização da nossa educação por meio de sistemas de ensino. Todavia, ainda não se cogitava o município como ente federativo – o que só irá ocorrer mais de meio século após, quando da promulgação da Constituição de 1988 –, criando-se, então, os sistemas federal e os estaduais, abrindo, também, a possibilidade legal destes serem criados pelos municípios.

Assim, mesmo os conselhos de educação integrando atualmente a gestão dos sistemas de ensino, na história e na legislação educacional, não há uma relação direta entre sistema de ensino e eles. Se nos âmbitos federal e estadual a tradição já instituiu a presença vinculada de ambos, nos municípios ainda encontramos conselhos sem a criação do sistema e vice-versa. No caso de conselhos municipais

de educação em municípios que não instituíram seus sistemas de ensino, estes se situam como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão das secretarias de educação, segundo as atribuições que lhes são conferidas nas respectivas leis de criação (BRASIL, 2006).

Por meio dessa identidade histórica que forjou os conselhos, podemos compreender o porquê do privilegiamento do Pró-Conselho como programa federal voltado para o fortalecimento, em última instância, dos sistemas de ensino. Neste sentido, este se estrutura por meio de três eixos, a saber.

(...) a organização de um Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME), o desenvolvimento de ações de capacitação de conselheiros municipais de educação e a assinatura da Revista Documenta do Conselho Nacional de Educação para todos os conselhos municipais de educação em funcionamento (BRASIL, 2005a).

4 RESPOSTA DOS MUNICÍPIOS NORDESTINOS ÀS AÇÕES DE COLABORAÇÃO DA UNIÃO: O CASO DO SICME

Tal como já mencionado, o Sicme é parte do Pró-Conselho e foi instituído em 2004. Trata-se de uma ação que tem por objetivo fornecer subsídios que permitam obter a caracterização dos conselhos municipais de educação do Brasil, por sua vez, objetivando, entre outras coisas, a formulação da política educacional pelo MEC e, ao mesmo tempo e interligadamente, fornecer dados para o desenvolvimento de estudos e investigações sobre a gestão democrática da educação, como é o caso da presente pesquisa.

Nesse contexto, o Sicme fornece também informações que vêm sendo utilizadas na formulação e na implementação dos processos de capacitação de conselheiros, “a partir de informações atualizadas sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos. O sistema possibilita ainda o monitoramento do Pró-Conselho, quanto ao seu impacto na criação e no fortalecimento dos CME” (BRASIL, 2005a).

Focalizando o universo nordestino, temos que aos nove estados da região correspondem 1.793 municípios (tabela 1), que têm relação com cerca de um terço do total das municipalidades brasileiras. De princípio, este universo representa parcela importante a que se destinam as ações do Pró-Conselho, na perspectiva do seu fortalecimento como ente federativo no que lhe concerne em termos de gestão da educação nos seus territórios.

TABELA 1
Estados do Nordeste por quantidade de municípios e população estimada

Estado	Municípios (quantidade)	População (estimativa)
Maranhão	217	6.367.318
Piauí	223	3.145.325
Ceará	184	8.547.809
Rio Grande do Norte	167	3.137.541
Paraíba	223	3.769.977
Pernambuco	185	8.810.256
Alagoas	102	3.156.108
Sergipe	075	2.019.679
Bahia	417	14.637.364
Total	1.793	53.591.377

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE).

Conforme rezam as normas do programa, a adesão dos municípios ao Sicme é espontânea, podendo ser feita pelos gestores municipais via internet no *site* do ministério. Trata-se de um cadastramento, renovado anualmente, com questões que alimentam o banco de dados do Pró-Conselho desde 2004.

TABELA 2
Brasil – região Nordeste, municípios cadastrados no Sicme
(Em %)

Estado	Total	Município		
		Cadastrado		
		2004	2005	2006
Alagoas	102	36,0	27,0	27,0
Bahia	417	38,0	37,0	44,0
Ceará	184	32,0	30,0	47,0
Maranhão	217	25,0	22,0	31,0
Paraíba	223	34,0	29,0	47,0
Pernambuco	185	63,0	27,0	34,0
Piauí	223	29,0	19,0	33,0
Rio Grande do Norte	167	40,0	35,0	32,0
Sergipe	75	43,0	31,0	89,0
Região Nordeste	1.793	37,0	29,0	41,0
Brasil	5.560	44,0	38,0	44,0

Fonte: Pró-Conselho/MEC.

Os dados da tabela 2 demonstram que o programa em análise vem tendo significativa adesão dos municípios brasileiros. De um total de 5.560 municípios existentes no país, 2.425 (44%) se cadastraram no Sicme em 2004, quando a ação foi iniciada, sendo igual o percentual em 2006. Em termos da região Nordeste, observa-se *performance* semelhante à nacional, muito embora os percentuais de cadastramento tenham passado de 37% em 2004 para 41% em 2006, ou seja, proporcionalmente houve maior adesão na região. Observa-se um refluxo do cadastramento em 2005, detectado na pesquisa como decorrente das dificuldades de adaptação a novas rotinas por parte dos novos governos municipais eleitos em 2004 e que iniciaram mandato em 2005.

O cadastro no Sicme é renovado anualmente, e, por conseguinte, os dados não podem ser vistos como cumulativos em termos de adesão. Observamos casos em que os municípios deixaram de se recadastrar por terem perdido prazo, ou pela demissão da pessoa responsável quando de mudança da gestão. Não obstante, excetuando-se os municípios de Alagoas que diminuíram a participação (de 36% em 2004 para 27% em 2006), bem como os do estado de Pernambuco (com uma diminuição de 63% em 2004 para 34% em 2006), nos demais estados do Nordeste, a adesão tendeu a aumentar significativamente (tabela 2). Esses resultados podem ser um indicativo de presença de permeabilidade do poder local na direção da busca de apoio para a assunção de suas responsabilidades constitucionais e de certa autonomia, sobretudo, ao termos em conta que se trata de uma adesão espontânea.

Como já anteriormente comentado, entre o conjunto de instrumentos de política educacional destinados a compor os sistemas municipais de ensino e a apoiar a gestão democrática da educação, se situam os CMEs. Nos citados comentários, foi enfatizada a questão da tradição dos conselhos entre nós, ainda que, historicamente, tenham se iniciado pela instância federal e, em seguida, tenham surgido na estadual. Só bem recentemente é que os CMEs entraram em pauta na agenda da educação brasileira, em face do *status* de ente federativo a que foram alçadas nossas municipalidades.

TABELA 3
Brasil – região Nordeste, municípios cadastrados no Sicme que possuem lei de criação do CME
 (Em %)

Estado	Com Lei do CME		
	2004	2005	2006
Alagoas	41,0	29,0	61,0
Bahia	84,0	84,0	88,0
Ceará	52,0	66,0	77,0
Maranhão	43,0	55,0	65,0
Paraíba	56,0	72,0	86,0
Pernambuco	67,0	76,0	84,0
Piauí	23,0	29,0	34,0
Rio Grande do Norte	86,0	88,0	94,0
Sergipe	47,0	52,0	58,0
Região Nordeste	62,0	69,0	75,0
Brasil	72,0	80,0	84,0

Fonte: Pró-Conselho/MEC.

Essa tradição se reflete na quantidade de municípios participantes do Sicme que vem criando a Lei do CME nos anos considerados pela pesquisa. Ao observarmos os dados da tabela 3, temos que, em 2004, do total de municípios brasileiros cadastrados, 72% tinham essa lei e em um crescente, em 2006, o percentual encontrado foi de 84%. Para a região Nordeste, esses índices variaram entre 62% (2004) e 75% (2006). Tomando-se os nove estados da região Nordeste, notamos que também é bastante alta a relação entre os municípios participantes do programa em tela e os índices dos que possuem Lei do CME. Neste sentido, em 2006, destacam-se o Rio Grande do Norte (94% de 53 municípios), a Bahia (88% de 182), a Paraíba (86% de 105) e Pernambuco (84% de 62 municípios), sendo ainda significativos os percentuais do Ceará, do Maranhão e de Alagoas, todos acima de 60% (tabela 3). Além do conselho se constituir em um dos mais tradicionais instrumentos da gestão da educação, trata-se de instituição necessária para que os municípios possam ter acesso a um conjunto de programas e projetos da União que exigem mecanismos de controle social dos recursos transferidos e das ações concernentes.

Ainda que possam representar o resultado de uma indução, em certa medida “forçada”, e, muitas vezes, com composição nem sempre representativa dos grupos que compõem as coletividades locais, o existir dos conselhos com uma regulamentação pode também ser um mecanismo de controle democrático dos destinos da gestão, a depender do nível de organização da população no bloqueio de práticas do exercício do poder tradicional.

Se, por um lado, os CMEs, mesmo não sendo obrigatória sua criação, se beneficiam de uma cultura da tradição de conselhos como já demonstrado, os SMEs têm certo caráter de obrigatoriedade conferido pela LDB de 1996, além de existirem no nível da União e dos estados federados há bem mais tempo.

TABELA 4

Brasil – região Nordeste, municípios cadastrados no Sicme que possuem lei de criação do SME

(Em %)

Estado	Com Lei do SME		
	2004	2005	2006
Alagoas	27,0	29,0	39,0
Bahia	58,0	60,0	64,0
Ceará	29,0	52,0	53,0
Maranhão	30,0	51,0	56,0
Paraíba	27,0	41,0	58,0
Pernambuco	10,0	30,0	24,0
Piauí	25,0	31,0	34,0
Rio Grande do Norte	44,0	56,0	51,0
Sergipe	38,0	39,	39,0
Região Nordeste	34,0	48,0	50,0
Brasil	39,0	50,0	53,0

Fonte: Pró-Conselho/MEC.

Ao falarmos de “certa obrigatoriedade”, estamos nos referindo ao fato de que a legislação permite que os municípios criem seus SMEs ou optem por integrar o sistema de ensino do estado federado a que pertencem. Mas, de todo modo, devem ter um sistema, o que não ocorre com a obrigatoriedade do CME.

Em certa medida, essa obrigatoriedade em relação ao SME não vem sendo cumprida a contento. Os dados da tabela 4 mostram que dos 726 municípios da região Nordeste participantes do Sicme em 2006, apenas 50% (365) tinham criado a Lei do SME. Todavia, do total de municípios cadastrados pertencentes a quatro (44,4%) dos nove estados que compõem a região, o índice ficou abaixo de 40%. Neste caso, identificamos que as indefinições quanto à regulamentação da Lei do Regime de Colaboração são indicadas como empecilhos para esta criação, o que se alia, segundo depoimentos colhidos nas entrevistas, à ausência de capacidade técnica das municipalidades para darem conta do que consideram encargos com a presença do SME nos seus territórios.

TABELA 5
Brasil – região Nordeste, municípios cadastrados no Sicme que possuem lei de criação do Plano Municipal de Educação (PME)
 (Em %)

Estado	Com Lei do PME		
	2004	2005	2006
Alagoas	5,0	25,0	18,0
Bahia	13,0	39,0	40,0
Ceará	17,0	48,0	87,0
Maranhão	33,0	45,0	51,0
Paraíba	11,0	28,0	39,0
Pernambuco	3,0	48,0	35,0
Piauí	18,0	38,0	50,0
Rio Grande do Norte	55,0	66,0	77,0
Sergipe	13,0	4,0	15,0
Região Nordeste	17,0	41,0	47,0
Brasil	16,0	41,0	50,0

Fonte: Pró-Conselho/MEC.

No que concerne à lei do PME, a situação se mostrou bem semelhante à do SME. Conforme os dados da tabela 5, no último ano pesquisado, apenas 47% tinham promulgada a referida lei. Destacaram-se, no entanto, neste caso, os municípios cadastrados dos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte. Vale lembrar que a elaboração do PME é uma prescrição estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em janeiro de 2001. Portanto, em 2006, com exceção dos municípios dos dois estados anteriormente citados, não existia o plano em muito mais de 50% dos municípios entre os cadastrados no Sicme. Entre estes casos, se inseriram, por exemplo, os de Recife e Jaboatão dos Guararapes, de grande importância para o estado de Pernambuco. Nos depoimentos obtidos nas entrevistas com gestores da amostra pesquisada, entre os motivos alegados para a inexistência do PME, destacaram-se a falta de prioridade da gestão e de capacidade técnica e, ainda, as dificuldades de sistematização da pulverização de demandas advindas de resultados de conferências municipais de educação.

TABELA 6

Brasil – região Nordeste, municípios cadastrados no Sicme em 2006 por faixa de população e existência das leis do CME, do SME e do PME (Em%)

Faixa da população		CME	SME	PME
De 1 mil a 20 mil habitantes	63,8	41,6	27,4	24,4
Acima de 20 mil a 40 mil habitantes	19,6	15	10,4	8,6
Acima de 40 mil a 60 mil habitantes	7,0	4,8	3,8	2,8
Acima de 60 mil a 100 mil habitantes	4,4	3,4	2,2	1,8
Acima de 100 mil	5,2	5	4,6	3,4
Total	100,0	69,8	48,4	40,8

Fontes: FIBGE e Pró-Conselho/MEC.

A significativa existência de municípios no Brasil com pequenos contingentes populacionais se expressa na quantidade maior dos que têm aderido ao Sicme, mostrando a importância da presença do poder central para que estes entes federados possam cumprir com suas obrigações constitucionais. Neste sentido, as municipalidades da região Nordeste não fogem à regra. Entre as cadastradas no Sicme em 2006, verificamos que 83,4% tinham até 40 mil habitantes, como demonstram os dados da tabela 6. A relação entre o tamanho dos municípios e as dificuldades de uma implementação com maior grau de autonomia da sua política de educação foi detectada pela pesquisa na amostra de gestores entrevistados, ainda que as realidades sejam bastante desiguais e díspares. Observamos, por exemplo, o anseio pela melhor definição do quadro do regime de colaboração como meio de fortalecimento das iniciativas locais, tal como exemplificamos:

O que eu vejo no regime de colaboração, na colaboração entre União, estados e municípios é ainda a necessidade de trabalhar em conjunto, em cooperação pra melhorar a capacidade técnica dos municípios. Por exemplo, na capacitação que foi feita com os municípios, os cursos de especialização, ai sim, se deu condições para os municípios irem criando seus núcleos, suas próprias avaliações. São frutos do regime de colaboração. São políticas que foram sendo montadas e o município hoje está construindo equipe (...). Mas, quer dizer, há muita insegurança ainda com relação a isso (Trecho de entrevista com gestor do município de Bayeux – PB).

Então, a maioria dos secretários ainda não tem muita clareza dessa questão. Pra você vê do quanto o Estado às vezes é chamado a interferir pelo próprio município, que o município chega procurando na própria secretaria: “eu quero isso, eu quero aquilo”. Por que o Estado não faz mais isso, isso ai o Estado fazia não faz mais e a União tá fazendo, mas é muito indireto. Porque, agora, a gente não tem mais clareza até onde o Estado também pode ir, até aonde vai o município, até onde vai cada um (...). (Trecho de entrevista com gestor do município de Olinda – PE).

Verificamos situações em que a assistência da União é vista como eficaz, no sentido de apoiar e fortalecer as estruturas técnicas municipais. Todavia, a ausência de quadro de funcionários de carreira e a permanência de práticas tradicionais de gestão burocrática são contradições explicitadas que fragilizam e tendem a engessar ações que poderiam facilitar a melhoria da educação municipal. São inferências que podem ser ilustradas com os depoimentos que se seguem:

Então, eu acho assim: o regime de colaboração ta fortalecendo a discussão coletiva, e com isso também uma emancipação, uma visão melhor. Então essa luta (...) e o regime de colaboração fortalece a questão da capacitação do secretário e das equipes, com isso também vai favorecendo outras políticas (Trecho de entrevista com gestor do município de Natal – RN).

A gente sabe que pelas mudanças políticas no município nem sempre as equipes estão preparadas (...) Às vezes o pessoal é utilizado (...). Mas, mas o que acontece mais é ser colocado à margem. E tem ainda o problema da escolha de quem vai participar dos treinamentos, das capacitações. Nem sempre são as pessoas mais adequadas que depois voltam e ficam aqui. É um problema para fazer avançar (Trecho de entrevista com gestor do município de Alhandra – PB).

Observamos ainda indícios de que há municipalidades que parecem avançar em termos da luta pela valorização do seu papel no quadro nacional, para o que a atuação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) aparenta se destacar. Do mesmo modo, há coalizões no poder local buscando romper vínculos com as forças mais tradicionais, entretanto, ainda permeadas pelos valores da cultura autoritária que historicamente têm estado presentes nas nossas relações sociais.

Inclusive até o nome eu acho que hoje tem um respeito maior pela questão, pelo município, mas esse respeito também se da pela questão do município se impor o tempo todo. O município vai e diz: “eu sou um ente da Federação, vocês tem que me escutar”. Eu acho que a relação hoje com a Undime é mais de igual. Tem uma equipe maior olhando assim e isso foi crescendo inclusive lá em Brasília (Trecho de entrevista com gestor do município do Cabo de Santo Agostinho – PE).

O projeto começou no ano 2000, com a vitória de fulana. Uma das propostas, do grupo (...) das forças políticas que apoiaram a eleição de fulana na prefeitura uma das propostas na Educação era apoiar o processo de gestão democrática. Que desde o começo, a maioria não tinha nem muita ideia do que era Gestão Democrática (...) aqui existia uma briga tremenda e eu aprendi dentro dessa briga que democracia é uma delícia. É muito gostoso de trabalhar. Mas tem hora que você tem que dizer: - É assim! Tem que fazer dessa forma; porque, se não fizer dessa forma, tudo desanda e vai por água abaixo. Por esse ponto eu gosto da democracia. Mas tem hora que alguém tem que tomar o pulso (Trecho de entrevista com gestor do município de Olinda – PE).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa da qual aqui apresentamos alguns dos seus resultados, procuramos verificar se as formas tradicionais do exercício do poder local estariam mudando, em face das mudanças institucionais ocorridas no país, graças à vigência da democracia política. Neste contexto, nos ancoramos na análise de ações de cooperação da União com as municipalidades nordestinas, como estratégia de problematização e análise da questão que nos propusemos a investigar.

Sucintamente, podemos afirmar que há avanços identificados no quadro das respostas dos municípios, no sentido de buscarem fortalecimentos das suas responsabilidades constitucionais com a educação decorrentes da condição de ente federado. Todavia, as fragilidades encontradas nos seus territórios, particularmente em termos de recursos técnicos e infraestruturais, vêm resultando no não cumprimento de muitas de suas ações determinadas pelos marcos legais, como ilustraram as análises pertinentes ao que o cadastramento/adesão no Sicme permite desvelar.

Tais fragilidades constituem nichos em que pode continuar a se incrustar o poder local tradicional, impedindo o fortalecimento de suas coletividades e, portanto, de condições mais adequadas na oferta e no usufruto da educação por parte da maioria da população, como indicaram as entrevistas realizadas.

Revigorar a atuação da União na direção de quebrar as citadas fragilidades, garantindo, contudo, espaços de autonomia para que ações que respeitem as características locais sejam implementadas, constitui diretrizes que merecem ser consideradas. Isto por meio de um delineamento mais adequado do nosso pacto federativo, que não deixa de traçar os rumos nacionais da educação, mas respeitando e contribuindo para que estes sejam concretizados localmente por meio das especificidades encontradas e do fortalecimento das respectivas coletividades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H.; CARNEIRO, L. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 9, n. 1, maio 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002a.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, número especial, 2002b.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 80, p. 49-72, 2002.

- _____. A educação e a cidade. **Presença Pedagógica**, v. 87, p. 77-81, 2009a .
- _____. Programas federais para a educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, p. 211-232, 2009b.
- AZEVEDO, J. M. L.; GOMES, A. M. **Os sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração entre os entes federativos no contexto do poder local**. Recife: UFPE/CNPq, 2008. Relatório de Pesquisa.
- BARRETO, M. I. **Inserção internacional de governos locais**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- BOURDIN, A. **La question locale**. Paris: PUF, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- _____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Congresso Nacional, 23 dez. 1996.
- _____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. **Perfil dos conselhos municipais de educação**. Brasília, 2005a.
- _____. **Relatório Pró-Conselho**. Brasília, jul. 2005b.
- _____. **Guia de Programas**. Brasília: Pradime, 2006.
- _____. **Políticas de articulação e fortalecimento institucional dos Sistemas de Ensino**. Balanço da gestão 2003-2006. Brasília: Cafise, fev. 2007.
- _____. **Programa Nacional de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação**. Disponível em: <<http://pradime.mec.gov.br>>. Acesso em: dez. 2008.
- CARNEIRO, E. Regime de colaboração sem subordinação ou hierarquia. **Cadernos de Educação Municipal**, Brasília, Undime, n. 2, 2002.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 45, 1996.
- CLEMENTE, S.; SPINK, P. (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

CURY, J. Os Conselhos de Educação e a Gestão de Sistemas. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

DOWBOR, L. **Democracia econômica. Um passeio pelas teorias**. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/58_20071002174920.pdf>. Acesso em: 16 out. 2009.

———. Educação e apropriação da realidade local. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, maio/ago. 2007.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESCOBAR, S.; SOLARI, R. El municipio y la democracia moderna. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 142, 1996.

FAURE, A. Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. *In*: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (Ed.). **La construction du sans dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

FRIEDMANN, J. **Empowerment**: the politics of alternative development. Cambridge: Blackwell, 1992.

GADOTTI, M. **Uma só escola para todos**: caminhos da autonomia escolar. Petrópolis: Vozes, 1990.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GOMES, A. M. Política de avaliação da educação superior: avaliação e controle. **Educação & Sociedade**, Campinas, Cedes, n. 80, 2002a.

———. Conselhos municipais de educação de Pernambuco e processo de democratização da gestão escolar. *In*: SEMINÁRIO ESTADUAL PARA CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO. Recife, 2002b.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JAMENSON, F. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. São Paulo: Ática, 1996.

KOWARICK, L. Investigação urbana e sociedade. *In*: Reis, E.; Almeida, M. H.; Fry, P. **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec, Anpocs, 1995.

KOWARICK, L. Investigação urbana e sociedade. *In*: REIS, E.; ALMEIDA, M. H.; FRY, P. **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec, Anpocs, 1995.

LEÃO, A. C. **O sentido da evolução cultural do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, n. 24, 1988.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação & Sociedade**, Campinas, Cedes, v. 23, n. 80, 2002.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990.

PAIVA, V. N. **Educação popular e educação de adultos**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1983.

PINTO, J. M. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. **Educação & Sociedade**. Campinas, Cedes, n. 80, 2002.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

SANTOS, B. S. **As tensões da modernidade**. Fórum Social Mundial, Biblioteca das Alternativas, 2001. Disponível em: <<http://www.forumsocialmundial.org.br/portufues/biblioteca>>. Acesso em: 17 maio 2001.

SANTOS, M. **O país distorcido**. São Paulo: Publifolha, 2002.

SILVA JUNIOR, J. Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, Cedes, n. 80, 2002.

TEIXEIRA, A. S. Administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 63, 1956.

_____. **Educação e o mundo moderno**. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

_____. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: INL, 1976 (Atualidades Pedagógicas, v. 132).

_____. Congresso Nacional de Municipalidades, abr. 1957 *apud* GADOTTI, M. **Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica**. Campinas: Secretaria de Educação, III ERMEC, 1996.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

VERGÈS, P. Approche des classes sociales dans l'analyse localisée. **Sociologie du Travail**, n. 2, 1983.

PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO *VERSUS* DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Vera Maria Vidal Peroni*

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar as mudanças ocorridas nas relações entre o público e o privado, no atual contexto, de redefinições do papel do Estado, neste período particular do capitalismo, e suas implicações para a democratização da educação. E, ainda, problematizar a concepção de federalismo na situação de atuação do privado mercantil na definição de políticas públicas, nos vários entes federados. Em nível nacional, o destaque é o Movimento Todos pela Educação, mas existem muitas instituições atuando em rede e influenciando as políticas das mais variadas formas, por exemplo, a formação de professores,¹ o material pedagógico, as avaliações, as assessorias etc. Nos limites deste artigo, apresentaremos, em nível estadual, o caso do Rio Grande do Sul, da Agenda 2020, movimento de empresários que elaboram políticas públicas para o poder público executar nos próximos 20 anos. Não apenas o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário. Em nível municipal e escolar, demonstraremos o exemplo de parcerias em que o setor privado acaba influenciando a educação pública.

O texto está dividido em três partes. A primeira trata do contexto atual de redefinições no papel do Estado e da proposta de democracia nas teorias neoliberal e da terceira via. Na segunda, são apresentados alguns dados sobre parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor. E na terceira, os desafios da democratização da educação com consequências para o federalismo e o direito à educação.

* Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: veraperoni@yahoo.com.br

1. Ver a pesquisa de Eneida Shiroma, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Evangelista e Shiroma (2007).

2 O CONTEXTO

Na última década, os nossos estudos e pesquisas têm se dedicado a analisar este período particular do capitalismo, que após uma grande fase de expansão, que se iniciou no pós-guerra, vive um período de crise e suas principais estratégias de superação (neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e terceira via) redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais, com profundas consequências para a relação público – privado.

Apesar de as principais estratégias de superação da crise serem o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a globalização, principalmente financeira, para fins deste artigo enfocaremos as teorias neoliberais e a terceira via, pois elas têm papel central na redefinição das fronteiras entre o público e o privado, na mudança do papel do Estado para com as políticas públicas e nas consequências para a construção da democracia.

Com base em autores como Mézàros (2002), Antunes (1999) e Harvey (1989, 2005), defendemos a tese de que a crise atual não se encontra no Estado, é uma crise estrutural do capital, sendo que as estratégias de superação da crise é que redefinem seu papel, principalmente para com a execução de políticas sociais e, entre elas, a política educacional. As teorias neoliberais e a terceira via têm em comum o diagnóstico de que o culpado da crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende a privatização e a terceira via, o terceiro setor. Nos dois, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: um repassa para o mercado e a outra, para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos (PERONI, 2006).

Outra questão que se difere entre as teorias é a relação com a democracia. Conforme o neoliberalismo, a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal; já para a terceira via, este sistema político deve ser fortalecido, mas entendido como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado e participação como a responsabilização na sua execução. A democracia, neste sentido, é uma abstração, pois ocorre seu esvaziamento como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização de direitos sociais (PERONI, 2009b). A seguir, apresentaremos os principais argumentos das teorias sobre a democracia.

Para a teoria neoliberal, o mercado é que deverá superar as falhas do Estado, já que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformá-lo ou diminuir sua atuação para superar sua crise. Assim, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo, a lógica de mercado deve prevalecer. Conforme Moraes:

O funcionamento da ordem de mercado é visto como um paradigma, um modelo de funcionamento para outras instituições sociais. Assim a pretensão destes analistas [neoliberais] é descobrir quais as regras constitucionais que, no plano das decisões coletivas (não-mercado), mais se aproximam da perfeição exibida por essa ordem (a do mercado). É o que chamam de economia constitucional, uma nova teoria do contrato social, que proporcione uma reconstrução da ordem social e política (MORAES, 2001, p. 49).

Para a teoria da eleição pública, corrente neoliberal conhecida como *Public Choice*,² o paradigma da ação humana em todas as dimensões passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses. Neste sentido, a escola prega que todas as relações tenham a relação de troca como modelo (BUCHANAN; MCCORMICK; TOLLISON, 1984).

Todas as correntes da teoria neoliberal criticam a democracia. Para Hayek (1983), há uma tensão entre liberdade individual e democracia. Conforme o autor, a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado como necessário e suficiente para a existência desta. Assim, o mercado deve ser protegido contra o Estado e a tirania das maiorias. E adverte que o Estado é influenciado ou vulnerável às influências das massas. E, assim, o cidadão, por meio do voto, pode decidir sobre bens que não são seus, adquirindo, inclusive, forma de distribuição de renda. Para o autor, a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia e deve ser contida, com o esvaziamento das instituições públicas, permeáveis à correlação de forças. Buchanan e os teóricos da *Public Choice* criticam o excesso de regulamentação e de Estado, pois julgam que estas atividades são onerosas para o conjunto da sociedade e diminuem sua produtividade. E defendem que é preciso estabelecer limites constitucionais contra as instituições democráticas vigentes: eliminando o voto, o que é mais difícil, ou restringindo seu impacto por intermédio da privatização e da desregulamentação, provocando o desmantelamento do Estado (PERONI, 2003).

Para Moraes (2001, p. 56), a *Public Choice* “nasce justamente do estudo da diferença entre estes dois universos (mercado e estado) e da tentativa de conduzir um deles ao modo operativo do outro – tornar as decisões ‘não-mercado’, mais próximas das ‘decisões tipo mercado’”.

A terceira via é uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social-democracia: “Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos para expandi-lo. A Terceira Via afirma que é necessário reconstruí-lo” (GIDDENS, 2001, p. 80).

2. Seu principal teórico é James Buchanan, é também conhecida como Escola de Virgínia, pois se constituiu no Instituto Politécnico da Universidade de Virgínia na década de 1950.

Giddens foi um dos teóricos que deu suporte intelectual para Tony Blair nestas reformas e apresentou-as com o nome de terceira via. Para o autor,

(...) Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo (GIDDENS, 2001, p. 36).

Os teóricos da terceira via concordam com os neoliberais que a crise está no Estado, que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal, só que a estratégia de sua superação para os neoliberais é a privatização e para a terceira via, o terceiro setor (PERONI, 2006).

O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a terceira via, reformá-lo e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Os dois querem racionalizar recursos e diminuir os gastos estatais com as políticas sociais e diminuir o papel das instituições públicas, que, como vimos no diagnóstico neoliberal, são permeáveis à correlação de forças. Além disso, o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado” pela crise. Como a terceira via não rompe com este diagnóstico, ela propõe repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado, que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais (PERONI, 2007).

A seguir, apresento um quadro síntese, para visualizar melhor as discussões apresentadas neste item.

QUADRO 1

Neoliberalismo e terceira via – especificidades e similitudes entre as teorias

	Neoliberalismo	Terceira via
Diagnóstico	O Estado provocou a crise	O Estado provocou a crise
Estado	Mínimo	Reforma do Estado Administração gerencial Parcerias
Políticas sociais	Privatização	Parcerias com o terceiro setor
Democracia	Totalitária, culpada pela crise, Estado gastou demais atendendo demanda dos eleitores	Deve ser fortalecida Democratizar a democracia ¹ Participação da sociedade na execução das políticas
Gestão	Gerencial	Gerencial

Elaboração da autora – síntese de estudos sobre o tema.

Nota: ¹ Expressão utilizada por Giddens (2001).

3 O SETOR PRIVADO E A POLÍTICA PÚBLICA

No Rio Grande do Sul, a Agenda 2020, movimento liderado por alguns empresários, iniciado em 2006, elabora uma agenda para o poder público gaúcho executar nos próximos 20 anos.

Na gestão pública, que nos interessa mais de perto, os projetos são: Reforma da Previdência, Estudar a Retirada do Estado de Serviços de Mercado, Publicização de Serviços Não Exclusivos do Estado, Teto Salarial e Lei de Responsabilidade Fiscal, Transparência na Gestão Pública e nos Serviços Delegados, Implementação das PPPs (parcerias público-privadas), Reforma Administrativa e Modernização da Administração Pública Estadual (Gestão e Qualidade).

O projeto Publicização de Serviços Não Exclusivos do Estado, inclusive, apresenta fases de implementação, como a legislação sobre o tema proposta por ele e já aprovada em 2009. Verificamos que a definição de publicização da Agenda 2020 é a mesma do Documento sobre a Reforma do Estado:

A publicização trata da migração de parte da gestão dos órgãos prestadores de serviços não exclusivos de Estado (nas áreas da arte e cultura, pesquisa, meio ambiente, esportes, assistência social, educação e saúde) para entidades públicas de direito privado, cujo protótipo são as Fundações, veladas pelo Ministério Público – chamadas Organizações Sociais (BRASIL, 1995).

A educação também está na agenda de publicização “Em áreas críticas, como educação e saúde, a publicização deve ser trabalhada em fases, através de projetos-piloto que comprovem a eficiência e continuidade destes serviços pelas Organizações Sociais” (AGENDA 2020).

Na educação, a proposta é o projeto Educação Básica de Qualidade. Com o diagnóstico de que o “RS precisa melhorar seus índices de desempenho escolar no cenário nacional conforme revelam os indicadores nacionais de educação do ensino fundamental e médio”, a proposta da Agenda 2020 é “que o RS garanta uma educação básica de qualidade para todas as crianças e jovens gaúchos” (AGENDA 2020). Não fica claro quem deve garantir esta qualidade. A agenda apresenta como objetivos estratégicos, conforme informações em sua página:

Modernizar e aumentar a eficiência da gestão pública com adequação do tamanho do estado;

Investir na valorização e qualificação dos professores;

Definir e implementar um modelo de educação básica com foco na qualidade;

Capacitar para o empreendedorismo, gestão e qualidade, e inovação e tecnologia;

Estabelecer e executar políticas de fomento e incentivo à inovação e tecnologia;

Buscar maior integração entre empresas, instituições de pesquisa, universidades e Governo;

Garantir transparência na gestão pública através de um sistema de monitoramento pela Sociedade;

Garantir o cumprimento e a estabilidade das regras;

Incentivar e garantir meios de participação da Sociedade na Gestão Pública (AGENDA 2020).

4 PARCERIAS DO TERCEIRO SETOR COM REDES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Apresentaremos algumas propostas de PPPs, com a lógica empresarial influenciando o ensino público. São muitas as parcerias em andamento, mas, para exemplificar, são apresentadas duas que têm um caráter mais nacional, o Instituto Unibanco, com o governo do estado do Rio Grande do Sul, e o Instituto Ayrton Senna (IAS), com uma rede municipal, por ser objeto da pesquisa que estamos realizando há vários anos.

4.1 Programa Jovem de Futuro: parceria entre a Secretaria Estadual de Educação e o Instituto Unibanco

O Instituto Unibanco se apresenta como:

(...) braço social do conglomerado Unibanco, a instituição foi criada em 1982 e é responsável pelas iniciativas de cidadania corporativa da organização, concentrando suas atividades em apoio à juventude, nas áreas de educação, trabalho e responsabilidade socioambiental. Suas iniciativas visam a aumentar o capital humano de jovens em situação de vulnerabilidade social, por meio da implantação de projetos que influenciem as políticas públicas.³

É interessante observar que o Instituto Unibanco apresenta como missão: “Contribuir para o desenvolvimento humano de jovens em situação de vulnerabilidade”. O termo missão já é embasado em teorias gerenciais, mas o que é mais interessante para a nossa discussão neste trabalho é que o instituto pretende influenciar na efetividade das políticas públicas, como podemos observar quando apresenta a visão: “Concebendo, validando e disseminando princípios e tecnologias sociais que contribuam para aumentar a efetividade de políticas públicas” e também o público-alvo: “jovens cursando escolas públicas de Ensino Médio.” Quer dizer, o instituto quer influenciar a escola pública, enquanto instituição (PERONI, 2009a).

3. Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br>>. Acesso em: 20 de abril de 2009.

São vários os projetos em andamento, mas apresentaremos o Programa Jovem de Futuro por estar sendo implementado no Rio Grande do Sul. Este visa:

Oferecer, a escolas públicas de Ensino Médio Regular, apoio técnico e financeiro para a concepção, implantação e avaliação de um plano de melhoria de qualidade, com duração de três anos, que vise, através de estratégias de incentivo a professores e alunos e de melhoria do ambiente físico, aumentar significativamente o rendimento dos alunos, nos testes padronizados de Português e Matemática, e diminuir os *índices de evasão*.⁴

As principais metas apresentadas pelo Programa Jovem de Futuro são:

Aumentar em 50% as médias de desempenho no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) da terceira série dos alunos das escolas públicas de ensino médio participantes do projeto e reduzir em 40% os índices de evasão escolar.

Melhorar as condições da prática docente e do ambiente educativo para transformar a escola em um ambiente onde respeito, solidariedade e disciplina estejam sempre presentes, apoiar a gestão participativa e guiada por resultados, melhorar o ambiente físico da escola e promover uma cultura de avaliação também são objetivos do projeto.⁵

O projeto, a partir de 2008, é executado em São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, sendo, respectivamente, quatro escolas (5.275 alunos), 25 escolas (40.824 alunos) e 20 escolas (35.969 alunos), em total de 82.068 alunos participantes (PERONI, 2009a).

Para implementar o Programa Jovem de Futuro, o Instituto Unibanco disponibiliza recursos técnicos e financeiros que serão utilizados em cada escola de acordo com as necessidades definidas no Plano Estratégico de Melhoria de Qualidade. Os recursos são voltados ao incentivo de alunos e professores e à melhoria da infraestrutura da escola:

Incentivos para professores: atividades de capacitação docente, *premiação por desempenho*, fundos de apoio a projetos pedagógicos.

Incentivos para alunos: monitoria, programa de tutoria com universitários, fundo de apoio a atividades e projetos promovidos por alunos, *premiação por desempenho escolar ou resultado em competições*, acesso a atividades culturais, acesso à participação em programas de qualificação profissional.

Melhoria da infra-estrutura física da escola: pequenas reformas, aquisição de material didático, aquisição e manutenção de equipamentos.⁶

4. Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br>>. Acesso em: 23 de abril de 2009.

5. Idem.

6. Disponível em: <www.unibanco.com.br>. Acesso em: 24 de abril de 2009.

É possível observar que a premiação por desempenho é entendida como incentivo, bem no âmbito da lógica mercantil. Em escolas carentes, com professores com baixíssimos salários e alunos em condição social precária, o instituto acaba entrando com sua proposta pedagógica, de gestão sem grandes resistências. Questionamos se não é uma forma de privatização da escola pública e uma forma de comprar políticas, princípios, enfim, o que Harvey (2005) chama de a mercatização de tudo.

4.2 Parceria entre o Instituto Ayrton Senna e as redes municipais do Rio Grande do Sul

Conforme o *site* do IAS “atualmente os programas Se Liga, Acelera Brasil e Circuito Campeão foram pré-qualificados pelo Ministério da Educação como ferramentas de apoio aos sistemas públicos de ensino para a promoção da qualidade da educação” (IAS, 2010). Questionamos como ficam as relações federativas em um contexto em que instituições privadas nacionais acabam por interferir em sistemas públicos de educação estaduais e municipais, inclusive com o aval e, em alguns casos, o financiamento do Ministério da Educação (MEC), como é o caso do IAS.

A pesquisa Parcerias na Gestão da Escola Pública foi realizada em municípios gaúchos, por pesquisadores do Núcleo de Política e Gestão da Educação da UFRGS. É parte da pesquisa nacional Análise das Consequências de Parcerias Firmadas entre Municípios Brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a Oferta Educacional e tem como objetivo verificar as conexões entre o público e o privado, por meio do estudo dos programas do IAS, instituição sem fins lucrativos que realiza ações educativas vinculadas a redes de ensino, executando diretamente políticas que seriam de responsabilidade do Estado.

As fontes principais da pesquisa foram entrevistas, documentos e observação nas escolas. Foram entrevistados secretários de educação, durante o período da parceria, o responsável pelo convênio na rede, professores, diretores e coordenadores pedagógicos.

Analizamos a parceria de sistemas públicos com o IAS porque esta instituição tem uma grande atuação nacional, mas existem muitas parcerias que influenciam redes públicas de educação atualmente no Brasil.

O instituto é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 1994. No início, atuava apenas em algumas classes de aceleração, mas, a partir de 2001, passa a agir diretamente no âmbito dos sistemas municipais, influenciando as políticas educacionais e a legislação dos sistemas públicos, interferindo na educação pública de forma mais abrangente.

É importante destacar como o público e o privado estavam imbricados desde o início da atuação do IAS em redes públicas, que se iniciou com o Programa Aceleração da Aprendizagem. Este foi concebido por João Batista Araújo e Oliveira, secretário executivo do MEC no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1995), que tinha uma instituição do terceiro setor, denominada Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB), a qual o executou com financiamento público. O material didático foi inicialmente desenvolvido em função do convênio com a Fundação Desenvolvimento de São Paulo e contou com o financiamento do ministério. No prefácio do livro *A Pedagogia do Sucesso* (OLIVEIRA, 2000),⁷ a própria Viviane Senna elogia o programa e afirma que o IAS é um dos parceiros, com o próprio MEC. A parceria com o CETEB se estendeu de 1997 até 2000. O instituto passou a executar o programa de forma autônoma a partir de 2001 (PERONI, 2009a).

Em 2001, o IAS expande sua atuação com uma sistemática de acompanhamento dos alunos e da gestão escolar, por meio do Programa Escola Campeã, da Rede Acelera. Este programa⁸ foi implementado durante quatro anos (2001-2004), em 42 municípios de 24 estados brasileiros, fruto de uma aliança social estratégica entre o IAS e a Fundação Banco do Brasil, com apoio da Fundação Luis Eduardo Magalhães – que disponibilizou os materiais que compõem os manuais de gestão escolar e municipal –, da Fundação Pitágoras (executora do programa) e de alianças regionais com empresas (PERONI, 2010).

Um dos objetivos apresentados pelo IAS era melhorar a qualidade do ensino fundamental e regularizar seu fluxo, garantindo sucesso na aprendizagem dos alunos. A primeira fase da atuação do instituto no município consistia de um diagnóstico da educação pública para definir o foco de atuação, o fortalecimento e a capacidade de gestão do ensino, com o objetivo de garantir a melhoria de sua qualidade no nível fundamental. A segunda fase envolvia a pré-seleção de dois a três municípios de cada estado brasileiro e o convite aos seus respectivos prefeitos para se tornarem parceiros do programa.

Destacamos a concepção estratégica do IAS no sentido de influenciar nacionalmente a educação, por intermédio dos critérios para a seleção dos municípios participantes das parcerias: população de 50 mil a 450 mil habitantes, prioritariamente; ter recursos financeiros próprios para investir na melhoria da educação; contar com um prefeito recém-eleito, explicitamente comprometido com a educação fundamental; atuar como polo de influência junto às cidades vizinhas; e representar vários partidos políticos.

7. João Batista Araújo de Oliveira, autor de *A Pedagogia do Sucesso* (2000), subsídio teórico para o Programa de Aceleração de Aprendizagem, tornou-se consultor do IAS para o Programa Escola Campeã em 2000.

8. Ver Peroni (2008a).

A Rede Vencer iniciou-se em 2005 e ainda permanece por meio dos programas: Gestão Nota 10 – presente em toda a rede do ensino fundamental, visando ao gerenciamento de escolas e secretarias para melhoria da qualidade de ensino; Se Liga (programa de alfabetização); Acelera Brasil (regularização do fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental, com defasagem idade – série mínima de dois anos; e Circuito Campeão (gerenciamento da aprendizagem de 1^a a 4^a séries do ensino fundamental).

No programa Gestão Nota 10, o registro dos dados educacionais é feito pelo Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (Siasi). Os dados sobre desempenho, frequência e cumprimento das metas de alunos e professores são repassados mensalmente. As escolas os enviam para a secretaria de educação, que os repassa ao sistema. O município paga uma taxa para colocar os dados neste.

No programa Gestão Nota 10, o professor faz o acompanhamento individual dos alunos e repassa os dados (notas, avaliações, presenças e metas alcançadas) para a direção, que faz um relatório consolidado destes últimos e o envia para a Secretaria de Educação, que consolida os dados de todas as escolas e os remete ao IAS, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). O IAS, por intermédio de seus assessores diretos, ou empresas parceiras, analisa os resultados e encaminha o material específico para apoio.

É importante destacar que na Sistemática de Acompanhamento do programa Gestão Nota 10 estão especificadas as incumbências do prefeito, do secretário de Educação, do coordenador do programa Gestão Nota 10, do diretor e do superintendente escolar. Acreditamos que esta proposta atinge as relações federativas, já que os responsáveis pela elaboração de políticas entregam a um ente privado tal prerrogativa.

No limite de espaço do artigo, apresentaremos apenas as incumbências do diretor:

- Garantir a implementação da política educacional definida pela Secretaria de Educação,
- Implementar as autonomias administrativa e pedagógica, e a gestão financeira na escola, de acordo com o estabelecido pela Secretaria de Educação.
- *Responsabilizar-se pelos resultados* da escola.
- *Gerenciar* mensalmente o alcance das *metas* da escola.
- Coletar, analisar e consolidar dados referentes ao funcionamento da escola e repassá-los ao superintendente escolar.
- Acompanhar e avaliar a atuação e o resultado do trabalho do coordenador pedagógico da escola e dos professores.

- *Liderar* os membros da comunidade escolar no alcance das *metas* da escola.
- Trabalhar em conjunto com o superintendente escolar na constante busca da melhoria da qualidade da aprendizagem (BRASIL, 2000, grifos nossos)

O diretor é responsabilizado pelo alcance das metas e, mesmo quando eleito, assina um termo de compromisso; ou seja, os candidatos não têm como apresentar suas propostas, apenas se responsabilizam pela execução de uma proposta já preestabelecida pelo instituto, o que no nosso entendimento é incompatível com a gestão democrática.

Outro questionamento é o conteúdo pronto das aulas, em um momento histórico em que a criatividade, o raciocínio e a capacidade de resolver problemas, enfim, o conhecimento, têm papel estratégico. Por meio do depoimento de uma professora, no estudo de caso do Rio Grande do Sul, observamos como o conteúdo das aulas vinha pronto, retirando completamente a autonomia do professor e a possibilidade de levar-se em consideração o ritmo de aprendizagem dos alunos ou as especificidades regionais:

(...) a gente tinha uma lista de conteúdos que a gente tinha que seguir à risca. Então, quando o supervisor entrava na sala, ele olhava qual era o número do dia letivo, qual era o subprojeto e qual era a aula; então, por exemplo, eu tinha dois dias para trabalhar o símbolo da Páscoa, mas não interessava se os meus alunos estavam interessados em estudar mais, se eles tinham atingido os objetivos do conteúdo (...) e isso era, digamos assim, inquestionável (PROFESSORA A, 2007).

Na pesquisa nacional, constatamos que a mesma aula é dada para as escolas indígenas no Pará, as escolas de populações fronteiriças no Mato Grosso, com alunos brasileiros e bolivianos, assim como para as escolas do Rio Grande do Sul; enfim, nos dez casos estudados, sem levar-se em conta nenhuma especificidade ou diversidade das regiões e dos alunos envolvidos.

Destacamos que uma instituição privada acaba definindo o conteúdo que será dado em todo o país, já que parte do princípio de que os professores são mal formados, não sabem planejar suas tarefas e, portanto, devem receber tudo pronto, como podemos verificar na argumentação de Viviane Senna:

Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil – seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade (SENNA, 2000, p. 146).

Questionamos como ficam as relações federativas, de autonomia entre os entes federados e de regime de colaboração, quando, desde o secretário de Educação até os professores, as tarefas são definidas por um agente privado.

Em texto anterior, já questionávamos o que leva um dirigente de um sistema público, eleito democraticamente, a submeter-se e acabar com a autonomia das escolas e dos professores de sua rede. Indagamos o que significa o sistema público abrir mão de suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade e comprar um produto pronto, desde o currículo escolar – já que, como vimos, as aulas vêm prontas e os professores não podem modificá-la – até a gestão escolar – monitorada por um agente externo –, e transformar os sujeitos responsáveis pela educação em burocratas que apenas cumprem metas traçadas por uma instituição externa e privada. O que contraria o princípio constitucional da gestão democrática e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB):

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Quanto ao financiamento, o instituto vive principalmente de dinheiro de doações de empresas que, muitas vezes, por esta razão, deixam de pagar impostos, dos quais no mínimo 25% iriam para a educação. Outra parte vem dos *royalties* do licenciamento das marcas Senna, Senninha, Senninha Baby e da imagem de Ayrton Senna, doados pela família do piloto (PERONI, 2008a).

Um exemplo da doação dos empresários ocorreu no Seminário Educação Pública de Qualidade para um Brasil Melhor, no VII Fórum Empresarial de Comandatuba:

Em um momento onde a emoção tomou conta de todos, empresários doaram a quantia de R\$ 5.770.000,00 ao Instituto Ayrton Senna e Lide EDH, em apenas 10 minutos de seminário. Este valor é recorde absoluto entre todas as edições do evento e será utilizado em projetos para a recuperação do ensino público nos quatro cantos do país. Somente um empresário, que preferiu o anonimato, doou R\$ 600 mil.⁹

9. Disponível em: <<http://www.forumdoriassociados.com.br/noticias.asp>>. Acesso em: 15 de julho de 2008.

Quanto ao controle social, pesquisamos junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) em Brasília e Porto Alegre, para saber como era feito o controle social das empresas que deixam de pagar impostos e doam para entidades sem fins lucrativos, como é o caso do IAS.

(...) em consulta ao Tribunal, constatei que, se a dificuldade de controle do repasse público para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) é grande, dado o volume de dados, para a fiscalização das doações é ainda maior. Existe apenas um setor do TCU em Brasília, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que analisa essas contas, mas apenas alguns casos são escolhidos para uma avaliação mais ampla com equipes multidisciplinares (...) (PERONI, 2006, p. 128).

A pesquisa demonstrou consequências para a educação pública das PPPs, pois o privado, por se considerar parâmetro de qualidade, interfere na educação pública, restringindo muito a autonomia dos entes federados para construir sua política educacional, e também as possibilidades de construção de uma gestão democrática na educação. Ao definir previamente o currículo, a metodologia, a formação docente e a avaliação influenciam a política educacional de toda a rede de ensino desde a proposta pedagógica até a gestão escolar. Questionamos como, em um período democrático, os sujeitos abrem mão de tais prerrogativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratamos neste artigo das parcerias entre o público e o privado na educação em um contexto em que o Estado redefine seu papel para com as políticas sociais.

Interessa também destacar as diferenças entre terceira via e neoliberalismo e, particularmente, o que as duas teorias entendem por democracia. Principalmente porque o neoliberalismo tem sua teoria de classe explícita, mas o terceiro setor está muito mais diluído, pois fala de democratizar a democracia (GIDDENS, 20001) e aprofundar a participação da sociedade civil, e suas teorias e estratégias de ação têm sido implementadas por governos de direita, centro e esquerda, em nível internacional.

A terceira via partilha do mesmo diagnóstico de crise que o neoliberalismo, de que o Estado gastou muito com políticas sociais e gerou a crise fiscal. Assim sendo, questionamos se a alternativa encontrada pela terceira via, o terceiro setor, coloca-se como tal ou se é instrumental ao projeto neoliberal. Enquanto o neoliberalismo propõe a privatização e o Estado mínimo, a terceira via pretende reformar o Estado, que passa a ser o coordenador e o avaliador das políticas, mas não mais principal executor. Assim, o terceiro setor é a estratégia da terceira via para a execução das políticas sociais. A parceria entre o público e o privado acaba sendo “a política” pública, com grandes implicações para as relações federativas na consecução do direito à educação.

É importante, ainda, ressaltar que a relação público – privado não se inicia neste período particular do capitalismo e com a terceira via ou o neoliberalismo; ao contrário, como bem analisam Cury (2008) e Saviani (2005), historicamente, foram muito tênues as linhas divisórias entre o público e o privado no nosso país, desde o início do processo de colonização. O próprio Estado assumiu um espaço muito voltado aos interesses privados; assim, a democratização da educação pública ainda é um longo processo em construção (PERONI, 2008b).

Indagamos porque as redes públicas têm buscado as parcerias com as instituições privadas, se é uma forma de atingir a tão almejada “qualidade da educação” mais uma vez, tendo como parâmetro a lógica mercantil. A gestão da educação historicamente teve como referência o mercado, como podemos constatar nos estudos de Félix (1985) e Paro (1993), e a gestão democrática, que nasce em sua contraposição e foi construída pelos movimentos por democratização da sociedade. A gestão gerencial, que se apresenta como a solução dos problemas de qualidade na educação, tendo como parâmetro as novas formas de gerenciamento da produção na reestruturação produtiva, acaba retomando velhos princípios tecnicistas com outra roupagem. Tentando retirar os aspectos políticos da prática educacional, como se apresentando técnicas de gestão todos os problemas serão resolvidos. Não é mais um momento de ditadura, mas a democracia vive muitos obstáculos (PERONI, 2009a).

E questionamos também quem define a compra de qualidade via parcerias. E até que ponto o processo de municipalização dos anos 1990 contribuiu para uma expansão das redes municipais e que, muitas vezes sem recursos humanos formados para a elaboração de políticas e frequentemente pouco estruturadas, acabam seduzidas pela ideia de “comprar” um produto, atualmente chamado de tecnologia educacional, que “organiza” a rede escolar. Demandar um produto de uma instituição privada acaba ocorrendo em detrimento de construir coletivamente por meio de espaços de participação e em processo.

Afinal, tanto lutamos contra o Estado e a sociedade da ditadura, na construção de um Estado mais transparente, com maior controle social e no qual as prioridades seriam amplamente discutidas, de forma participativa. É claro que a democracia é conflito, envolve relações de poder, de classe, mas a questão é que a lógica do produto, em detrimento da lógica democrática, parece ser um novo consenso.

Em trabalho anterior, destacamos que as duas principais questões apontadas como consequências das parcerias com o terceiro setor, o direito universal e a gestão democrática, referem-se ao mesmo foco, a democracia. Assim como os direitos sociais materializados em políticas universais acabam cedendo lugar a políticas fragmentadas e focalizadas, também a participação e a ideia deste sistema político como pedagógicas para a construção de uma sociedade democrática

acabam cedendo lugar à naturalização do possível, com políticas filantrópicas, realizadas por cidadãos de boa vontade, mas nem sempre construídas sobre bases democráticas (PERONI, 2009b).

Outro movimento de relação entre o público e o privado é quando o primeiro repassa a execução, como as creches comunitárias e as instituições filantrópicas de atendimento à educação especial,¹⁰ que já existiam historicamente e neste momento são fortalecidas e passam, inclusive, a fazer parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB).

Ressaltamos as implicações para a gestão democrática e, principalmente, para as relações federativas, já que muitas vezes as parcerias definem previamente o que será ensinado e acabam determinando a gestão de sistema, e não apenas da escola onde a parceria é executada.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2020. Disponível em: <<http://agenda2020.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2010.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Gerenciando a Escola Eficaz**: conceitos e instrumentos de Gestão Escolar. Salvador: Secretaria de Estado da Educação, Global, 2000, v. I.

BUCHANAN, J.; MCCORMICK R.; TOLLISON, R. **El análisis económico de lo político**: lecturas sobre la teoría de la elección pública. Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1984.

CURY, C. R. J. Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

10. Sobre este assunto, ver Peroni (2009a).

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022007000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2010. Doi: 10.1590/S1517-97022007000300010.

FÉLIX, M. F. C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, F. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.

INSTITUTO AYRTON SENNA (IAS). Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna>>. Acesso em: 13 set. 2010.

MÉSZAROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MORAES, R. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: SENAC Editora, 2001 (Série Ponto Futuro, n. 6).

OLIVEIRA, J. B. A. **A pedagogia do sucesso**: uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência. São Paulo: Saraiva, IAS, 2000.

PARO, V. **Administração escolar**: introdução crítica. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

_____. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. **ECCOS**: revista científica. São Paulo, v. 8, p. 111-132, jan./jun. 2006.

_____. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. *In*: **SIMPE**, p. 11-33, Porto Alegre, 2007.

_____. (Org.). **Reconfigurações do Estado**: conexões entre o público e o privado. Relatório de Pesquisa. UFRGS, 2008a. Impresso.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. *In*: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008b.

_____. As parcerias público/privadas na educação e as desigualdades sociais. **Revista Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional**: administração da educação e políticas educacionais – justiça e desigualdades, Curitiba, Universidade Tuiuti, Programa de Pós-Graduação, n. 7, 2009a.

_____. Políticas educacionais e a relação público/privado. *In*: GT EDUCAÇÃO ESPECIAL, ANPED, 2009b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>>. Acesso em: 2009.

_____. Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a democratização da educação. **Revista Portuguesa de Educação**. No prelo.

PERONI, V. M. V. *et al.* (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

PROFESSORA A. **Professora A**: depoimento [2007]. Entrevistadoras: J. Lumertz e D. Dinis. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, Arquivos de Pesquisa, 11 set. 2007.

REDE VENCER. Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>>.

SAVIANI, D. O público e o privado na história da educação brasileira. *In*: LOMBARDIJ. C.; JACOMELI M. R.; SILVA T. M. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**. São Paulo: Autores Associados, 2005.

SENNA, V. O programa Acelera Brasil. **Em aberto**, Brasília, MEC/Instituto Nacional de Pesquisa Educacionais, v. 17, n. 71, p. 145-148, 2000.

A PESQUISA EM EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS PARA A ÁREA DE POLÍTICA EDUCACIONAL

Nora Krawczyk*

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa educacional no Brasil é bastante jovem; no entanto, os estudos em política educacional tem estado presente, quase desde seu início, como uma área importante de estudo.

Para compreender o teor da pesquisa em educação, é necessário levar em conta um conjunto de fatores que afetam o desenvolvimento da produção científica em cada país. Como veremos, os espaços institucionais onde se realizam as pesquisas, as especificidades nacionais e sua historicidade, o clima político e o contexto histórico e as influências do debate internacional alimentam os olhares dos pesquisadores e revelam-se na escolha dos temas e das categorias, isto é, no caráter do conhecimento produzido.¹

Podemos dizer que a pesquisa em educação começou a consolidar-se como um campo de estudo a partir da década de 1940, aproximadamente, com a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e suas regionais em diferentes lugares do país.

Já nessa época, adquiriu um caráter político, sociológico e histórico. A preocupação passou do indivíduo, por meio do estudo psicopedagógico da aprendizagem, para a preocupação em compreender a relação entre educação e sociedade, com a intencionalidade de discernir qual é a função da primeira nas relações sociais no país (GATTI, 2007). O clima político da época era extremamente fértil para incentivar esse tipo de preocupação. O crescimento da industrialização, a partir da década de 1930, produziu um aumento importante das pressões sociais pela educação pública e, principalmente, pela formação dos trabalhadores. Nessa época, foi criado o Ministério de Educação e Saúde, como

* Professora doutora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), no Departamento de Ciências Sociais e Educação, e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Educação (GPPE).

1. A pesquisa sobre a reforma educacional na década de 1990 em vários países latino-americanos que realizei junto com a professora Vera Lucia Vieira evidencia de forma bastante clara a importância da historicidade dos países para compreender sua produção científica. Ver Krawczyk e Vieira (2008).

uma expressão de que a educação pública começava a ser reconhecida como uma questão nacional, ainda que isso não tenha significado, necessariamente, a responsabilização do Estado nacional pelo provimento de ensino público.

Como todos sabemos, na sequência, tivemos uma série de fatos históricos que demonstram a arena de conflitos que se tornou a educação pública no âmbito nacional.²

Mas o aceleramento do desenvolvimento da pesquisa em educação, na segunda metade do século XX, deve-se, também e principalmente, à implantação de um vasto conjunto de programas de pós-graduação no país, no fim da década de 1960, pelo qual se transferiu para as universidades o espaço de produção científica e de formação de quadros.

A criação das universidades brasileiras da forma que as conhecemos hoje, com um forte investimento na pós-graduação e na pesquisa, está vinculada ao projeto de modernização conservador dos governos militares.

A institucionalização da pesquisa, conjuntamente com a institucionalização da pós-graduação em educação, diferentemente de outros países, trouxe como consequência uma forte associação entre atividades de formação (ensino) e de produção de conhecimento e, principalmente, a burocratização do trabalho científico, o que se reflete no que poderíamos denominar de *escolarização da produção científica*. Por isso, é comum encontrar uma produção acadêmica associada a diplomas, determinada por uma organização e um formato que expressam os requisitos institucionais e os tempos preestabelecidos.

Durante a década de 1960, a pesquisa em educação teve uma forte influência da área da economia, ganhando destaque os estudos sob a perspectiva da Teoria do Capital Humano, posição coerente com a política do país, que passou a privilegiar o planejamento de custos, a eficiência e as tecnologias no ensino profissionalizante (GATTI, 2001).

Entretanto, a pesquisa não se restringiu a responder às demandas estatais. Ainda que sob um processo ditatorial e apesar de sua orientação repressora e conservadora na produção e na divulgação científica, iria desenvolver-se uma estrutura universitária que, junto com diversos movimentos sociais, produziu consequências políticas e culturais em boa parte contrárias aos interesses da ditadura. Assim, as universidades foram criando uma produção crítica ao sistema e, com o descrédito de soluções técnicas, o perfil da pesquisa enriqueceu-se com novas perspectivas teóricas e metodológicas.

2. Entre eles, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, que apontava a necessidade de constituição de um sistema educacional, a Constituição de 1934, que colocava a importância de definirem-se diretrizes nacionais para educação, o longo processo de tensões de mais de uma década para a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o desenvolvimento do sistema de educação profissional, mas com transferência desse encargo para o setor privado etc.

Nesse contexto, a pesquisa em política educacional veio a estabelecer um diálogo com outras disciplinas, principalmente com as perspectivas críticas da administração escolar. Este diálogo se fortaleceu durante o processo de transição democrático na década de 1980, época de consolidação e expansão da pós-graduação.

O retorno à democracia política trouxe uma forte mobilização social pela educação e o entusiasmo pelo estudo desta no marco das relações sociais capitalistas, com base em autores estrangeiros e brasileiros de inspiração marxista. Junto com isso, a participação social na educação passou a ser vista como a possibilidade de sua democratização e de reversão da lógica centralizadora e autoritária da ditadura.

Esse clima sociopolítico influenciou bastante a escolha dos temas de pesquisas em política educacional da época, que continuam ocupando um espaço importante ainda hoje: a relação entre educação e sociedade; a gestão do sistema educacional e da escola; a participação; a autonomia escolar; o financiamento, entre outros.

Durante esse período, as perspectivas críticas da administração escolar influenciaram bastante o debate e a produção acadêmica em torno da democratização da gestão escolar e seu embate com as teorias da administração empresarial, contrapondo o discurso da democratização ao da eficácia.

Também os anos 1980 foram fecundos no debate teórico-metodológico entre pesquisadores em educação, em muitos casos contrapondo o enfoque quantitativo e qualitativo de pesquisa. Foi um momento de um forte incremento de pesquisas qualitativas na área da educação, como consequência da intensa crítica às estratégias de medição e quantificação da realidade. Esta se concentrou, principalmente, na incapacidade do enfoque quantitativo para compreender e explicar as motivações e os comportamentos dos indivíduos e dos grupos sociais, os processos sociais e educacionais e sua relação com a estrutura social, as dinâmicas institucionais, entre outros.

Esse embate teórico-metodológico apresentou certa particularidade na área de pesquisa em política educacional, em que estavam presentes ambos os enfoques, cada um deles privilegiando temáticas distintas. A mobilização social por aumento do orçamento para educação e as mudanças ocorridas no âmbito da gestão do financiamento público para a área e nas responsabilidades e atribuições dos diferentes entes federados com educação, principalmente a partir de fins da década de 1980, promoveram o fortalecimento de linhas de pesquisa sobre financiamento da educação; ao mesmo tempo, a pesquisa qualitativa passou a focar seus estudos nas gestões governamentais e institucionais.

É interessante destacar que ambos os enfoques metodológicos possuem muito poucos canais de comunicação e produção conjunta na área de política educacional, o que talvez seja motivado pela pouca experiência em pesquisas com enfoques quantitativos e qualitativos e por uma tendência mais geral de colocá-los como procedimentos metodológicos antagônicos, o que cria uma mútua desvalorização.

As maiores dificuldades encontradas nas pesquisas qualitativas produzidas nas últimas décadas consistem em identificar e construir analiticamente os processos sociais e educacionais, por meio do diálogo com perspectivas teóricas e com a produção científica coletiva nacional e internacional, possibilitando ao pesquisador sair do contexto particular do estudo em questão e da mera descrição da realidade tal qual como ela se manifesta, para alcançar a compreensão do fenômeno como processo social (ANDRÉ, 2001; GATTI, 2001).

A literatura sobre o tema mostra-nos também a necessidade de uma formação sólida e de domínio das técnicas, para a apropriação da realidade e sua reconstrução, e revela que a riqueza da pesquisa qualitativa não está na possibilidade de aplicar seus resultados a locais e sujeitos semelhantes (sentido convencional de generalização), mas em sua propriedade de criar conhecimentos (afirmações) universais sobre os processos sociais gerais (BOGDAN; BIKLEN, 1994; CHIZZOTTI, 1991). A história recente – nacional, regional e internacional – tem produzido certo descrédito na política e no sentido do público e, ao mesmo tempo, sido bastante fértil para a pesquisa em política educacional. As intensas transformações sociais, políticas e econômicas provocam novos problemas de pesquisa, categorias de análise e diálogos com outras áreas científicas.

As pesquisas que estudam a relação entre educação e sociedade passaram a ser bastante criticadas no discurso hegemônico internacional e nacional, sob o argumento de serem “muito ideológicas”, e, ao mesmo tempo, os estudos de política educacional incrementam-se. De um lado, outras linhas de pesquisa incorporam uma mirada político-educacional, em perspectiva pós-estruturalista, focando seus estudos sob a ótica da preocupação pela diversidade de formas culturais e identidade e privilegiando temas, tais como formação de professores, livro didático, currículo e multiculturalismo, práticas escolares, gênero, infância, entre outros. De outro, a reforma educacional implantada nos diferentes países da América Latina no limiar do século XXI, consoante com as mudanças sociais, políticas e econômicas da época, trouxe transformações sistemáticas bastante significativas na educação pública que, ao mesmo tempo, produziram importantes impactos nas relações entre Estado, educação e sociedade.

De maneira muito sintética, podemos dizer que essa reforma educacional teve dois eixos principais que se manifestaram também nas políticas educacionais brasileiras: a reorganização e a gestão do sistema educacional e da unidade escolar.

A primeira foi impulsionada, principalmente, pela municipalização do ensino fundamental, pela criação das diretrizes curriculares nacionais, pela separação do ensino médio regular e profissional e pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). As mudanças na gestão escolar foram promovidas pelo aumento de responsabilidades da equipe da escola e da comunidade, pela liberalização de certas atribuições para a unidade escolar e para os pais e pelo novo perfil desejado para a direção da escola.

Tais políticas induziram os pesquisadores a aprofundar, principalmente, seus estudos sobre gestão, participação, dinâmicas federativas e financiamento da educação. No entanto, além da especificidade da política nacional e local, a pesquisa sofreu também influência das tendências regionais e internacionais. Por exemplo, os organismos internacionais foram importantes indutores não somente das reformas educacionais implementadas em diferentes países, como também de enfoques na produção de conhecimento na área da educação. Nesse sentido, dois outros tipos de abordagens têm estado presentes no estudo das políticas educacionais, principalmente nos últimos 15 anos: os registros de experiências e as pesquisas comparadas.

Os registros de experiências são estudos descritivos para divulgar práticas governamentais e/ou institucionais inovadoras e exitosas, segundo os pressupostos da Reforma Educacional, que surgiram na década de 1990 em diferentes países latino-americanos, com o propósito de que possam se tornar referência para serem adotadas por governos e instituições dos demais países da região.

Em momento em que muitos se perguntam qual é o melhor caminho a seguir para melhorar a eficácia das políticas e a qualidade da escola, as respostas rápidas de “como fazer” os “modelos” ou “receitas” tornam-se bastante atraentes.

Encontramos com frequência o registro de experiência, principalmente, na produção do limiar do século XXI. Tal registro resultou do propósito de incentivar políticas educacionais por meio de referências a situações nacionais, regionais ou internacionais, por um mecanismo de “contaminação”³ de políticas postas em prática em outros locais.

Esse tipo de abordagem descritiva foi frequente no Brasil também para resgatar experiências alternativas e contestatórias à reforma educacional. São, principalmente, políticas municipais de gestão democrática da educação vigentes na década de 1990, inspiradas em propostas implementadas na década anterior. Ainda que muitos desses estudos pretendessem realizar uma reflexão sobre as experiências registradas, na maioria das vezes, o envolvimento pessoal

3. Conceito utilizado por Barroso (2006).

dos pesquisadores nesses projetos político-educacionais tornou difícil ir além da sua descrição e do registro dos atores implicados.

Outra abordagem metodológica que, nos últimos dez anos, vem progressivamente tomando cada vez maior fôlego na pesquisa em política educacional é a pesquisa comparada.

Com um extraordinário desenvolvimento na segunda metade do século XX, no bojo do processo de reconstrução internacional do capitalismo democrático concebido no marco da teoria desenvolvimentista, a pesquisa comparada teve como alvo estabelecer comparação entre as características e o desenvolvimento dos sistemas educacionais de diferentes países, com o objetivo de fornecer subsídios para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento educacional nos países periféricos.

Na América Latina, a pesquisa educacional crítica foi se afastando cada vez mais do enfoque comparativo, em decorrência de sua forte associação com o paradigma positivista e com a política imperialista de desenvolvimento. De tal modo, ocorreu esse distanciamento, que se tornaram praticamente inexistente, do ponto de vista crítico, as produções acadêmicas que contemplassem análises comparativas.

Na década de 1990, retomaram-se os estudos comparados, principalmente nas áreas de política educacional e gestão escolar. Estes surgiram, em primeiro momento, encomendados e divulgados pelos organismos internacionais que, ancorados no enfoque teórico-metodológico funcionalista, possibilitaram o reforço do caráter homogeneizador, tanto na leitura das realidades nacionais quanto em suas propostas para impor uma padronização de política educacional na região.

Entretanto, os estudos comparados também vêm sendo utilizados para a compreensão de processos educacionais que ultrapassam as fronteiras do Brasil. Tais estudos têm sido muito interessantes para distinguir as tendências regionais das especificidades nacionais e/ou locais. Mas, em algumas ocasiões, pela ausência de uma pergunta de pesquisa que justifique a necessidade da comparação e/ou pelo pouco conhecimento dos países analisados, a pesquisa acabou reduzindo-se à constatação de convergências entre as situações nacionais, tendo sido pouco explorado o enfoque comparativo como recurso analítico e interpretativo.

A pesquisa comparada tem um potencial muito rico de interpretação, se se levarem em conta as historicidades nacionais para a análise das convergências e as especificidades na concretização de políticas globais. Mas este enfoque ainda deve ser mais explorado. É o desafio da passagem da “análise dos fatos para a análise do sentido histórico dos fatos” (NÓVOA, 1995).

Como sabemos, a educação remete-nos a um conjunto de situações, práticas e políticas resultantes de uma prática social e, portanto, está intimamente ligada às relações sociais historicamente determinadas, que precisam de diferentes

abordagens disciplinares para sua compreensão e análise. Contudo, o diálogo da educação com as diferentes áreas disciplinares não se dá de forma simultânea, pois a preocupação destas com a educação – e vice-versa – está relacionada aos problemas e aos desafios que a realidade nos apresenta.

Vimos sinteticamente o contexto no qual acontece a influência da economia e da administração nos estudos sobre política educacional. A partir da década de 1980, na Europa e nos Estados Unidos, a sociologia da educação tem incorporado a análise do Estado e suas contradições, da relação entre o Estado e a sociedade e das relações sociais – relações de poder, grupos de interesses, correlação de forças etc. – na compreensão dos processos de definição e implementação de política educacional e das práticas educativas, fortalecendo um novo campo de estudo da sociologia: a análise sociológica das políticas educacionais (BONAL, 1998; TORRES, 2000).

Essa abertura da sociologia ao estudo das políticas educacionais está claramente vinculada ao caráter das reformas que aconteceram nas últimas décadas nas diferentes regiões, que resultaram da crise do Estado de bem-estar e suas repercussões sobre as contradições que enfrenta o Estado capitalista.

Por exemplo, a literatura inglesa, principalmente, e parte da americana realizaram, nas últimas décadas, aportes importantes para a compreensão do processo de mercantilização da educação, suas consequências na prática educativa e seu impacto sobre a desigualdade educacional e social.

Nos últimos anos, embora ainda incipiente, vem crescendo o diálogo da área de política educacional com a produção internacional em sociologia das políticas públicas.

2 DESAFIOS ATUAIS PARA A PESQUISA EM POLÍTICA EDUCACIONAL

No Encontro de Pesquisadores do Grupo de Trabalho GT 5, Estado e Política Educacional, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), realizado em agosto de 2010 em Curitiba, foi-me encomendada a tarefa de identificar e refletir sobre os desafios de pesquisa que explicitamente ou implicitamente se colocaram durante esse seminário. Muitas das questões até este ponto apresentadas são resultado dessa reflexão. O debate entre os participantes foi extremamente rico e me suscitou algumas questões que, a meu ver, desafiam-nos como pesquisadores em política educacional. Elas são:

1. Revigorar o debate teórico e histórico. A pesquisa empírica é fundamental para o conhecimento aprofundado da realidade, mas, para poder-se organizar e analisar os dados coletados, é necessária uma direção que

permita interpretar os aspectos singulares da realidade observada e integrar as pesquisas no todo maior de produção científica. A preocupação com as dimensões teórica e histórica possibilitará à pesquisa interpelar as políticas educacionais e a realidade educacional concretizada como processos que carregam historicidade. Dessa forma, é possível colaborar com a desnaturalização das categorias de análise, identificando os espaços de continuidade e ruptura e superando o limite da inevitabilidade, tão pernicioso para a produção científica.

2. Articular as diferentes áreas e abordagens teórico-metodológicas de pesquisa em política educacional. O fortalecimento do debate entre os pesquisadores para discutir os resultados de suas pesquisas e um maior diálogo entre as produções com diferentes enfoques metodológicos ajudarão a criar um ambiente coletivo de produção científica e a otimizar a área de política educacional.
3. Aprofundar o diálogo com outras áreas de conhecimento do campo de estudo em educação e fora dele, em nível nacional e internacional.
4. Sendo a educação um campo de estudo interdisciplinar, é um desafio para nós, que o integramos, fortalecer essa área de conhecimento por meio do diálogo entre as diferentes disciplinas, para ter-se uma compreensão cada vez mais cabal da situação da educação, resgatando sua especificidade no âmbito das relações e das práticas sociais.
5. Aprimorar as pesquisas e repensar a política de pós-graduação no país. O caráter interdisciplinar do campo de conhecimento em educação torna a formação do pesquisador, em qualquer uma das áreas, uma tarefa bastante complexa, já que não é possível pensar em conhecimento “unidirecional”.
6. Além disso, como as pesquisas na pós-graduação representam uma porcentagem bastante significativa da pesquisa realizada no Brasil, é necessário discutir sobre as condições nas quais elas vêm sendo produzidas.
7. Não se render às demandas imediatistas nem às ansiedades para encontrar respostas rápidas e “mágicas”. Isto não quer dizer que não devamos levar em conta os problemas concretos que surgem no cotidiano da educação – é aí que os problemas tomam corpo –, mas a pesquisa não pode estar a serviço de solucionar pequenos impasses do cotidiano. O tempo de maturação do processo de construção de conhecimento – individual e coletivo – não é o mesmo que o das decisões políticas, o das necessidades dos professores e o dos gestores da educação.

8. Assumir a tensão entre o campo acadêmico e o de atuação política, fronteira bastante sensível na área de política educacional. Produzir conhecimento novo e socialmente significativo, que incorpore uma reflexão, em perspectiva de longo prazo e que não exclua alguns assuntos sob o argumento da inevitabilidade de algumas situações. Relegar algumas dessas questões é negar sua problematização social (OSZLAK; O'DONNELL, 1981).

O seminário dos pesquisadores do GT 5, em Curitiba, teve como tema *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Levando em conta os desafios que acabo de indicar, apresentei ao grupo, para sua consideração, alguns aspectos vinculados diretamente ao tema em debate nessa ocasião, com o propósito de colaborar para definir rumos na pesquisa em política educacional.

Em linhas gerais, podemos dizer que os temas que tiveram uma atenção maior do grupo de pesquisadores foram: federalismo, desigualdade regional e gestão municipal, gestão da educação e gestão orçamentária.

Com relação aos estudos e ao debate em torno do federalismo no Brasil, foi possível observar a preocupação com a centralização e a descentralização de responsabilidades e de atribuições nos diferentes órgãos de governo e com a autonomia dos diversos entes federados. Precisam ainda ser discutidas a configuração atual do federalismo brasileiro, as relações de poder e as dinâmicas políticas, econômicas e sociais contidas nas relações federalistas atuais. Também a categoria de território⁴ seria interessante para estudar as contradições do processo de descentralização da educação no Brasil e do regime de colaboração estipulado na LDB de 1996.

A preocupação com a desigualdade regional acompanhou vários dos debates, com o fracasso das políticas de equidade e as situações perversas criadas pela lógica de financiamento. O reconhecimento das desigualdades regionais é uma situação compartilhada no âmbito acadêmico e político e na sociedade em geral. As desigualdade regionais em educação são sistematicamente evidenciadas por diferentes tipos de indicadores. No entanto, pouco se discutem os motivos desta desigualdade na realidade educacional. Abandonou-se a discussão da desigualdade de classe, entre rural e urbano, e centrou-se todo o debate na necessidade de implementação de políticas que diminuam as desigualdades regionais. Poder-se-ia promover uma reflexão maior sobre as dinâmicas políticas regionais, sua organização socioeconômica e o grau de concentração de renda, o desenvolvimento das políticas sociais, entre outras questões, para enriquecer o debate em torno da desigualdade social e educacional no Brasil; entender, de uma maneira mais apurada, o “território”

4. Conceito incorporado pelo governo federal na proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a gestão das diferentes redes educacionais.

no qual se implementam as políticas educacionais; avaliar que responsabilidade cabe à União pelas desigualdades regionais; e, principalmente, avaliar as características que deveriam ter as políticas de combate à desigualdade.

Contamos com um acúmulo de produção regional importante; entretanto, pouco nos temos aproveitado dela para refletir a respeito da diversidade e da desigualdade no país.

A gestão é um tema bastante significativo na pesquisa em política educacional. Na análise da gestão da educação, definir como deveriam ser distribuídas as responsabilidades e as atribuições entre os diferentes entes federados é um tema bastante controvertido entre os pesquisadores da área – consequência, entre outros fatores, da histórica falta de experiência de um Estado nacional que deveria assumir a responsabilidade pela educação pública do país.

Nesse sentido, ao desafio de continuar estudando o assunto, soma-se a necessidade de definir novos enfoques de análise dos modelos de gestão educacional, prestar atenção não somente ao executivo, mas atentar também para o poder legislativo e para os processos sociais neles envolvidos.

O debate sobre a gestão municipal da educação colocou duas questões que receberam pouca atenção em encontros anteriores: os riscos, os limites e o potencial do sistema de financiamento educacional por aluno; e a possibilidade de uma gestão da educação regionalizada. Este debate representa, para a pesquisa em política educacional, o desafio de construir conhecimento que enriqueça a análise de ambas as questões.

Foi discutido também o futuro cenário escolar no ensino médio. Os estudos de projeção indicam que a forte indução para o aumento da matrícula e a nova obrigatoriedade escolar incorporarão ao ensino médio a população pobre, com pouca escolaridade e de diversas localidades geográficas. Várias perguntas colocam-se diante desta situação: teremos um novo perfil de matrícula escolar ou é o perfil predominante na escola pública brasileira na atualidade? Que significa o fato de que a escola pública se tenha consolidado como “a escola para os pobres”? Essa é uma situação que deve ser pensada como irreversível, como inevitável? Em que medida essa “naturalização” da situação prejudica o avanço da pesquisa e de uma política educacional democrática?

Sem dúvida, o apresentado neste texto são somente algumas reflexões sobre os desafios que possivelmente deveremos, os pesquisadores da área, enfrentar daqui para diante. Todavia, este conjunto de reflexões tem simplesmente o propósito de colaborar com um debate coletivo e prospectivo do GT 5 para definir rumos para a pesquisa em política educacional.

REFERÊNCIAS

- ANDRÉ, M. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, FCC, n. 113, jul. 2001.
- BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de Educação**. Lisboa: Educa, 2006.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.
- BONAL, X. **Sociología de la Educación**: una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas. Barcelona: Paidós, 1998.
- CHIZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.
- GATTI, B. Implicações e perspectivas da pesquisa educacional. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, FCC, n. 113, jul. 2001.
- _____. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liberlivro, 2007.
- KRAWCZYK, N.; VIEIRA, L. V. **A reforma educacional na América Latina nos anos 90**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008
- MARRADI, A.; ARCHENTI, N.; PIOVANI, J. **Metodología de las Ciencias Sociales**. Buenos Aires: Emecé, 2007.
- NÓVOA, A.: Modelos de análise em educação comparada: o campo e a carta. **Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle**, n. 2-3, 1995. Tradução.
- OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina**: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Cedes, 1981 (Documentos CLACSO, n. 4).
- TORRES, C. A. **Educação, poder e biografia pessoal**: diálogo com educadores críticos. Porto Alegre: Artmed, 2000.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Danilo Tavares

Capa

Fábio Oki

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br



anped

**Ipea - Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

SAE

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministério da
Integração Nacional

G O V E R N O F E D E R A L
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA