
Financiamento e Descentralização da Educação no Cone Sul e na Península Ibérica¹

Cândido Alberto Gomes

ASSESSOR DO SENADO FEDERAL E MEMBRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE
EDUCAÇÃO

RESUMO

O presente trabalho analisa as formas de financiamento da educação e as tentativas de descentralização administrativa como uma das alternativas para melhorar a gestão dos recursos. Durante a "década perdida", a par da escassez de meios, a América Latina reagiu, ao contrário das expectativas da racionalidade econômica e financeira no que se refere à administração, enquanto os países ibéricos, estimulados pela integração europeia, passaram a aplicar mais e a melhorar a utilização dos recursos. Em geral, nos países analisados, a descentralização administrativa, a autonomia da escola e a adoção de critérios técnicos de alocação de recursos têm sido pontos nevrálgicos da discussão sobre financiamento nos diversos países e prática em implantação em vários deles.

INTRODUÇÃO

O clamor por mais recursos para a educação tem sido amplamente ouvido, sobretudo na América Latina, durante a chamada "década perdida". Como resposta, também tem sido ouvida a crítica de que sérios problemas de gestão conduzem ao desperdício dos escassos recursos. O quadro evidencia ambos os problemas, apesar de dificuldades de comparação internacional de dados. Vergados pela crise fiscal e pela transferência de recursos para o exterior, os governos passaram a dispender menos em educação, voltando a curva a subir no

1 Trabalho elaborado para a I Reunião de Consulta com os Países do Cone Sul e da Península Ibérica sobre Financiamento da Educação, promovida pela Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

final do decênio. No entanto, atendendo às demandas, a matrícula não parou de crescer, sendo o seu ritmo tanto mais rápido, quanto mais elevado o grau de ensino (ver Quadro 1).

Por outro lado, paradoxalmente, a relação alunos/professor reduziu-se, sobretudo no ensino de primeiro grau, mostrando que o número de docentes cresceu mais depressa que o de discentes e os salários se rebaixaram, criando sérios problemas de recrutamento, seleção e fuga seletiva da carreira. Ao mesmo tempo em que encolheu o tamanho do bolo, aumentou o número de convidados, que não parou de crescer, sobretudo nos escalões mais dispendiosos. Apesar disso, elevou-se mais velozmente o número de professores do que de alunos, sem que, com isso, se atentasse para o fracasso escolar e as enormes perdas que representa. Ou seja, a escassez não conduziu ao enfrentamento dos desafios da eficiência, qualidade e equidade, que requerem incômodas mudanças estruturais. Conforme o costume de algumas faixas de renda, aumentou-se a água da sopa à medida que chegava mais gente para o jantar.

Em contraste, Espanha e Portugal viveram outras condições históricas, marcadas pela consolidação do regime democrático, pela reorganização econômica e pela participação na Comunidade Econômica. Apesar das lacunas de dados comparáveis, o Quadro 2 deixa patente que o seu perfil inclui-se no dos países desenvolvidos. Os países da Península Ibérica passaram a dispendir mais em relação ao PNB e reduziram significativamente o número de repetentes no ensino de primeiro grau. A relação alunos/docente reduziu-se ou manteve-se estável no ensino de primeiro e segundo graus e aumentou, com oscilações, no ensino de terceiro grau.

Tanto na América Latina como na Península Ibérica, a necessidade de melhor empregar os recursos tem levado a longas discussões sobre as formas de financiar a educação e de promover a descentralização administrativa. Afinal, estas nações têm em comum as raízes históricas de uma administração pública centralizada, que se transplantou para o Novo Mundo. Em particular, a descentralização tem sido apontada como poderoso remédio contra a crise. Fórmulas uniformes de financiamento e pouca autonomia às escolas não incentivam a eficácia e a *accountability*. O apoio a escolas privadas, especialmente às comunitárias, não lucrativas, seria também um meio de o Estado, em vez de arcar diretamente com o ônus da prestação de serviços, valer-se da gestão supostamente melhor dessas instituições.

No entanto, a torre de Babel ergue-se a partir do momento em que se procura definir a descentralização, tão diversas são as experiências dos países em tela.

Contradições internas à parte, descentralização pode significar:

- 1) delegação de poder decisório a entidades públicas autônomas;
- 2) desconcentração de processos decisórios em favor de órgãos subnacionais do governo central; e
- 3) transferência de poder decisório aos governos locais e/ou organizações comunitárias [Winkler (1989)]. A teia de ambiguidades gerada pela multiplicidade de definições esconde a oposição que muitas vezes verifica-se entre objetivos proclamados e reais da descentralização. De um lado, situam-se objetivos nobres,

como a maior participação do nível local, o aumento da eficiência e da eficácia dos serviços e também a maior ingerência do cidadão. Todavia, as pesquisas apresentam poucas evidências de que isso aconteça. Assim, a prática revela que as ações, em certos casos, são inspiradas pelo interesse do governo central de livrar-se de encargos financeiros e políticos desgastantes, reduzindo o seu déficit à custa dos governos subnacionais, pelos anseios de certos grupos, localizados dentro ou fora do governo, por ampliarem a sua participação em detrimento de outros, sem que os cidadãos tenham maior voz [McGinn e Street (1986); McGinn (1987)], ou pelo desejo de outorgar autonomia às organizações no que se refere aos ônus (mas não aos bônus) ou, a ainda, de livrar-se de despesas no período de vacas magras.

O estudo a seguir busca examinar a situação recente tanto no que tange aos recursos para a educação, quanto no que se refere às suas experiências de melhor utilizá-los e promover o progresso dos sistemas educacionais. Como é inevitável, encontram-se luz e sombra, ensejando a aprendizagem quer com os avanços, quer com os recuos.

Quadro 1

América Latina e Caribe

Despesa Pública em Educação e Alguns Indicadores Educacionais

INDICADORES	1980	1985	1988	1989
Despesas Públicas em Educação (Total)	100,0	86,6	...	116,3
Alunos Matriculados (Total)	100,0	111,5	117,5	119,4
Educ Pré-Escolar e Ensino de 1º Grau	100,0	107,5	111,8	105,6
Segundo Grau	100,0	120,8	130,8	133,1
Terceiro Grau	100,0	131,0	145,8	148,9
Nº de Alunos por Professor (Total)	100,0	93,2	90,2	88,0
Primeiro Grau	100,0	93,4	90,3	88,3
Segundo Grau	100,0	98,1	95,6	94,3
Terceiro Grau	100,0	99,2	97,6	95,2
% Repetentes/Alunos Matriculados				
Primeiro Grau*	100,0	99,4	99,2	...
Despesas Correntes por Aluno (Total)	100,0	...	89,3	...
Segundo Grau	100,0	...	75,5	...
Terceiro Grau	100,0	...	67,1	...

Fonte: Unesco, Anuário Estatístico, 1991.

* Exceto Dominica, Grenada, Guatemala, Honduras, St. Pierre, Chile, Guiana, Peru e Suriname.

Quadro 2

Espanha e Portugal

Despesas Públicas em Educação e Alguns Indicadores Educacionais

INDICADORES	1980	1985	1987	1988	1989
Despesas Totais Em Educação					
Em % do PNB					
Espanha	100,0*	126,9	...	165,4	
Portugal	100,0	104,5	...	109,1	111,4
Alunos Matriculados					
Espanha					
Total	100,0	108,3	109,6	...	...
Primeiro Grau	100,0	96,5	89,9	...	...
Segundo Grau	100,0	114,6	120,7	...	...
Terceiro Grau	100,0	134,0	148,5	...	...
Portugal					
Total	100,0	110,9	...	...	...
Primeiro Grau	100,0	99,6	...	80,9	...
Segundo Grau	100,0	145,7	...	...	136,8
Terceiro Grau	100,0	112,4	...	...	170,0
Nº de Alunos por Professor					
Espanha					
Total	100,0	97,1	96,3	...	...
Primeiro Grau	100,0	89,4	87,4	...	...
Segundo Grau	100,0	100,3	100,2	...	...
Terceiro Grau	100,0	120,9	121,9	...	...
Portugal					
Primeiro Grau	...	100,0	93,1	...	...
Segundo Grau	...	...	...	...	...
Terceiro Grau	...	100,0	96,3	...	137,2
Despesas Correntes Por Aluno**					
Espanha					
Não Disponível					
Portugal					
Não Disponível					
Educ. Pré-Escolar e Ensino					
De Primeiro Grau	100,0	...	...	93,8	...
Segundo Grau	100,0	...	...	87,5	...
Terceiro Grau	100,0	...	...	109,5	...
% Repetentes/alunos Matriculados					
No Ensino De Primeiro Grau					
Espanha	100,0	73,8	42,6	...	...
Portugal	Não Disponível				

Fonte: Unesco, Anuário Estatístico, 1991.

* 1979

** Em múltiplos do PNE *per capita*.

I

ARGENTINA

Os recursos para a educação pública na República Argentina provêm da receita fiscal do Estado e das províncias. Trata-se de um sistema tributário frequentemente regressivo, em virtude da proporção de impostos indiretos, e marcado pela vultosa evasão fiscal nos anos de crise. A distribuição das despesas educacionais em nível regional indicava, pelo menos no início dos anos 80, uma correlação entre zonas favorecidas do ponto de vista sócio-econômico e melhores indicadores sócio-econômicos e vice-versa [Hensel e Levcovich (1990)]. Conclui-se que à regressividade da arrecadação aliava-se a perversidade das despesas, gerando sérios problemas de equidade.

Simultaneamente, até tempos recentes, os dispêndios públicos em educação eram centralizados, notando-se tendência à desconcentração. Foi assim que, de 1961 a 1986, o governo nacional foi responsável por 58% dos gastos públicos em educação, enquanto os governos provinciais participavam com 42%. No triênio 1984-86, essas percentagens se alteraram, respectivamente, para 55 e 45%, como resultado de taxas de crescimento bem mais altas para as províncias (10,1% em 1960-86) que para o governo nacional (3,6% no mesmo período).

Como resultado da crise econômica, apesar de haver sucessivos aumentos e reduções reais das aplicações educacionais, a composição por natureza mostra que as despesas correntes absorveram em média 90% na década de 1976 a 1986, representando os gastos de pessoal em média 65% no período. Os restantes 10% corresponderam a despesas de capital.

No que tange à distribuição por nível, observa-se grande perda relativa do ensino de primeiro grau, principalmente a partir do quinquênio 1976-80, quando as escolas de primeiro grau foram transferidas para outras jurisdições. Assim, se, no período de 1961 a 1987, o ensino de primeiro grau representou 22,6% das despesas educacionais do governo nacional, em 1986-87 alcançou apenas 6,1%. Em contraste, o ensino de segundo grau e superior obteve ganhos, passando, respectivamente, de 36,0 e 29,2% em 1961-87 a 42,2 e 45,3% em 1985-87. É interessante assinalar que a resposta à crise econômica variou conforme a situação política. Ao passo que, nos governos militares, o "ajuste" se produziu em maior medida através da diminuição ou crescimento menor das matrículas do que por contração da despesa; nos governos democráticos, os acentuados aumentos da matrícula do ensino superior não tiveram igual contrapartida nos dispêndios correspondentes [Hensel e Levcovich (1990)].

Por sua vez, nas províncias e na municipalidade da cidade de Buenos Aires, em 1977-86 a média da distribuição de verbas por nível de ensino beneficiou claramente o ensino de primeiro grau, com 80,9%, seguindo-se o ensino de segundo grau, com 17,2%, e o ensino superior, com 1,8%. A tendência no período em questão foi de crescimento da proporção de recursos canalizada para o ensino de primeiro grau e superior e de declínio das alocações para o ensino de segundo grau. No entanto, a maior taxa média de crescimento verificou-se no ensino superior (15,8%).

A respeito da despesa média por aluno/ano, verificamos, pelo Quadro 3, que o ensino oficial alcançou valores pelo menos duas vezes mais altos que os do particular, acentuando-se as diferenças no ensino superior. Não se registraram diferenças muito sensíveis entre os níveis de ensino. No caso do governo nacional, a despesa/aluno no ensino de primeiro grau foi pouco maior que a metade do ensino superior e médio. Nas escolas particulares, a primeira foi menor que a metade do ensino médio e perto de duas vezes mais elevada que a do ensino superior, indicando graves distorções. Entre 1978 e 1986, a tendência, em valores reais, foi de elevação dos referentes ao ensino particular e diminuição das cifras do ensino público. Neste último, as maiores perdas ocorreram no setor com menor poder de articulação política, o ensino de primeiro grau, seguido do ensino de segundo grau e do ensino superior. Já o caso do ensino privado, os maiores incrementos incidiram, nesta ordem, sobre o ensino de segundo grau, superior e de primeiro grau.

Quanto às relações entre os setores público e particular, cabe destacar a controversa questão das transferências de recursos governamentais e outras formas de subsídio ao setor particular, como as isenções de impostos para investimentos realizados no setor e o regime de créditos fiscais para atividades de educação técnica, levadas a efeito por empresas. Segundo dados relativos ao governo nacional, 95% dos recursos, em 1976-86, foram absorvidos pela Superintendência Nacional de Enseñanza Privada (SNEP), que destinava os fundos predominantemente a escolas de nível médio em todo o país. No período analisado, as transferências ao setor particular cresceram mais rapidamente que o total da despesa pública com educação (de 0,3% do PIB em 1972 a 0,5% em 1985). Oitenta e um por cento das escolas particulares de nível médio no início dos anos 80 recebiam fundos públicos que cobriam entre 80 e 100% dos salários docentes, 15% recebiam entre 50 e 80%, ao passo que o restante recebia menos de 50% da folha de salários dos professores. Ao todo, eram beneficiadas 76% das escolas privadas. Transferências de tão grandes proporções certamente requerem cuidadosa avaliação.

Em face da problemática aqui delineada, a Argentina está efetuando reformas que, entre outros alvos, visam à descentralização. Uma reforma fiscal está em execução, tendo simplificado significativamente o sistema tributário. Como resultado, a grande evasão fiscal está sendo superada e a receita está elevando-se em termos reais, proporcionando mais recursos para a educação. A partir deste incremento de verbas, colocou-se em prática um programa negociado e gradativo de federalização da educação. A Lei nº 24.049, promulgada em 2 de janeiro de 1992, faculta ao Poder Executivo transferir para as províncias e para a municipalidade da Cidade de Buenos Aires, mediante convênio, escolas públicas de primeiro e segundo graus, bem como estabelecimentos privados que recebem subsídios públicos. A transferência inclui bens sem ônus ou gravames e o pessoal docente, técnico, administrativo e de serviços gerais, respeitados os seus direitos adquiridos e garantida a irredutibilidade de sua remuneração. São incluídas verbas para reparação de prédios. O governo nacional garante os recursos para a manutenção das escolas, ao mesmo tempo em que estabelece indução legislativa para as províncias aplicarem em educação parte ponderável do aumento das receitas fiscais. Pela lei, o Ministério de Cultura y Educación realizará o

acompanhamento e avaliação da situação educacional e oferecerá assistência técnica e financeira, com vistas à equidade, entre outras atribuições. Até julho deste ano, oito das 24 províncias haviam firmado convênio com o governo nacional.

Além destas disposições, encontram-se em tramitação no Congresso vários projetos de lei destinados a reformar a educação. O projeto do Poder Executivo visa prover uma lei geral de educação que confere grande independência às províncias, inclusive no que se refere à organização dos graus de ensino. A qualidade, a equidade e a avaliação periódica pelo Ministério são algumas tônicas do projeto. Ademais, atribui ampla participação à comunidade educativa, no ensino de primeiro e segundo grau, para apoiar o melhoramento da qualidade da educação, a vinculação com a família, o mundo do trabalho, a ciência e a cultura. Define-se a comunidade educativa como a integração hierárquica da direção da escola, do pessoal docente e não docente, dos alunos, dos pais, dos ex-alunos e das organizações representativas da comunidade.

Outro projeto de lei trata da autonomia universitária como parte do processo de descentralização, incentivando a sua busca de novos recursos financeiros, mas garantindo a continuidade de dos valores historicamente alocados. Ao mesmo tempo, estabelece critérios de distribuição de recursos com base na eficiência e qualidade.

Quadro 3

República Argentina

Despesa Média por Aluno/Ano segundo o Nível de Ensino e a Dependência Administrativa — 1986

Em austrais de 1987

NÍVEIS DE ENSINO	GOVERNO NACIONAL	ESCOLAS PRIVADAS
Ensino Fundamental	573,2	205,8
Ensino Médio e Técnico	1.052,3	504,0
Ensino Superior	1.125,9	127,0

Fonte: Hensel e Levcovich (1990:36).

II

BRASIL

A Constituição brasileira de 1988 introduziu diversas medidas de descentralização em geral, fortalecendo o regime federativo e enfatizando o financiamento da educação. Entre diversos dispositivos, a nova Carta conservou o princípio da existência de um mínimo de recursos da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, além de manter uma contribuição social

exclusiva para o ensino fundamental público, o salário-educação, que corresponde a 2,5% da folha de salários-contribuição devida pelas empresas comerciais e industriais e 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais, em se tratando de empresa agrícola, produtor ou empregador rural. Assim, os três níveis de governo dispõem dos seguintes recursos:

a) União - recursos orçamentários ordinários, correspondentes a pelo menos 18% da receita de impostos, após as transferências devidas aos estados e municípios; recursos de contribuições sociais destinados sobretudo à manutenção de hospitais de ensino e ao programa da merenda escolar; um terço da arrecadação do mencionado salário-educação, vinculado ao ensino fundamental e em sua maior parte transferido aos estados e municípios para despesas de capital; e recursos de outras fontes.

b) Estados - recursos orçamentários ordinários, correspondentes a pelo menos 25% da receita de impostos, após as transferências devidas aos municípios; o mínimo de 25% dos impostos federais transferidos; dois terços da arrecadação do salário-educação; e recursos de outras fontes.

c) Municípios: recursos orçamentários ordinários, no montante mínimo de 25% da receita de impostos; o mínimo de 25% dos impostos federais e estaduais transferidos; recursos de outras fontes; e, em certos casos, parte das quotas federal e estadual do salário-educação.

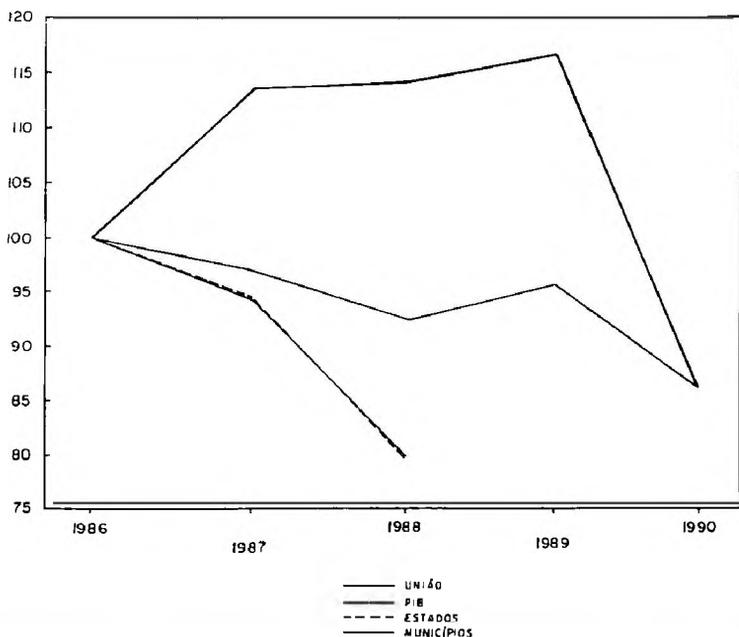
Com base nesta distribuição de recursos, em 1988 a União foi responsável por aproximadamente 76,2% das despesas totais com o ensino superior, 50,7% das despesas totais com o ensino de segundo grau e 39,7% das despesas totais com o ensino fundamental. Os estados dispenderam 46,0% do total de recursos aplicados no ensino de segundo grau, 43,2% do ensino de primeiro grau e 23,7% do ensino superior. Por último, os municípios contribuíram com 17,1% das despesas totais com o ensino de primeiro grau e 3,3% das despesas totais com o ensino de segundo grau. Neste quadro, as competências tornaram-se mais onerosas para a União desde 1988, uma vez que ela perdeu parte das suas receitas e não teve reduzidos os seus encargos. Desse modo, o governo federal tem como missões manter o sistema federal de ensino, que inclui uma dispendiosa rede de universidades, instituições isoladas de ensino superior e escolas técnicas, bem como assistir técnica e financeiramente os estados, o Distrito Federal e os municípios. Os estados atuam, sobretudo, no ensino fundamental urbano, no ensino médio e expandem atualmente suas atividades no ensino superior. Os municípios dedicam-se predominantemente à educação pré-escolar, ao ensino fundamental (em particular nas áreas rurais) e ao ensino médio. Uma das graves questões é que as esferas de governo fazem de tudo um pouco, faltando estabelecer uma negociação para delimitar claramente as áreas de atuação. Em 1988, a União foi responsável por aproximadamente 76,2% das despesas com o ensino superior, 39,7% com o ensino fundamental, e a evolução das despesas indica um esforço crescente - e depois declinante - da União em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), enquanto os estados e os municípios sofreram redução proporcional de meios durante os últimos anos (ver Gráfico 1).

A conclusão é clara: o aumento das despesas educacionais depende da retomada do crescimento econômico e conseqüente incremento do PIB. Sob este particular, a crise econômica dos anos 80 teve agudo impacto sobre a educação,

especialmente na primeira metade da década. A aprovação da Emenda Calmon à Constituição Federal, regulamentada em 1985, permitiu que a vinculação de uma percentagem mínima da receita de impostos constituísse uma defesa parcialmente efetiva: cresceram os dispêndios federais e os de muitos estados, porém os labirintos burocráticos e a falta de valorização da educação, sobretudo nos estados e municípios de menor desenvolvimento relativo, permitem apenas cumprir (quando cumprem) formalmente o dispositivo constitucional [Gomes (1988)].

A crise da chamada "década perdida" teve efeitos significativos sobre o setor. Seu impacto atingiu particularmente os usuários mais dispersos, menos articulados e com menor poder vocal, isto é, o ensino fundamental e médio, em especial o primeiro. Pode-se afirmar, pois, que a crise teve efeitos socialmente regressivos, ainda mais que o país tem amplo acesso à educação básica, mas padece de sérios problemas de eficiência, equidade e qualidade. O Quadro 4 salienta as graves diferenças de custo ou despesa média/aluno/ano. Não é difícil concluir que os estratos sociais menos privilegiados têm acesso ao ensino de mais baixo custo e de menor qualidade e equidade, ao passo que os estratos mais altos atingem os escalões elevados e se candidatam, pelo mérito, às vagas no ensino superior público gratuito. Aliás, a pirâmide educacional abriga um "zigue-zague perverso", uma vez que as melhores escolas tendem a ser particulares nos níveis fundamental e médio e públicas no ensino superior. Constitui, portanto, promissor investimento estudar em uma escola particular mais qualificada para depois lograr o ingresso no ensino superior gratuito e de melhor qualificação.

Gráfico 1
Evolução PIB x Despesas com Educação
Brasil - União, Estados e Municípios



Graças ao maior poder vocal, o ensino superior obteve a maior parcela do aumento de recursos federais proporcionado pela vinculação constitucional, enquanto o ensino técnico de nível médio obteve uma modesta fatia, tendo em vista um programa de expansão e melhoramento adotado em 1986. O ensino fundamental foi beneficiado por transferências aos estados e municípios, que, todavia, enfrentam problemas de racionalidade da alocação de recursos. Além de ser pequeno o bolo a ser repartido, um estudo constatou não ter havido impacto perceptível sobre o acesso e o rendimento do ensino em dois estados, embora um deles tivesse sido amplamente privilegiado com verbas e outro tivesse negado sistematicamente seus pedidos. Apesar destas diferenças e também de terem diminuído os recursos em termos reais como um todo, a matrícula aumentou, a repetência diminuiu, porém a evasão — uma variável pouco controlada pelos sistemas — elevou-se no período [Gomes (1991)]. Resultados tão surpreendentes oferecem indícios de sérios problemas de gestão, similares àqueles que suscita o quadro referente à América Latina.

Também nos estados a demanda por ensino superior tem-se traduzido em aumento de despesas com este nível de ensino, só tendo havido incremento de recursos com o ensino fundamental nos municípios. O ensino médio tem permanecido impensado entre as prioridades ao ensino básico obrigatório e ao ensino superior.

A crise econômica teve grave impacto sobre outra dimensão das despesas educacionais. Tendo em vista dispositivos constitucionais e legais, o item mais protegido foi o pagamento do pessoal, apesar da drástica redução dos salários reais. Em outras palavras, manteve-se o pessoal ou foram feitas novas contratações, à custa do poder aquisitivo dos salários e das perspectivas de recrutamento de pessoas mais qualificadas. Em compensação, as demais despesas de custeio e as despesas de capital foram duramente contingenciadas, chegando a prejudicar até o funcionamento básico de escolas e universidades públicas. Paradoxalmente, dispende-se irracionalmente em pessoal, deixando todos descontentes, e economiza-se em material de consumo e modestas despesas de capital, que representam reduzida fração do custo/aluno/ano, embora tenham impacto significativo sobre o rendimento escolar.

Se o setor público sofreu as agruras da crise fiscal, o particular registrou perda de clientela. A regulamentação feita pelo Estado por longo período conteve as mensalidades escolares. Este foi um mecanismo perverso, uma vez que, segundo evidências de pesquisa, pela falta de fiscalização, acaba por onerar as melhores escolas, que o cumprem, enquanto as demais a ele desobedecem [James, Braga e André (1991)]. Além disso, a regulamentação das mensalidades impedia que a clientela mais exigente e de *status* sócio-econômico médio procurasse as escolas públicas. Estas abrigavam a clientela com menor poder vocal e, portanto, menos capaz de incomodar o poder público com exigências de qualidade. Esta situação pode estar revertendo-se ante a política de liberação das mensalidades.

A *regressividade* da distribuição de recursos tem sido em grande parte promovida pela execução orçamentária. Como ocorre em outras situações de crise fiscal, os ministérios da área econômica contêm a despesa e organizam a fila de distribuição de recursos para os demais ministérios. Assim, não basta a um programa ou projeto estar inserido na Lei Orçamentária, mas:

1) contar com a necessária força política para permanecer de pé em novas leis destinadas a distribuir o excesso nominal de receita proporcionado pela ilusão inflacionária; e

2) ter apoio político e importância técnica para ter liberados os recursos, conforme o fluxo de caixa do Tesouro. Nessa *via crucis*, a educação muitas vezes não dispõe de poder de influência suficiente no âmbito do governo, enquanto setores mais articulados, como o ensino superior, tendem a sofrer menos cortes orçamentários. Em períodos de elevada inflação, o caixa único desvincula as receitas públicas e as repassa à educação tempos depois, diminuindo a eficácia dos dispositivos constitucionais.

Ainda no que tange ao setor particular, a Constituição vigente, após intensos movimentos de protesto, proibiu a transferência de recursos públicos para escolas privadas. Foram excetuadas as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, além do financiamento da pesquisa e da extensão em qualquer instituição de ensino superior. Prevalece, pois, a posição de que o Estado só deve intervir para supervisionar a qualidade de uma atividade autofinanciável. Cumpre notar que a tese da exclusividade de recursos públicos para as escolas públicas teve, entre seus fundamentos, os desvios de recursos através de bolsas de estudos pagas pelo poder público a escolas particulares. Hoje, o sistema de bolsas de estudo permanece em parte como uma opção das empresas para pagamento do salário-educação (além da contribuição ao Tesouro e da manutenção de escolas próprias para os empregados e seus dependentes).

No que diz respeito à descentralização, o Brasil está deixando um período centralista, conforme um movimento pendular ao longo da sua história. A Constituição, como vimos, reforçou o regime federativo, mas omitiu-se quanto à distribuição das competências. O governo federal, porém, ainda dispõe de significativa soma de recursos que poderia ser utilizada para corrigir as disparidades regionais. No entanto, a alocação de recursos parcialmente de acordo com critérios *clientelísticos* faz com que a União afaste-se parcialmente deste objetivo. Além disso, as alíquotas dos principais impostos são estabelecidas uniformemente para todo o território nacional pela União. Apesar de algumas tentativas de descentralização, o controle nas áreas pedagógica, financeira e administrativa permanece muito centralizado. Dessa forma, o Brasil acumula ao mesmo tempo as desvantagens da centralização e da descentralização. Por um lado, não estão presentes a flexibilidade e a adaptabilidade às circunstâncias locais que a descentralização curricular poderia permitir. Por outro não é explorada a oportunidade de redistribuição de recursos financeiros e aumento da equidade que a centralização torna possível [Planck (1987)].

No quadro atual, verifica-se que a discussão permanece predominantemente voltada para a transferência de poderes entre níveis de governo, e não para as escolas e os cidadãos. Recentemente, porém, delineou-se um movimento de concessão de maior autonomia às escolas públicas. Embora as resistências, na maioria dos casos, somente permitam que as escolas tenham acesso direto a algumas verbas para pequenos reparos e modestas quantidades de material de consumo, um estado chegou mesmo, no ano passado, a constituir cada escola pública em uma unidade orçamentária independente. A avaliação, porém, é prematura.

QUADRO 4**Brasil****Custo e Despesa Média Anual por Aluno
segundo o Nível de Ensino**

NÍVEL DE ENSINO	CUSTO/DESPESA EM US\$
Custo/Aluno do ensino de 1º grau público(1986)	80,4
Escolas estaduais	146,3
Escolas municipais	52,2
Escolas urbanas	105,3
Escolas rurais	75,5
Região Sudeste	196,2
Região Nordeste	33,7
Despesa/Aluno no ensino 2º grau (1985)	
Escolas técnicas federais	1.759
Escolas estaduais	257
Escolas municipais	136
Despesa/Aluno no ensino superior	
Federal (1987)*	8.072
Universidades confessionais e comunitárias selecionadas (1986)	436

Fontes dos dados originais:

Ensino Fundamental - Marques, A.E.S. e Xavier, A.C.R. *Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros frequentam*. Brasília, IPEA, 1987.

Demais níveis: IPEA e MEC.

* O ensino superior federal inclui frequentemente grandes hospitais de ensino, museus, institutos de pesquisa e outros serviços.

III CHILE

No continente latino-americano, o Chile colocou em prática talvez a mais radical experiência de descentralização e privatização no setor educacional. O sistema anterior caracterizava-se pela presença do governo central como principal provedor de educação no país. Havia, também, concentração desproporcional de recursos no ensino superior, em detrimento do ensino de primeiro e segundo graus. Cerca de 50% do orçamento fiscal para o setor destinavam-se ao ensino superior, que cobria apenas em torno de 4% da matrícula total, onde não se incluíam os pobres. Ao mesmo tempo, cerca de 43% das crianças mais pobres estavam marginalizadas do sistema escolar. Eram altas as taxas de repetência e evasão. As escolas eram gratuitas e a alocação de recursos pelo Estado consistia na destinação de verbas para atender a despesas de pagamento de pessoal, material de consumo, investimentos, etc., com base na tendência histórica do orçamento.

Em 1981, o governo decidiu efetuar importantes mudanças em educação, no contexto de outras políticas sociais, com a meta declarada de redirecionar mais adequadamente os gastos sociais para a população mais pobre e melhorar a eficiência dos mesmos [Matte L. (1988)]. Tratou-se, então, de transferir as escolas secundárias técnico-profissionais para organizações particulares sem fins lucrativos, criadas por associações de empregadores, bem como as escolas de educação anterior ao primeiro grau, de primeiro e segundo graus para os municípios. Ao mesmo tempo, foi alterada a forma de alocação de recursos para estas escolas transferidas, passando o Ministério da Educação a proporcionar uma subvenção calculada por aluno atendido. Com isso, desejava-se incentivar a competição entre as escolas, de tal forma, que organizações privadas poderiam ainda assim oferecer educação gratuita aos seus alunos. Objetivava-se também promover a participação comunitária, tornando a administração dos estabelecimentos mais responsiva às demandas da população. No caso das escolas técnicas, o objetivo era o de aproximá-las do setor privado, de modo a melhor atender às exigências do mercado de trabalho. Quanto ao financiamento dos estudos, foi mantida a gratuidade da educação de primeiro e segundo graus, mas se aumentaram as anuidades do ensino superior, ao mesmo tempo em que se criou um programa de bolsas de estudo reembolsáveis para os candidatos que não tivessem condições de fazer os pagamentos.

No que se refere à reforma das escolas dos dois primeiros graus, uma das medidas iniciais foi oferecer aos professores duas opções: continuarem a ser remunerados segundo a escala de salários e o plano de carreira da função pública, ou optarem pelas regras do setor privado, em que empregados e empregadores negociavam salários e outras condições de trabalho. De qualquer forma, o novo estatuto dos professores seria privado, isto é, deixariam de ser funcionários públicos. Ao mesmo tempo, segundo o mesmo estatuto, somente poderiam ser formados sindicatos em nível de escola ou empresa. A municipalização do ensino, aliada ao impedimento de constituírem um sindicato nacional, enfraqueceu substancialmente o poder de barganha dos professores.

O financiamento das escolas transferidas para os municípios foi efetuado pelo Ministério da Educação, com base na receita fiscal, conforme uma subvenção variável por aluno, segundo o nível de ensino, a série, a modalidade (básico, secundário, especial, profissional) e o turno (diurno ou noturno). As transferências processaram-se celeremente até 1982, quando a recessão impediu o prosseguimento do programa. Ao final desse ano, 81% das escolas públicas haviam sido municipalizadas, correspondendo a 78% dos alunos e a 77% dos professores do setor não privado [Castañeda (1986)].

No entanto, apesar da transferência de encargos, as despesas fiscais cresceram 6% entre 1979 e 1980, 20% entre 1980 e 1981 e 2,1% entre 1981 e 1982. Este acréscimo decorreu, em primeiro lugar, do pagamento de indenizações aos professores, e, em segundo, da concessão de incentivos econômicos aos municípios que recebessem escolas (uma percentagem dos salários dos professores mais 80% das despesas totais). Além disso, o elevado desemprego durante a recessão impediu o Ministério da Educação de reduzir sua burocracia. As demissões que se seguiriam agravariam ainda mais a situação. Por outro lado, os prefeitos não puderam reestruturar as equipes docentes à medida que os

estudantes se transferiam de umas para outras escolas, em virtude de diversos fatores, entre eles o aumento salarial concedido aos professores "municipalizados" e dispositivos que protegiam o corpo docente da demissão. Os municípios também tiveram grandes dificuldades com as escolas rurais, onde o pequeno número de alunos impedia que as subvenções cobrissem a totalidade dos custos.

Após a recessão, foi completada a transferência das escolas e tomadas várias medidas corretivas, algumas delas especialmente onerosas. O Ministério da Educação colocou recursos à disposição para reduzir o déficit gradualmente, flexibilizou a subvenção de modo a atender às diversidades do ensino, inclusive nas áreas rurais, e suspendeu as disposições que impediam os municípios de despedir professores. Ocorreu, então, considerável número de demissões [Castaneda (1989)].

Alguns dos resultados dessa reforma mostram que o governo atingiu parte ponderável dos seus objetivos. Pesquisa domiciliar realizada em 1985 indicou maior progressividade das despesas da educação anterior ao primeiro grau em relação à educação de segundo grau. A proporção de todos os subsídios educacionais destinados para os 30% mais pobres da população passou de 29 para 38% entre 1974 e 1986, enquanto a proporção destinada aos 40% mais ricos decresceu de 47 para 35%. Verificou-se, ainda, grande aumento da matrícula em escolas particulares, subsidiadas ou não, registrando-se também valores bem mais altos para o rendimento dos alunos destas escolas (sobretudo as não subsidiadas) em face dos estabelecimentos de ensino público. As taxas de repetência e evasão também se reduziram significativamente [Castaneda (1989)].

O caso do Chile, único a promover a privatização da educação no continente, mostra as *cambiantes* do conceito de descentralização. Tendo origem, aparentemente, em um grupo de economistas neoliberais do governo que defendiam a diminuição do tamanho do Estado e maior liberdade para as forças de mercado, a descentralização pode ser vista mais precisamente como desconcentração [McGinn e Street (1986)]. Como os prefeitos eram nomeados pelo presidente da República, pouca autonomia restou aos municípios, a não ser a administração das escolas. A alocação de recursos, currículos e avaliação permaneceram com o governo central, de tal forma que houve uma *reconcentração* de poder, no quadro do regime político de então. Também não ocorreu a esperada privatização, uma vez que a recessão tornou o ensino pouco atrativo para investidores particulares. Dessa forma, em linhas gerais, após a reforma manteve-se a participação financeira do Estado, tendo ocorrido nos anos 80 apenas o aumento significativo das matrículas nas escolas particulares subsidiadas.

Hoje, o balanço da experiência chilena mostra que, a longo prazo, a descentralização reduziu significativamente os custos. No entanto, a crise econômica do início dos anos 80 dificultou a atualização do valor alocado por aluno, com a deterioração do seu valor a pouco mais de um terço do que alcançava em 1981. A despesa pública no setor caiu continuamente, embora se esboce certa tendência de reversão em 1991-92.

Outra conseqüência da política descentralizadora e privatizante foi a desvalorização do magistério. Como resposta, foi aprovado, em 1991, o Estatuto

do Magistério, que, entre outras medidas, estabelece um piso salarial mínimo e facilita a mobilidade dos professores entre municípios, sem perda do tempo de serviço e outras vantagens.

Apesar das reformas dos anos 80, a educação continua a depender amplamente de fontes fiscais, com sua já referida escassez. Conforme o orçamento inicial de 1992, destinam-se 63,7% dos recursos públicos a subvenções. Somente cerca de 7% da cobertura estão a cargo da iniciativa particular, sem participação financeira do Estado. Com isso, permanece a responsabilidade governamental, que hoje se volta para as questões da qualidade e equidade, uma vez que o acesso aos serviços educacionais já está assegurado. Dentre as preocupações atuais, destacam-se a qualidade da preparação do aluno para o trabalho ou a continuidade dos estudos, a qualidade dos docentes e a qualidade do sistema de alocação de recursos.

IV PARAGUAI

O financiamento da educação depende, principalmente, das receitas fiscais alocadas, sobretudo, ao Ministerio de la Educación y Culto através do Orçamento Geral da Nação. Fontes internacionais representaram, em 1991, 2,4% da despesa total. A participação média desse Ministério foi de 12% sobre o total em 1986-91, com tendência declinante até 1990. As despesas de capital no mesmo período alcançaram a média de 7,5%. Em 1991, 16,0% das despesas de custeio foram dedicadas à administração, e o restante, ao ensino. Do total, 42,2% dos recursos do Ministério foram dispendidos com a educação elementar, 25,0% com a educação média e técnica e 19,3% com a educação superior. Nesta última, incluem-se a Universidad Nacional de Asunción e os cursos de formação docente. A primeira conta com cerca de 11,0% de meios próprios, inclusive pagamentos dos alunos [Paraguai (1991)].

A nova Constituição determina que os recursos mínimos orçamentários destinados à educação serão de 20% do total alocado à administração central, excluídos os empréstimos e doações. A regulamentação permitirá estimar o incremento de recursos do setor. A Carta Magna em vigor este ano estabelece a descentralização dos serviços educacionais, incluindo a educação como uma das atribuições dos governos departamentais e municipais.

Está sendo elaborada uma reforma educacional, com a renovação da Lei Orgânica da Educação, que data dos anos 40. Algumas das tônicas são a reorganização do Ministério e a descentralização administrativa. É prevista a criação de conselhos comunitários desde a escola até a região para definir a política educacional, especialmente currículos e avaliação.

V URUGUAI

Estado unitário — e não federativo —, o Uruguai financia a sua educação pública com recursos fiscais arrecadados pelo governo central. Fontes de menor importância são os recursos extra-orçamentários (resultantes da venda de produtos ou prestação de serviços pelas instituições de ensino), o resultado de um percentual sobre a receita de loterias e apostas (destinado em sua maior parte à Comisión Nacional de Educación Física) e o Imposto de Educação Primária. Este último tem modesta arrecadação e incide sobre o valor venal dos prédios, destinando-se à alimentação escolar, equipamentos e remodelação e construção de prédios escolares. O ensino público é gratuito, inclusive na Universidade da República, apesar da existência de uma autorização legislativa para a cobrança de matrícula nesta última.

Em 1991, das despesas da Administración Nacional de Educación Pública, 48,5% foram destinadas à educação primária, 24,8% à educação secundária, 14,7% à educação técnico-profissional e 11,9% para a administração, em um total de 205,4 milhões de dólares. A Universidad de la República no mesmo ano teve despesa total de 71,9 milhões de dólares [Uruguai (1992)].

Do ponto de vista administrativo, as diversas modalidades de ensino são regidas por um ou mais conselhos diretivos autônomos. O Ministério da Educação e Cultura é um órgão coordenador, encarregado de traçar as políticas educacionais, enquanto a Administración Nacional de Educación Pública é um ente autônomo executivo. No âmbito desta última, encontra-se um conselho diretivo central e conselhos desconcentrados para a educação primária, a educação secundária e a educação técnico-profissional. Cabe, portanto, referir-se a um processo de desconcentração administrativa no caso uruguaio. As escolas em todo o país ainda dependem em todos os sentidos da capital. No entanto, medidas de descentralização estão sendo estudadas.

VI ESPAÑA

A Constituição espanhola de 1978 lançou os fundamentos de um processo de reforma e descentralização educacional, os quais foram desenvolvidos pela Ley Orgánica 8/1985 Reguladora del Derecho de Educación (LODE), pela Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) e pela Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU). Dentre os princípios estabelecidos, destacam-se a liberdade de ensino, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino de primeiro grau, a participação dos professores, pais e alunos no controle e gestão das escolas públicas, a descentralização administrativa e a

autonomia das universidades. As comunidades autônomas podem assumir competências na área da educação, com exceção das funções e serviços indispensáveis para assegurar a unidade básica do sistema educativo. Assim, fazem parte da *reserva competencial del Estado*, entre outras, a regulamentação das condições de obtenção, expedição e homologação de títulos acadêmicos e profissionais válidos em todo o território espanhol, a ordenação geral do sistema educativo de aplicação em todo o território nacional, as normas básicas e a determinação dos requisitos mínimos dos centros, a regulamentação de ensino básico que garanta o conhecimento da língua castelhana, a alta inspeção do sistema e a planificação geral de inversões em ensino, de acordo com as previsões que as comunidades autônomas oferecem [Espanha (1989)].

Neste processo de descentralização, o Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) reorganizou seus serviços centrais e periféricos. Dentre os primeiros, permanecem secretarias que correspondem à gestão das competências no que tange às universidades, pesquisa, normatização do ensino, elaboração e coordenação da política orçamentária, inspeção, gestão de bolsas e auxílios, gestão de centros escolares, desportos, etc. Os serviços periféricos variam conforme as comunidades autônomas a que se transferiram ou não as competências educacionais, nos termos constitucionais e legais. No caso das comunidades que assumiram suas funções, são mantidas repartições que tratam de títulos, centros estrangeiros na Espanha, centros nacionais de ensino à distância, etc. Nas comunidades autônomas sem competências educativas transferidas, a administração periférica encarrega-se de obras e equipamentos, coordenação geral de programas educativos, impulso e fomento de atividades de formação de professores, substituição de livros-texto e material didático, contratação e auxílios para serviços escolares de transporte, alimentação e centros de férias, além de outras funções.

Até o ano passado, sete comunidades autônomas haviam se encarregado da gestão do sistema educativo não universitário em seu território, bem como das competências normativas, regulamentares e executivas não incluídas na reserva do Estado: Andalucía, Canarias, Catalua, Galicia, País Vasco, Comunidad Valenciana e Navarra. As dez comunidades restantes ainda não se arrogaram tais competências. Todavia, o partido governamental e o primeiro partido de oposição firmaram um pacto para completar as transferências até ao fim desta década.

As administrações locais são tradicionalmente as proprietárias dos centros públicos de educação pré-escolar e ensino básico. Além das tarefas de construção e manutenção destes prédios, os municípios têm desenvolvido atividades nas áreas de serviços psicopedagógicos e de orientação, funcionamento de oficinas, atividades culturais, de lazer e outras [Espanha (1992)]. O modesto papel dos governos locais deve-se à questão das nacionalidades, que faz recair o processo de descentralização sobre as comunidades autônomas.

Neste sistema de responsabilidades compartilhadas, o MEC, em 1989, foi responsável por 41,4% das despesas públicas com educação; as comunidades autônomas, por 44,3%; outros ministérios, por 8,5%; e as corporações locais, por 5,7%. Deve-se observar que o MEC transfere parte dos seus fundos, com finalidades já determinadas, às comunidades autônomas que assumiram

competências educativas. Apesar de se encontrarem abaixo da média dos países da Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), estes números representam inegável avanço, pois em 1980 a administração central concentrava 90% da despesa total.

Em 1988, 56,0% dos recursos públicos dedicados à educação em todas as esferas de governo foram aplicados em pessoal, 5,7% em bens e serviços e 9,8% em investimentos. Além de outros gastos, 21,7% foram canalizados para transferências correntes, que incluem as subvenções para centros particulares, auxílios e bolsas de estudo e cobrem em parte despesas com pessoal. As transferências de capital corresponderam a 1,3%.

Quanto à distribuição por grau de ensino, o menor ritmo de crescimento populacional tem levado a reduzir a participação da educação anterior ao primeiro grau e do ensino de primeiro grau, enquanto o ensino de segundo e terceiro graus tem elevado o seu percentual. Em 1989, a educação pré-escolar teve 6,0% do total; o ensino de primeiro grau, 21,5%; o ensino de segundo grau, 39,1% e as universidades, 16,8%.

No todo, a participação das despesas educacionais sobre o PIB aumentou ao longo dos anos 80, atingindo o total de 4,3% em 1988, dos quais 3,4% corresponderam à despesa pública. A expectativa é de aumento ainda maior com a implantação da reforma educativa até 1997.

Quanto ao setor particular, fundos públicos podem financiar centros privados, desde que atendidas certas condições: gratuidade do ensino para os alunos; constituição do conselho escolar como órgão principal de gestão e controle; utilização dos mesmos critérios de admissão de alunos adotados pelos centros públicos; seleção do professorado mediante procedimento submetido a controle; existência de relação média alunos/professor não inferior àquela que a administração determina para os centros públicos; cumprimento de requisitos mínimos de qualidade. Firmado o acordo, o poder público cobre total ou parcialmente os gastos, o que geralmente implica o pagamento direto do pessoal. A cobertura parcial ocorre na educação em geral não compulsória, não podendo a participação dos alunos e suas famílias superar certo nível estabelecido pelo MEC. Cerca de 90% das subvenções oficiais ao ensino privado se destinam à escolaridade compulsória. Ao todo, tais subvenções em 1988, incluindo o MEC e as comunidades autónomas, alcançaram 11,1% da despesa pública em educação. Dessa forma, procura-se satisfazer a liberdade de escolha.

Embora o ensino obrigatório (dos 6 aos 14 anos) seja gratuito, os outros graus de ensino devem sê-lo somente para os que não tiverem meios. Assim, o Estado distribuiu em 1988/89 627.738 bolsas de estudo para o ensino de segundo grau e superior, sendo 62% do valor total alocado ao ensino superior. Há, ainda, auxílios para os diversos níveis de ensino, a fim de cobrir serviços complementares, inclusive do ensino obrigatório [Espanha (1992)].

Em suma, o caso da Espanha revela incentivos positivos da integração europeia, com a adoção de importantes mudanças educacionais. O esforço financeiro tem crescido, embora a despesa em educação em face do PIB ainda se encontre abaixo da média da Comunidade Europeia. A descentralização é uma das

tônicas das mudanças em processo, destacando-se a livre opção e o gradualismo. Como foi observado, as normas legais permitem, mas não impõem a nova repartição de competências entre o governo central e as comunidades autônomas, deixando espaço para negociar. Nota-se, também, a concentração da gratuidade no ensino compulsório e o repasse de recursos para instituições particulares, atendidas certas condições, valendo-se, pois, da sua experiência pedagógica e de administração.

VII PORTUGAL

Portugal é um Estado unitário, que passou a fazer parte da Comunidade Européia e que também tem nessa integração um motor de grandes mudanças educacionais. Incluem-se, neste esforço, a reforma educativa, consubstanciada na Lei nº 46/86, e o Programa do Desenvolvimento da Educação em Portugal, para ampliação do investimento financeiro, no período de 1988 a 1993, com recursos dos fundos estruturais da Comunidade Européia. Insere-se também nesse quadro um programa de emergência, que contribuiu para a descentralização administrativa, o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), cuja experiência será abordada mais adiante.

O financiamento da educação no país é essencialmente uma tarefa do Estado. Para isso, o Ministério da Educação dispõe de duas principais fontes:

- o Orçamento Ordinário, que financia essencialmente despesas de pessoal e funcionamento;
- o Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (orçamento plurianual), que cobre basicamente as despesas de investimento do setor e tem por base uma estrutura por programas e projetos.

O Ministério da Educação financia, por afetação de recursos, os estabelecimentos de ensino público e serviços centrais e regionais dependentes. Através de transferências orçamentárias, financia instituições de ensino privado e/ou cooperativo. Tendo em vista a política econômica e particularmente a política antiinflacionária, necessária à integração na Comunidade Européia, a alocação e liberação de recursos orçamentários para a educação dependem intimamente das autoridades econômicas, que sinalizam positiva ou negativamente, conforme o caráter das despesas e a conjuntura econômica.

Além do financiamento governamental às escolas públicas, deve-se considerar que a reforma educativa valorizou sobremaneira o ensino particular e cooperativo, reconhecendo-lhe a especificidade e articulando-o com o ensino estatal. Além disso, regulamentou as intervenções de fiscalização e de apoio do Estado [Pires (1987)]. Esta última modalidade inclui a transferência de recursos financeiros, tendo em vista o princípio pelo qual pode ser mais vantajoso para o poder público apoiar uma escola cooperativa bem gerida do que atuar diretamente.

O resultado final deste apoio, no caso do ensino compulsório, é a gratuidade para o aluno, embora não estude em escola oficial.

O sistema educativo português é dotado de diversos níveis de administração:

- 1) em nível nacional, cabe a concepção da política relativa ao sistema educativo;
- 2) em nível central, compete a concepção, coordenação e avaliação do sistema educativo;
- 3) em nível regional, corresponde ao apoio e gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais; e
- 4) em nível local, cumpre atuar nas áreas dos transportes, estabelecimentos e equipamentos escolares.

Embora secularmente centralizado em Lisboa, o sistema tem sofrido ações de desconcentração e descentralização a partir da reforma mencionada. Visa-se à inserção no meio comunitário e à equidade da educação, contribuindo para a correção das assimetrias de desenvolvimento regional e local. Além de se criarem cinco direções regionais de educação, têm sido transferidas aos municípios competências de funcionamento e despesas de ensino, seja com o financiamento e construção escolar ao nível do primeiro ciclo do ensino de primeiro grau, seja em matéria da ação social escolar para a educação pré-escolar e para o primeiro e segundo ciclos do ensino de primeiro grau.

No entanto, além da desconcentração regional de serviços, a reforma prevê a autonomia da escola e sua integração comunitária, favorecida a fixação local dos respectivos docentes. De acordo com os princípios da lei, em cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos, a administração e a gestão orientam-se por princípios de democracia e participação de todos os integrantes no processo educativo. Em 1989, foi publicado o novo regime da autonomia pedagógica, cultural, administrativa e financeira das escolas do segundo e terceiro ciclos do ensino básico. Também a Lei da Autonomia Universitária foi aprovada em 1988, garantindo às universidades autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar.

Conforme as normas em vigor, em geral, os professores de cada escola elegem o diretor e se estabelecem um ou mais conselhos para o governo da instituição. Em nível de conselho ou zona escolar e em nível distrital, também se estabelecem comissões integradoras, compostas por autoridades educacionais e por representantes do pessoal. Todavia, com frequência os documentos oficiais utilizam certa ambigüidade de linguagem, favorecendo uma cadeia de dependência e o reforço do poder centralizador, bem como *enfraquecendo a dimensão colegial dos órgãos de gestão* [Climaco e Rau (1989)]. Ademais, a própria leitura das normas mostra que o envolvimento comunitário é bastante modesto, não parecendo assegurar a participação do cidadão nos assuntos educacionais, nos termos de uma autêntica descentralização. Também do ponto de vista financeiro, a realidade indica que a alçada de decisão dos estabelecimentos escolares é ainda bastante acanhada. As desigualdades regionais tendem a servir como justificativa para adiar ou evitar a descentralização.

Apesar destes percalços, porém, destacou-se, no âmbito da reforma educativa, um programa de emergência, o já aludido PIPSE. Reconhecido o fato de que não se podia promover uma reforma efetiva quando, à partida, existiam altos níveis de repetência e insucesso educativo em geral no ensino básico (42,5% de repetência no primeiro ciclo), Portugal decidiu criar um programa interministerial de emergência. Considerando que o fracasso na escola tem origem tanto em fatores internos, quanto externos a esta, o PIPSE, iniciado em 1987, envolveu dez pontos:

- nutrição, com distribuição de leite e alimentos extras e educação nutricional das famílias;
- cuidados de saúde, com diagnóstico, prevenção e tratamento em vários campos;
- atuação junto às famílias no sentido de criar condições que favoreçam a aprendizagem, através de motivação e medidas para eliminar o trabalho infantil, o absentismo e o alcoolismo;
- ampliação do acesso, mediante a gradual eliminação das escolas frequentadas por poucas crianças, organização de transporte escolar e provisão de cantinas;
- providências para facilitar o ingresso na população economicamente ativa, como adaptações curriculares e treinamento pré-profissionalizante para alunos de 13 a 14 anos que fracassaram na escola;
- promoção do desporto e atividades de lazer nas escolas, para melhor utilização do tempo livre;
- expansão da educação pré-escolar, visando à preparação da criança para a escola;
- melhoria da educação especial;
- distribuição de materiais instrucionais e criação de centros de recursos; e
- criação de apoio de ensino e psicologia da educação para professores, bem como de atividades de treinamento e promoção de projetos escolares [Portugal (1991)].

Com sua ampla estratégia, entrelaçando fatores intra e extra-escolares, o PIPSE alcançou resultados prontos e significativos: em três anos a taxa de aprovação no ensino básico subiu de 56,6 para 72,6% em média. É certo que tal modificação, em tão pouco tempo, requer avaliação aprofundada das suas causas e variações segundo critérios regionais e sociais. Segundo as conclusões de encontro patrocinado pela Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (Unesco), o sucesso deveu-se à estrutura do programa: no topo existia o consenso político de que a educação fundamental era prioridade e cumpria integrar as ações governamentais para alcançar maior eficácia. Cada ministério e departamento custeava suas atividades, justapondo os dez componentes segundo uma metodologia multidisciplinar coordenada de intervenção. Já no nível local, o

PIPSE era ativado por coordenadores eleitos e administrado de forma participativa, envolvendo os esforços dos diferentes setores governamentais e outros parceiros da comunidade [Unesco (1991)]. Outro fator de êxito apontado foi o treinamento em serviço de professores selecionados dentre seus colegas, que, junto com psicólogos, passaram a constituir, em nível local, um grupo de apoio aos demais docentes.

Apesar dos benefícios apontados, os custos foram modestos e em grande parte não se incluem no orçamento da educação. Parte das despesas do programa, sobretudo do campo social, não foi coberta pelo orçamento do Ministério da Educação. Na maioria dos casos, o PIPSE otimizou recursos materiais e financeiros das várias repartições envolvidas e mobilizou suportes externos, de entidades privadas, como movimentos associativos. Esta foi uma das dificuldades apontadas para a estimativa das despesas e custos, pois não se tratava de um programa de investimento. Em junho de 1990, o PIPSE era desenvolvido por uma quantidade modesta de pessoas: contaram-se em todo o país 595 líderes de grupos educacionais, 147 assistentes sociais, 160 psicólogos e 152 educadores recrutados mais tarde, além de 4.713 jovens contratados para a supervisão em tempo parcial de atividades de lazer. Os custos diretos anuais foram estimados em torno de US\$ 21 milhões, e os custos indiretos, mais ou menos no mesmo valor. Isso representa um custo total de US\$ 50 a 60 por aluno/ano [Unesco (1991)], o que não constituiu um substancial acréscimo ao custo total.

VIII CONCLUSÕES

Qualquer que seja o estilo de desenvolvimento que se tenha em mente, a situação da administração pública no Cone Sul e América Latina em geral é de tal ordem, que a reforma do Estado é imperativa. Todavia, não se deve confundir a redução de um gigante com a sua conversão em um Estado frágil e incompetente. As mudanças econômicas dependem da efetividade do Estado no planejamento, execução e avaliação das suas políticas. A educação é um dos campos por excelência para a ação governamental e, como se observou antes, apresenta sérios problemas técnicos, financeiros e de gestão. A Península Ibérica também os possui, porém os dados informam que parecem encaminhados positivamente. Em qualquer caso, entretanto, abordagens que subestimem a interação de forças políticas pecam pela ingenuidade. As questões de alocação e aproveitamento de recursos, de competência técnica e administrativa e de democratização educacional dependem intimamente da teia de relações entre os atores políticos.

Com base nestas relações de poder, deve-se considerar que os países do Cone Sul e da Península Ibérica necessitam de um aumento global de recursos e, ao mesmo tempo, de processos que promovam o melhor aproveitamento dos mesmos. A participação de Portugal e Espanha na Comunidade Européia e suas crescentes aplicações em educação apontam para o fato óbvio de que melhor educação custa

dinheiro. O inverso, sem dúvida, não é verdadeiro. Mais verbas podem até significar menos e pior educação. Sob este particular, não são desprezíveis as possibilidades de aumento de recursos através da diminuição do desperdício. Seriam suficientes 5 a 10% do custo aluno na América Latina para assegurar verbas apreciáveis destinadas a instalações, equipamentos e aperfeiçoamento do pessoal [cf. Schiefelbein (1991); Oliveira e Castro (1992)]. Para obtê-lo, porém, não basta a racionalidade técnica, mas alterar a correlação de forças políticas que mantém o *status quo*.

Da mesma forma, a descentralização, que pode ser também utilizada como estratégia de melhor aproveitamento do dinheiro público, depende da negociação política e do apoio de grupos sociais. O panorama observado indica que ela é uma tendência ampla, quase geral. Da mesma forma que todos os caminhos levavam a Roma, no Cone Sul e na Península Ibérica todos os caminhos conduzem à descentralização. Dos países estudados, ressalta-se que o significado depende do observador e muitas vezes não representa democratização ou redução de custos. No Brasil, a municipalização não fortalece, necessariamente, a escola ou o cidadão, a não ser em casos excepcionais. Ao contrário, tende a diminuir o grau de equidade, já que o município é o elo mais fraco da administração pública. No antigo regime do Chile, só parcialmente a descentralização fortaleceu o município e, em muito modesta escala, a voz dos cidadãos. Em Portugal, a integração comunitária é elogiável, mas as escolas ainda parecem aguardar a concretização de maior autonomia. Já na Espanha, a descentralização optativa e progressiva em favor das comunidades autônomas é uma interessante alternativa.

Em qualquer caso, cabe ter em vista o movimento em favor da autonomia da escola, como ocorre em países tão diversos como a França e os Estados Unidos, no sentido de ter seu projeto pedagógico próprio e investir mais na atividade-fim do que nas imensas burocracias [Mello (1991)]. Tedesco (1990) observou que os melhores resultados do rendimento escolar de crianças das camadas populares ocorreram nas escolas privadas subsidiadas do Chile e nas pequenas cidades do interior do Uruguai. Segundo sua hipótese, o que parece importar não é o caráter público ou particular da escola, mas a possibilidade de o estabelecimento escolar definir seu projeto. Acrescentaríamos que a participação dos pais e a existência da comunidade, no sentido sociológico do termo, são condições favoráveis à melhor utilização dos recursos. Nesse particular, a fiscalização do público e dos próprios educadores é fator significativo para aumentar o rendimento dos gastos. Notam-se desconhecimento e desinteresse quanto aos aspectos financeiros entre não poucos administradores educacionais, facilitando a má utilização dos recursos públicos ou o seu desvio para outros setores.

Cumpram também observar a necessidade de mudanças básicas nos critérios de aplicação de recursos, que, funcionando como antídoto contra o populismo e outros males, atendam à descentralização sem prejuízo da equidade. Deve-se discutir a definição de padrões mínimos de oportunidades educacionais em termos de recursos materiais e humanos necessários para que o ensino possa ocorrer [Plank, Amaral Sobrinho e Xavier (1990)]. Estabelecidas as condições sem as quais o ensino efetivo ficaria inviabilizado, caberia analisar os custos por aluno associados aos padrões mínimos de qualidade. Tais padrões orientariam a transferência de fundos, levando-se em conta o esforço fiscal (para evitar a

substituição de recursos para a educação) e as necessidades existentes, possibilitando, inclusive, a identificação de zonas prioritárias de atendimento educacional. Como a quantidade de recursos a ser alocada seria por definição suficiente para assegurar a manutenção de padrões mínimos, a presença ou ausência de recursos materiais e humanos nas escolas tornaria mais visíveis à fiscalização do público eventuais distorções das alocações.

BIBLIOGRAFIA

- CASTAÑEDA, Tarsicio. *Innovative social policies for reducing poverty: Chile in the 80's*. Rio de Janeiro: IPEA; Banco Mundial, 1989. Trabalho apresentado no Seminário sobre Planejamento e Avaliação do Setor Social.
- . *Inovações no financiamento da educação: O caso do Chile*. s. l.: s.n., 1986.
- CLIMACO, Maria do Carmo; RAU, Maria José. A gestão no ensino primário e no ensino preparatório. In: PIRES, Eurico L. et alii. *O ensino básico em Portugal*. Porto: Asa, 1989, p. 173-203.
- ESPAÑA. Centro de Investigación, Documentación y Evaluación. *El sistema educativo español, 1991*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio da Educación y Ciencia-CIDE, 1992.
- ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. *Libro blanco para la reforma educativa*. Madrid, 1989.
- GOMES, Cândido A. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 69, n. 162, p. 237-255, maio/ago. 1988.
- . *Transferências intergovernamentais no ensino fundamental: critérios e processos decisórios*. s.l.: s.n., 1991. Relatório apresentado ao Ministério da Educação.
- HENSEL, Pablo; LEVCOVICH, Monica. *Análisis del gasto público en educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1990.
- JAMES, Estelle; BRAGA, Carlos A. P.; ANDRÉ, Paulo T. A. *Private education and public regulation in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA; Banco Mundial; PNUD, 1991. Trabalho apresentado no "Seminar on Education, Growth and Inequality in Brazil".
- McGINN, Noel. Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina y Caribe. *La Educación*, v. 31, n. 101, p. 165-180, 1987.
- McGINN, Noel; STREET, Susan. La descentralización educacional en America Latina: política nacional o lucha de facciones? *La Educación*, v. 30, n. 99, p. 20-45, 1986.

- MATTE L., Patricia. *Focalización del gasto social en Chile*. Santiago: ILPES; UNICEF, 1988. Trabalho apresentado no Seminário "Como Recuperar el Progreso Social en America Latina".
- MELLO, Guiomar N. *Anatomia da escola: possibilidades, limites e condições*. Brasília: IPEA, 1991.
- OLIVEIRA, João Batista A.; CASTRO, Cláudio de Moura (coords.). *Educação fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. São Paulo: Instituto Herbert Levy, 1992.
- PARAGUAI. Ministerio de Educación y Culto. Departamento de Planeamiento Educativo. *La educación en el Paraguay*. Asunción, 1991.
- PIRES, Eurico L. *Lei de bases do sistema educativo: apresentação e comentários*. Porto: Asa, 1987.
- PLANK, David N. *Federalism and school finance in Brazil*. Washington, D.C., 1987. Trabalho apresentado no Encontro Anual da "Comparative and International Education Society".
- PLANK, David N.; AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antonio Carlos R. Uma estratégia para a qualidade de ensino fundamental: os padrões mínimos de oportunidades educacionais. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 1, n. 2, p. 33-40, jul./dez. 1990.
- PORTUGAL. Gabinete do Secretário de Estado da Reforma Educativa. *Portugal: Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE)*. Estoril, 1991. Trabalho apresentado no Colóquio Internacional sobre Estratégias para a Promoção do Sucesso Educativo.
- PORTUGAL. Ministério da Educação. *Para uma pedagogia do sucesso: o PIPSE no contexto da reforma educativa*. Lisboa, 1991.
- PSACHAROPOULOS, George; Jec-Peng Tan; Jiménez, Emmanuel. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1987.
- REUNIÓN DE CONSULTA SOBRE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LOS PAÍSES DEL CONO SUR Y PENINSULA IBERICA, 1, 1992. *Informe de Uruguay*. s.n.t.
- REUNIÓN SOBRE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LA OEI, 1, 1992. *Presentación de Chile*. s.n.t.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto. El financiamiento de la educación para la democracia en America Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, v. 21, n. 2, p. 9-41, abr./jun. 1991.
- SYMPOSIUM SUCCEEDING AT SCHOOL. *Final report*. Paris: UNESCO, 1991.
- WINKLER, Donald R. *Decentralization in education: an economic perspective*. Washington, D.C.: The World Bank, 1989.

