

# Ciências

# Biológicas

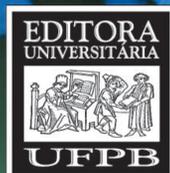
## Cadernos CB Virtual 6

❖ Rafael Angel Torquemada Guerra (Org.)

❖ Antônio José Creão Duarte ❖ Fabiana Sena da Silva

❖ Francisco José Pegado Abílio ❖ Luiz de Sousa Junior

❖ Maria Lúcia da Silva Nunes ❖ Paulo César Geglio



**Universidade Federal da Paraíba  
Universidade Aberta do Brasil  
UFPB VIRTUAL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS À DISTÂNCIA**

Caixa Postal 5046– Campus Universitário - 58.051-900 – João Pessoa

Fone: 3216-7781 e 8832-6059

Home-page: portal.virtual.ufpb.br/biologia

**UFPB**

**Reitor**

Rômulo Soares Polari

**Pró-Reitor de Graduação**

Valdir Barbosa Bezerra

**UFPB Virtual**

**Coordenador**

Lucídio dos Anjos Formiga Cabral

**Centro de Ciências Exatas e da Natureza**

**Diretor**

Antônio José Creão Duarte

**Departamento de Sistemática e Ecologia**

**Chefe**

Juraci Alves de Melo

**Curso de Licenciatura em Ciências  
Biológicas à Distância**

**Coordenador**

Rafael Angel Torquemada Guerra

**Coordenação de Tutoria**

Márcio Bernardino da Silva

**Coordenação Pedagógica**

Isolda Ayres Viana Ramos

**Coordenação de Estágio**

Paulo César Geglio

**Apoio de Designer Instrucional**

Luizângela da Fonseca Silva

**Artes, Design e Diagramação**

Romulo Jorge Barbosa da Silva

**Apoio Áudio Visual**

Edgard Adelino Ruiz Sibrão

**Ilustrações**

Christiane Rose de Castro Gusmão

**Fotos da contracapa:** Rafael Angel Torquemada Guerra

**Arte e Montagem da Contracapa:** Romulo Jorge Barbosa da Silva

C 569 Cadernos Cb Virtual 6 / Rafael Angel  
Torquemada Guerra ... [Org.]-  
João Pessoa: Ed. Universitária, 2010.  
358 p. : Il.  
ISBN: 978-85-7745-633-8  
Educação a Distância. 2. Biologia  
I. Guerra, Rafael Angel  
Torquemada Guerra.  
UFPB/BC CDU: 37.018.43

**Este material foi produzido pelo curso de Licenciatura em Ciências Biológicas à Distância da Universidade Federal da Paraíba. A reprodução do seu conteúdo está condicionada a autorização expressa da UFPB.**



# **Política e Gestão da Educação**

**Luiz de Sousa Junior**

## INTRODUÇÃO

Você sabe que a escola não existe desconectada da sociedade. As decisões políticas atingem seriamente o ensino público. Se não compreendermos bem essa articulação Educação, Estado e Sociedade e não nos pronunciarmos sobre elas, tais decisões serão tomadas sempre sem o nosso consentimento ou participação.

Por isso é fundamental estudar a política e a gestão da educação. Nenhum professor que se preze pode assumir sua função docente sem amplo conhecimento das intenções e das ações que marcam o dia a dia da escola brasileira.

A nossa disciplina procura oferecer ao educando as bases para a compreensão da política para a educação básica no Brasil, enfatizando seu significado na formação do magistério. Ela problematiza a atual política educacional e as tendências para a educação básica no contexto das mudanças estruturais e conjunturais da sociedade brasileira, a realidade atual da educação básica, o financiamento da educação, a democratização da gestão escolar e o papel político e social da escola na formação da cidadania.

Os principais objetivos de nossa disciplina são refletir sobre a educação básica e suas relações históricas, políticas, econômicas e sociais no Brasil; analisar a situação da educação básica no Brasil enfatizando o ensino regular e a construção da cidadania; discutir acerca do papel do educador na atualidade: formação inicial e continuada e; analisar as atuais políticas de financiamento da educação básica.

Esperamos que você faça bom uso da leitura deste material.

**POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Prof. Luiz de Sousa Junior

**UNIDADE 1****A ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL****1. SOBRE O CONCEITO DE EDUCAÇÃO BÁSICA**

Vamos começar discutindo o conceito de educação básica. Mas antes, precisamos passear um pouco pela origem do sistema educacional.

O desenvolvimento do capitalismo ensejou a necessidade de se constituir um sistema de ensino que atendesse ao conjunto da sociedade burguesa e seu modo de produção da vida material. As justificativas para a construção e consolidação desse sistema podem ser debitadas, grosso modo, em duas posições, também amplamente difundidas. De um lado, a emergência do modo de produção capitalista, originária da 1ª revolução industrial, impunha a necessidade de trabalhadores minimamente capacitados para operar máquinas relativamente complexas em relação ao padrão de produção do período imediatamente anterior. Se bem que as tarefas a serem cumpridas pelo “novo” trabalhador, no final das contas, não fossem tão complexas assim, como o cineasta Charles Chaplin genialmente expressou em seu filme clássico, “Tempos modernos”. Há que se ter claro que, mais do que o ato de realizar o trabalho simplificado em máquinas complexas, impôs-se ao trabalhador a internalização de novos hábitos e costumes adaptadores à organização do trabalho industrial. A palavra de ordem em defesa do direito à educação para todos, tornou-se um eixo central do discurso dos teóricos do capitalismo.

Adam Smith, considerado o pai do Liberalismo econômico, expressou de forma bastante clara o significado dessa concepção ao defender a instrução para todos os membros da sociedade, mesmo que em doses homeopáticas. Porém, essa defesa de educação para todos incorpora também uma dimensão dualista, isto é, educação para “as pessoas comuns”, para quem ficaria reservado o mínimo de conhecimentos que antecederiam a sua entrada no mercado de trabalho e educação mais elevada para as pessoas de alguma posição e fortuna. A primeira seria financiada pelo Estado; já a segunda poderia ser custeada pelos próprios interessados (SMITH, 1983).

Para Smith, a instrução dos trabalhadores poderia propiciar ainda um retorno econômico do investimento realizado. Smith vislumbra a necessidade de uma educação elementar para todos, reservando aos trabalhadores, cujas tarefas seriam mais complexas em relação à média, uma formação que hoje denominamos de profissionalizante. Essa formação permitiria diferenciá-los na rede de produção e alcançar salários mais elevados, trazendo o retorno do investimento no “capital humano”.

Tal abordagem, denominada por Paul Singer (1996) de produtivista, enfatiza a educação como uma peça da complexa engrenagem do mercado capitalista e, embora não negue a necessidade de sua universalização, prefere que ela resulte da livre preferência dos indivíduos e menos da ação do Poder Público.

Uma segunda abordagem da expansão ou da universalização da educação básica se fez pela via civil democrática: ao lado das mudanças econômicas e políticas foi se constituindo uma nova ordem de *direitos sociais* que demandavam a atuação do Estado para o seu provimento. Desse modo, conforme relembra Horta (1998, p.6), a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade

privada e a segurança jurídica foram os primeiros direitos reconhecidos, proclamados e protegidos. Ocorre que a educação, apesar de sua enorme importância, só veio incorporar-se a esse importante grupo com relativo atraso, por meio de um processo lento, ambíguo e contraditório.

O direito à propriedade privada, pedra fundamental da concepção de cidadania burguesa, só poderia ser assegurado se a igualdade jurídica, portanto, formal, fosse estendida a todos os membros da sociedade. Entretanto, esta igualdade formal, numa sociedade marcada pela desigualdade social e política, torna-se anacrônica e, por vezes, investe contra os que não possuem os bens materiais. Assim, a força material economicamente dominante é, ao mesmo tempo, a força social espiritualmente dominante (MARX, 1987). E, na medida em que alguns são mais iguais do que outros, a educação, nesse contexto, fará também esta distinção entre os “cidadãos”. A escola constitui, pois, um dos principais elementos dessa dominação espiritual, sobretudo porque o Estado, hegemônico pela classe materialmente dominante, procura implementar sua própria concepção de sociedade e educação.

Ocorre que, como mostra Miguel Arroyo (1987, p. 36), a configuração da educação moderna vai se dando nos conflitos sociais e políticos, “ora como um instrumento de conquista da liberdade, da participação e da cidadania (...), ora como um dos mecanismos para controlar e dosar os graus de liberdade, de civilização, de racionalidade e de submissão suportáveis pelas novas formas de produção industrial e pelas novas relações sociais entre os homens”.

Gramsci mostra que o movimento de hegemonia da burguesia vai se configurando em dois pólos: controle ou dominação e direção ou convencimento. Ou seja, ainda que se mantenha, de um lado, o papel coercitivo do Estado, este só é acionado quando o elemento do convencimento deixa de surtir efeito. Logo, na sociedade capitalista moderna, o elemento da direção antecipa-se ao elemento da dominação. É neste sentido que Gramsci (1987, p. 37) afirma que “toda relação de ‘hegemonia’ é uma relação pedagógica”.

A educação passa, então, a ser incorporada como um espaço de luta, de disputa de concepções de mundo, de construção da cidadania efetiva, de participação social e política e, em última análise, da construção do próprio processo de humanização dos homens e mulheres, que se dá pelo *trabalho*, mas que é mediatizado pela compreensão do mundo do trabalho, da política, da cultura, etc. A extensão da escolaridade básica, e sua definição como obrigatória, assume, assim, uma perspectiva de luta contra-hegemônica no contexto da atual sociedade. A refuncionalização do conceito de cidadania, cada vez mais integrada ao espaço do consumo, não obscurece o sentido geral que lhe é peculiar; significa tão somente que seu próprio conceito e apreensão constituem etapa dessa luta pelo controle dos corações e mentes.

Organismos internacionais têm, na atualidade, incentivado reformas educacionais que caminham no sentido de articular a educação escolar ao novo patamar de acumulação de capital, denominado, grosso modo, como reestruturação produtiva. Retoma-se, assim, a função adaptativo-educativo do Estado na qual os cidadãos, cada vez menos definidos em relação aos direitos sociais, políticos ou econômicos e, mais, em função de suas potencialidades de consumo, articulam sua inserção no mercado de trabalho a partir de uma suposta capacidade “camaleônica” de acompanharem as mudanças no mundo do trabalho.

Generalizou-se, pois, um novo conceito explicativo da situação de exclusão de grandes parcelas da população do mercado de trabalho (e, em consequência, dos bens de consumo reais ou imaginários): a *empregabilidade*. Note-se que, muito além de uma mera capacidade físico-intelectual, este conceito resulta em uma nova filosofia do trabalho social. Ao trabalho humano,

cada vez mais descartável, impõe-se um novo *ethos*, cujo sentido é, no final das contas, viver sem sê-lo.

A educação participa desse processo, na estratégia dos grupos hegemônicos, redefinindo os padrões mínimos de capacidades, habilidades e competências dos trabalhadores, ou melhor, daqueles que conseguirem exercer funções no mundo do trabalho. Para esses organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, os países em desenvolvimento devem priorizar a educação básica.

As novas competências exigidas do trabalhador moderno (responsabilidade, interesse em aprender, espírito de grupo, criatividade, iniciativa, dinamismo, dedicação, lealdade, etc.) fazem parte do estoque de conhecimentos que deveriam ser internalizados pelos escolares desde as séries iniciais.

Desse modo, isso os tornariam aptos a incorporarem-se no rarefeito mercado de trabalho e acompanhar as mudanças tecnológicas e organizacionais da produção.

O termo *educação básica* foi usado pelo Banco Mundial (1996, p. 117) para definir a educação primária acrescida do primeiro ciclo do ensino secundário. Assim, vê-se que a concepção de educação básica do Banco Mundial é, de maneira geral, restrita, compreendendo aproximadamente oito anos de instrução.

No Brasil, isso corresponde, segundo a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ao ensino fundamental. Para Rosa M. Torres, esta concepção de *educação básica* afasta-se da “visão ampliada” de educação básica que foi determinada em 1990 na Conferência Mundial sobre Educação para Todos da qual uma das agências patrocinadoras e organizadoras foi o próprio Banco Mundial. Nessa oportunidade, foi proposta uma visão mais totalizante da *educação básica* que incluía, igualmente, crianças, jovens e adultos, iniciando-se com o nascimento e se estendendo pela vida toda, não se limitando à educação escolar nem à escola de primeiro grau, nem tampouco a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa (1996, p. 133).

Em um estudo sobre a política de financiamento do BM para a educação brasileira, Marília Fonseca (1997) procura explicar porque o Banco Mundial enfatiza a educação básica (como concepção restrita). Para a autora, nos anos 80, o BM trabalhava com a noção de “sustentabilidade”, isto é, políticas de planejamento familiar e de estímulo à intensificação da participação da mulher na vida produtiva, que atuariam como amortecedores das tensões sociais nos períodos de ajustes econômicos. Os conhecimentos elementares seriam, portanto, indispensáveis, para que se alcançassem tais objetivos. Ademais, o Banco atribuiria ao ensino primário maior taxa de retorno econômico. Esta taxa seria inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento do país, ou seja, quanto menos desenvolvido o país maior a taxa de retorno individual referente ao ensino primário.

As diretrizes emanadas pelos organismos internacionais gozaram – e até certo modo, ainda hoje gozam – de muito prestígio junto às elites dirigentes de nosso país e, por isso mesmo, devem ser levadas em consideração no atual debate sobre a expansão da escolaridade, particularmente a partir da dos anos de 1990, na perspectiva de universalização.

## 2. O BANCO MUNDIAL E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PARA A FORMAÇÃO DO CAPITAL HUMANO

Cresce a cada dia a intervenção de organismos multilaterais de desenvolvimento na área educacional em todo o globo através de financiamento e consultorias às políticas educacionais dos países emergentes ou não-emergentes. Em comum, agências como a UNESCO (Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, entre outras, trabalham com a ideia de que a educação ajuda a promover o desenvolvimento e contribui para diminuir as desigualdades sociais, além de aliviar a pobreza.

É bastante conhecida a crescente influência, sobretudo a partir dos anos de 1990, do Banco Mundial (BM) na delimitação da agenda educacional para os países periféricos. Nesse sentido, a política do Banco para a educação é ilustrativa do pensamento hegemônico e das diretrizes traçadas pelos países desenvolvidos para o resto do mundo. Criado na década de 40 do século passado, a partir das reformas instituídas pela Conferência de Bretton Woods, o Banco Mundial é composto por um conjunto de instituições financeiras, destacando-se o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e outras instituições como o IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento) e a IFC (Corporação Financeira Internacional).

O Banco Mundial (1996) admite ser ele próprio, na atualidade, a principal fonte de financiamento externo para a educação nos países em desenvolvimento, correspondendo à quarta parte de toda a ajuda para a educação. Entretanto, este financiamento constitui menos de 1% dos gastos totais dos países em desenvolvimento no setor. Assim, “a principal contribuição do Banco deve consistir no assessoramento destinado a ajudar aos governos a elaborar políticas de educação adequadas às circunstâncias de seus países” (BM, 1996, p. 17). De certo modo, tal afirmação indica as dificuldades do Banco em ampliar as fontes de financiamento e o redirecionamento para as ajudas “técnicas”. Em linhas gerais, podemos definir a política educacional do Banco Mundial nos seguintes termos:

- Por ser crucial para o crescimento econômico e o alívio ou redução da pobreza, o investimento em educação contribui para acumulação de capital humano;
- A prioridade deve ser dada à educação básica, entendida como o ensino primário e mais o primeiro ciclo do ensino fundamental, correspondente a oito anos de escolaridade;
- Deve-se incentivar a participação das comunidades na suplementação de verbas para as escolas e ampliar as parcerias com as Organizações Não-Governamentais (ONGs);
- O investimento público deve ser focalizado na educação básica. A educação secundária e superior devem estar sujeitas ao pagamento de taxas. No caso do ensino superior, além das taxas, deve-se incentivar outras formas de financiamento privado. A educação profissional e treinamentos devem ser entregues a iniciativa privada;
- Em todos os níveis deve-se prestar atenção aos resultados, fazendo o acompanhamento através de análises econômicas, estabelecendo normas e medindo resultados através da avaliação de aprendizagem;
- Dentre as medidas financeiras para fomentar a autonomia e responsabilidade das escolas e instituições destacam-se: uso de impostos locais e centrais, participação da comunidade nos custos escolares, cobrança de taxas no nível superior, empréstimos aos alunos capacitados, mas sem condições de auto-sustentação, financiamento baseado no produto e na qualidade.

Não se trata de rejeitar toda e qualquer análise que o Banco Mundial, ou qualquer outra agência internacional de desenvolvimento, faça para impulsionar as reformas educacionais. Todavia, é prudente proceder a um exame crítico dos diagnósticos e projetos que esses organismos trazem, considerando que eles expressam uma determinada concepção de sociedade e de educação.

A política desenhada pelo Banco Mundial para os países pobres ou emergentes significa promover ajustes nos níveis de ensino médio e superior, racionalizando gastos e repassando parcelas de sua oferta ou controle para o setor privado. Os recursos remanescentes poderiam então ser aplicados na educação básica. O modelo advoga ainda a descentralização da gestão do ensino no qual os governos nacionais passam a transferir responsabilidades para os governos subnacionais e também diretamente para as escolas, inclusive no tocante ao financiamento.

Para o Banco Mundial, os recursos da educação básica devem ser alocados de modo mais eficiente. Programas que desenvolvam melhor a aprendizagem dos meninos e meninas e que combatam a repetência e a evasão escolar devem ser priorizados. Tais programas, se bem aplicados, podem reduzir os custos da educação.

Atenção especial é dada à participação dos governos subnacionais no financiamento da educação. A utilização de impostos locais, segundo o Banco, constitui uma das alternativas para a ampliação dos recursos da educação. Do mesmo modo, associações de pais e mestres podem contribuir para gerar mais recursos para as escolas, através de diversos mecanismos como taxas escolares, contribuições voluntárias e outros meios.

Uma outra questão recorrente nos documentos do Banco é a que trata do sistema de *vouchers*. Esse sistema permite que o Poder Público repasse diretamente para as famílias uma determinada soma de recursos que deverá ser utilizada para o pagamento das despesas na escola. Na definição de um dos principais economistas neoliberais, Milton Friedman:

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais “aprovados”. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra dos serviços educacionais numa instituição “aprovada” de sua própria escolha. (...) O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona presentemente os restaurantes para garantir obediência a padrões sanitários mínimos. (FRIEDMAN, 1984, p. 86)

Percebe-se que o argumento favorável aos *vouchers* tem como principal base de sustentação a chamada liberdade de escolha dos pais. Porém, a defesa da competitividade entre as escolas é outro argumento bastante utilizado. Quanto ao papel do Estado, e coerente com a linha de defesa do Estado mínimo, resguarda-lhe a função de inspetor das escolas, a partir da definição de um padrão mínimo de conteúdos, dando ao cliente as condições de fazer as melhores escolhas.

As análises e propostas do Banco Mundial apóiam-se na teoria econômica neoclássica e pretende explicar as variações da renda nacional usando a denominada “função de produção” agregada. Nesse modelo, o aumento do produto nacional depende da acumulação de capital físico (construções, equipamentos etc.), das variações no fator trabalho e de um fator que se chamou de capital humano e que aparece separável do desgaste da energia humana. (CORAGGIO, 1996, p. 98-9).

Nos estudos do Banco Mundial, a taxa de retorno constitui-se num dos principais argumentos utilizados para justificar o investimento da educação. Retoma-se, assim, a Teoria do Capital Humano, e a educação passa novamente a ser tratada como indutora de desenvolvimento econômico e de rendimentos individuais.

Esta teoria foi concebida a partir dos anos 50, quando o mundo passou por transformações importantes na economia e na política. Em primeiro lugar, o fim da Segunda Guerra Mundial impulsionou a política de reconstrução econômica dos países alinhados com a nova potência mundial capitalista, os Estados Unidos, com fortes investimentos, inclusive nas áreas sociais. Intensificaram-se, assim, políticas de bem-estar social, sobretudo na Europa, que permitiram manter a estabilidade política do pós-guerra e impedir o avanço do bloco soviético. Do mesmo modo, profundas transformações de ordem tecnológica, base da Revolução Informacional, foram gestadas, com impactos, naquele momento, imprevisíveis. A ciência passou a integrar-se definitivamente à economia. A guerra fria e a corrida armamentista contribuíram para a ampliação em larga escala das Novas Tecnologias de Comunicação e Informação (NTCI).

O *Welfare State* ampliou consideravelmente a presença do estado na economia e enfatizou a necessidade de universalizar determinadas políticas públicas, a exemplo da educação. Porém, o interesse que o Estado regulacionista tinha nessas políticas obedecia, além dos interesses da política em sentido estrito, a outro de cunho mais econômico: o incremento da produtividade do trabalho.

A preocupação dos economistas da educação dizia respeito, portanto, ao papel que o estoque de conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores poderia resultar em um aumento da renda nacional e da renda individual. O economista norte-americano T. Schultz, na época em que participava do Centro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento, ao analisar as mudanças ocorridas no processo produtivo, percebeu que, em alguns casos, estas não se explicavam a partir dos elementos tradicionais. Assim, esse autor foi buscar no capital humano, também conhecido como o Fator H, a explicação para o crescimento econômico que não se justificava pelos acréscimos de insumos de capital e tecnologia e insumos de mão-de-obra. Disse ele:

O que está ocorrendo, na economia, é que uma ordenação de fatores de produção vem sendo introduzida; a qualidade dos antigos fatores está sendo aperfeiçoada; e o jogo de crescimento, tem se limitado a dissimular os serviços produtivos adicionais dessas fontes como suposta “transformação tecnológica”. A implicação é que um grande “resíduo” é, simplesmente, um desvio analítico, que a maioria dos economistas vem utilizando. Para corrigir este desvio, será necessário desenvolver um conceito integrado de fatores de produção, abrangendo a produtividade econômica da educação. (SCHULTZ, 1967, p. 12)

Schultz acreditava que os investimentos na educação “lançam base para uma política de crescimento econômico que atribui a maior importância à instrução e ao progresso do conhecimento alcançado pelos que atuam nas instituições educacionais” (Ibidem, p. 35). A questão de como os recursos devem ser alocados e qual a ordem desse investimento remete ao debate sobre a eficiência econômica e o custo-benefício do investimento na educação, os quais subsidiariam as decisões políticas. Para Schultz, a derivação do valor econômico da educação se dá somente quando a instrução aumenta a produtividade e os lucros futuros. Somente assim, a educação poderá ser considerada um dos fatores do crescimento econômico (Ibidem, p. 55).

Atento a um possível questionamento sobre o caráter “imaterial” da educação, Schultz recupera o *conceito integrado de capital*, de Irving Fischer, em oposição ao conceito de *capital restritivo*. Neste último, tem-se o capital na sua forma mais “materialista”, isto é, restrito aos bens materiais; enquanto que no conceito ampliado, o capital adquire uma conotação mais, digamos, espiritual, isto é, as habilidades adquiridas pelo homem que ampliam a sua produtividade econômica. Para Schultz, um

conceito de capital restrito a estruturas, equipamento de produção e patrimônio, é extremamente limitado para estudar o crescimento econômico computável (renda nacional) como, o que é mais importante, todas as conquistas, no bem-estar, geradas pelo progresso econômico. (Ibidem, p. 64)

Sabe-se que o conceito de capital humano refere-se ao fato de que os seres humanos investem em si mesmos, quer seja por meio de educação, treinamento ou outras atividades com o objetivo de incrementar suas rendas futuras ou alargar seus salários. Mas a sociedade se beneficiaria também com o incremento de produtividade dos trabalhadores que investiram em escolarização. O cerne da teoria do capital humano é que um acréscimo marginal de instrução propicia um acréscimo marginal na capacidade de produção. Isto é, um determinado quantitativo a mais de educação e de qualificação, isto é, volume de conhecimento, habilidades e atitudes adquiridas, potencializa melhoria na qualidade do trabalho e na produção.

Na teoria, o detentor do capital humano, passaria da condição de trabalhador à de capitalista. Ocorre que, quatro décadas após a emergência dessa teoria, em que pese o crescimento da sua escolaridade, os trabalhadores continuam sem receber a rentabilidade do seu “capital”. Com um agravante: os empregos tornam-se cada vez mais escassos. No entanto, a educação permanece, para os grupos hegemônicos, como peça fundamental para dar prosseguimento à valorização do capital e, por outro lado, responsável também pela baixa produtividade do trabalho.

A educação se vê confrontada mais uma vez com o desafio imposto pela sociedade capitalista: formar mão-de-obra capacitada para atender ao novo mercado de trabalho flexível. A palavra de ordem, agora, é a de *empregabilidade*, cujo significado busca introduzir a crença no trabalhador que emprego é algo do passado: a sua permanência como trabalhador produtivo, isto é, inserido no mercado de trabalho, dependerá da sua capacidade de acompanhar *pari passu* as inovações no mundo do trabalho.

Fala-se no novo perfil do trabalhador e na emergência de novas bases para a educação escolar. Responsabiliza-se a escola pela baixa produtividade do trabalho e cobra-se a sua adequação ao novo paradigma técnico-científico.

Se nos anos conhecidos como a época dourada do capitalismo vendia-se a promessa integradora, isto é, ascensão ou mobilidade social por via da escola e da educação, já nos anos 90 tal promessa encontra-se desfeita. A integração torna-se cada vez mais uma quimera. Logo, se a perspectiva anterior pautava-se no binômio educação-emprego, esta se vê transmutada para educação-emprego/desemprego, pois trata-se de formar, também, para o desemprego ou, se quiser, para a empregabilidade.

Mais do que pensar a integração dos trabalhadores ao mercado de trabalho, o desenho das políticas educacionais deveria orientar-se para garantir a transmissão diferenciada de competências flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar nos exigentes mercados laborais pelos poucos

empregos disponíveis. A garantia do emprego como direito social (e sua defesa como requisito para as bases de uma economia e uma vida política estável) desmanchou-se diante da nova promessa de empregabilidade como capacidade individual para disputar as limitadas possibilidades de inserção que o mercado oferece (GENTILI, 1998, p. 89).

Mesmo nos países centrais, onde o modelo de acumulação flexível é hegemônico, tal promessa também se desfez, conforme apontam as notícias acerca de expansão da pobreza nos países da Europa e nos EUA.

A política do Banco Mundial de defender o investimento na educação para aliviar a pobreza e reduzir as desigualdades econômicas, embora se apóie num princípio justo, revela-se, no entanto, bastante frágil quando analisada de maneira mais pormenorizada seus fundamentos. Mas, em que pese os questionamentos e críticas às políticas do BM, o fato é que essas políticas têm sido implementadas, com menor ou maior grau de rapidez e profundidade, na América Latina. As reformas educativas, nesse continente, estão em pleno curso.

### :: ARREGAÇANDO AS MANGAS!! ::



Que tal agora você parar para refletir sobre as mudanças no conceito da educação básica?

### 3. O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Na história da educação brasileira, percebe-se que a problemática do direito à educação esteve presente em praticamente todos os momentos de elaboração dos textos constitucionais e nas regulamentações sobre o ensino, até chegar à sua expressão atual contida na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Desse modo, uma revisão histórica sobre essa polêmica, ainda que breve, e tendo por base os textos legais, ajuda a compreender o atual estágio da luta em defesa da universalização do ensino em todos os níveis. Passemos a avaliar o direito à educação nas constituições brasileiras até os dias atuais.

A Constituição de 1988 foi a oitava constituição brasileira. Três delas foram escritas pelo legislativo (1891, 1934 e 1946). Três foram outorgadas pelo Executivo (1824, 1837 e 1969). Já a Constituição de 1967, sancionada pelo presidente Castello Branco no início do Regime Militar instaurado em 1964, teve seu anteprojeto elaborado por um grupo de juristas e tramitou no Legislativo sob rigoroso controle dos militares golpistas. Como se apresentou a obrigatoriedade da educação nessas constituições?

A Constituição do Império do Brasil, de 1824, definiu a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos. Todavia, “numa sociedade em que a maioria da população é constituída por escravos, a restrição de concessão do Direito à Educação, se dará pela definição de cidadania” (OLIVEIRA, 1995, p. 69). Tratava-se ainda de um preceito apenas formal porquanto havia o domínio da Igreja Católica sobre o sistema educacional que era destinado em geral à formação dos seus próprios quadros e das elites.

A proclamação da República, em 1889, trouxe consigo a necessidade de se adequar o aparato jurídico às novas condições sócio-políticas da época. Na Constituição republicana de 1891, em se tratando do ensino, pouco se propôs. Nela, se fez uma abordagem indireta da educação. Há um silêncio sobre a gratuidade do ensino, mas se determina sua laicidade. “Já a obrigatoriedade não passou, seja por causa do Federalismo, seja e sobretudo pela impregnação do princípio liberal de que a individualidade é uma conquista progressiva do indivíduo que desenvolve progressiva e esforçadamente a sua *virtus*” (CURY, 1996, p. 78).

A Constituição de 1934, por sua vez, nascida no contexto das grandes transformações políticas e econômicas do Brasil, no início do século XX, que culminou com a Revolução de 1930, a qual que levou Getúlio Vargas ao poder, ampliou de forma significativa a presença da educação enquanto preceito constitucional.

Sob inspiração do Movimento dos “Renovadores”, a Constituição de 34 significou um grande avanço. Nela se garantiu a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. Assegura a gratuidade ao ensino primário integral, além de frequência obrigatória extensiva aos adultos.

Não se pode dizer, todavia, que este preceito tenha sido aplicado. Pouco depois, Vargas instituiu um regime ditatorial, o Estado Novo, e outorga uma nova Constituição em 1937. Esta significou um retrocesso considerável em relação à Constituição anterior, especialmente no item da educação. Embora tivesse definido o ensino primário como obrigatório e gratuito, a ênfase do Texto relacionava-se à subsidiariedade do Estado no provimento da educação àqueles que faltarem os recursos necessários, numa clara inspiração privatista.

O fim do Estado Novo e a redemocratização do país resultaram na promulgação da Constituição de 1946, que muito se aproximou das ideias contidas na Constituição de 1934. No que concerne à educação, esta definiu a obrigatoriedade e gratuidade ao ensino primário oficial, composto de cinco anos, conforme estabelecido pela Lei Orgânica do Ensino Primário, de 1946.

De 1948 a 1961, os debates centraram-se em torno da aprovação de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que teve como polêmica maior, a questão do repasse de verbas públicas para o ensino privado. Todavia, em se tratando da obrigatoriedade do ensino, a LDB de 1961 promoveu um passo atrás em comparação com a própria Constituição de 1946 ao instituir, em seu artigo 30, casos de isenção para essa obrigatoriedade, a saber: comprovado estado de pobreza dos pais, insuficiência de escolas, matrículas encerradas, doença ou anomalia grave da criança. Otaíza Romanelli (1994, p. 181) aponta que, à exceção do último item, os demais implicam numa redução da disposição dos poderes públicos para que a obrigatoriedade seja cumprida.

O golpe militar de 1964 acelerou a senilidade da LDB de 1961. Em 1967, o regime autoritário promoveu a reforma da Constituição e fez o Congresso aprová-la praticamente sem qualquer discussão. Entretanto, nesta Constituição desencadeia-se um processo para assegurar a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos.

Neste sentido, há uma ampliação do período de escolarização compulsória para oito anos, ainda que mantivesse a denominação ensino primário. Todavia, excluem-se aqueles cuja idade extrapola os limites fixados. Ao mesmo tempo, a Constituição de 67 favorecia a iniciativa privada com amparo técnico e financeiro, inclusive bolsas de estudo.

A radicalização da luta contra o Regime levou a que os militares golpistas decretassem em 1969 a Emenda Constitucional nº 1, de fato uma nova Constituição com características mais ditatoriais que sua antecessora. Em que pese a manutenção de praticamente todos os

dispositivos referentes à educação, reconhece, pela primeira vez, em seu artigo 76, que a educação é direito de todos e dever do Estado.

A Lei 5.692/71, preservou a formulação contida na LDB de 1961 e confirmou o ensino de 1º grau (atual ensino fundamental) como obrigatório para a população na faixa etária de sete a 14 anos e instituiu o antigo ensino de 2º grau (atual ensino médio) como profissionalizante, ação que se mostrou um completo fracasso e que foi abandonada em 1978.

O fim do chamado “milagre econômico” e a retomada das lutas populares no final dos anos 1970 acelerará o processo de redemocratização do país. Tal processo irá culminar com a promulgação da Constituição de 1988, alcunhada de “Constituição cidadã”. Nesta Constituição, verifica-se um inquestionável avanço na definição do direito à educação.

#### 4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 expressou um momento distinto na vida política de nosso país. Em virtude do crescimento das lutas populares, os trabalhos constituintes foram marcados por uma marcante participação política da sociedade civil organizada, sobretudo nas primeiras fases. Entretanto, à medida que os trabalhos avançavam, cada vez mais o poder de pressão dos setores democráticos eram esvaziados. Isto não impediu que seus resultados expressassem uma dupla dinâmica, sobretudo no que se refere ao capítulo da educação: de um lado, foram garantidas vitórias importantes, a exemplo da gratuidade do ensino na rede pública; porém, do outro lado, não se conseguiu impedir a sangria de verbas públicas para a iniciativa privada. O direito à educação ficou estabelecido, no capítulo III do Título VIII da Ordem Social, de acordo com os seguintes dispositivos:

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

**Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

(...)

**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

(...)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilidade da autoridade competente.

Como se pode perceber, na Constituição não aparece, em nenhum momento, a expressão *educação básica*, embora este conceito possa estar implícito na Lei maior. O que

importa destacar é que a obrigatoriedade ficou claramente especificada quanto ao ensino fundamental e não quanto à educação básica, até porque tal conceito - frise-se novamente - inexistia no corpo da Lei. Já a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais constitui de fato uma grande vitória dos defensores da educação pública e gratuita, pois seu alcance atinge todos os níveis e modalidades do ensino, da creche até a Universidade mantida pelo Poder Público.

Destaque-se que o dever da educação alcança em primeiro lugar o Estado, seguindo-se a família. Esta definição, do ponto de vista da filosofia da educação, poder ser considerada uma derrota, sobretudo, da Igreja católica. Todavia, ela não anuncia mais do que uma formulação genérica, cuja implementação poderá se converter ou não em realidade. Dispositivos legais considerados letra morta não são raros em nosso país. Resta apreender como, concretamente, este princípio se manifesta nos níveis e modalidades de ensino.

O ensino fundamental, mereceu atenção especial do legislador, o que segue a nossa tradição constitucional republicana pós-1934. Saliente-se, todavia, que esse dispositivo assegurou não só a obrigatoriedade às crianças de sete a quatorze anos, como a estendeu para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, os jovens e adultos excluídos do ensino regular. Entretanto, tal direito ficaria incompleto sem os parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo. Definir o ensino obrigatório, vale dizer o ensino fundamental, como direito público subjetivo significa dizer que, enquanto bem imaterial que é, não pode ser negado aos cidadãos. Resulta disso, a possibilidade, contida no Texto Constitucional, de acionar os poderes constituídos para responsabilizar a autoridade competente pela sua não oferta ou oferta irregular.

O mesmo não se pode dizer do ensino médio. A expressão “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade” define não mais do que uma intencionalidade, um desejo futuro de ver tornada realidade esta ambição, por sinal, legítima. Todavia, a timidez com que este dispositivo é apresentado não pode ser tomada, no caso de sua modificação, como foi feito posteriormente pela EC 14/96, da qual trataremos mais adiante, como uma desobrigação a mais do Estado com um dos níveis do ensino básico, no caso o ensino médio.

Quanto aos demais níveis e modalidades de ensino, destaque-se a atenção dada pelo legislador à educação infantil. Ausente das constituições anteriores, este nível de ensino ganhou destaque na Constituição de 1988. Ainda que não se tenha definido a sua obrigatoriedade, ganha, a educação infantil, um *status* qualitativamente superior ao que lhe era dado até então. E, na definição das competências dos poderes públicos, ficou a cargo dos municípios atuar no seu provimento.

O direito à educação manifesta-se ainda em relação aos dispositivos constitucionais acerca do seu financiamento. O artigo 212 assegurou os percentuais mínimos de 18% da receita de impostos da União e 25% da dos estados e municípios, inclusive a resultante das transferências constitucionais, para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. O ensino fundamental público, segundo o parágrafo quinto do mesmo artigo, terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação.

A priorização do ensino fundamental é reafirmada ainda no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que diz;

**Art. 60.** Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de,

pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Todavia, este artigo trouxe mais problemas do que solução. De fato, o governo central nunca pôde dispor de metade dos recursos previstos no artigo 212 para investir na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Isto se deve, sobretudo, porque o Ministério da Educação tem investido mais de 50% dos seus recursos no ensino superior. De modo que, ao governo federal, poucas alternativas lhe restavam. Adotou-se, pois, a mudança no texto constitucional inicialmente através da Emenda Constitucional (EC) 14, de 12 de setembro de 1996; posteriormente pela EC 53, de 19 de dezembro de 2006 e; mais recentemente, pela EC 59, de 11 de novembro de 2009.

Desse modo, pode-se concluir, preliminarmente, que o direito à educação básica (educação infantil + ensino fundamental + ensino médio) não ficou assegurado na CF de 1988. Quanto à sua universalização, o Texto constitucional abriu brechas para a luta política pela concretização desse objetivo legítimo da sociedade brasileira, definindo competências das esferas administrativas, apesar do não cumprimento do artigo 60 do ADCT.

## 5. ALTERAÇÕES RECENTES NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

A mais recente mudança na CF de 1988, com aprovação da Emenda Constitucional 59 trouxeram, inegavelmente, mudanças substanciais no que se refere ao direito à educação básica.

A Emenda 14/96, que fundamentalmente criou o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), enfatizou o ensino fundamental. Já a EC 53/07, que criou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), dedicou-se ainda a ampliar a valorização do magistério com a criação do Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN). A Emenda Constitucional 59/09 foi mais além, pois ampliou o direito ao acesso à educação básica com a mudança na redação dos incisos I e VII do artigo 208 que passaram a ter a seguinte redação:

Art. 208. .....

I - 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; (NR)

.....  
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Portanto, o direito à educação passou a incorporar as crianças que demandam a pré-escola, passando pelo ensino fundamental de nove anos e chegando aos adolescentes de até 17 anos, isto é, ao ensino médio, aproximando o Brasil de países mais desenvolvidos que já adotam maior tempo de permanência das crianças e adolescentes na escola.

A Emenda 53 também ampliou os recursos vinculados para a educação básica ao propor a extinção progressiva da DRU – Desvinculação de Receitas da União, mecanismo que reduzia os percentuais de aplicação dos recursos da União para a universalização do ensino.

## 6. A EDUCAÇÃO NO BRASIL: POLÍTICAS E PROGRAMAS

Desde meados da década de 1970, o Brasil adotou uma política de expansão do acesso à educação básica. O regime militar vigente no país à época, ao mesmo tempo em que fortaleceu e abriu os cofres públicos para a iniciativa privada, deu nova significação ao processo de escolarização das classes trabalhadoras, com alicerce no ideário do capital humano e tendo em vista o desenvolvimento econômico imposto com base na indústria de transformação em substituição à economia primária.<sup>1</sup> O avanço se deu com mais evidência no ensino fundamental. Todavia a educação infantil, sobretudo o atendimento em creches, não conseguiu atingir parcelas expressivas da população, conforme explicitado na tabela a seguir.

**Tabela 1 - Crianças de 0 a 6 anos de idade, total e taxa de frequência à escola ou creche, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões – 2005**

Grandes Regiões	Crianças de 0 a 6 anos de idade, por grupos de idade					
	Total			Taxa de frequência à escola ou creche (%)		
	Total	0 a 3 anos	4 a 6 anos	Total	0 a 3 anos	4 a 6 anos
<b>Brasil</b>	<b>21 365 869</b>	<b>11 496 926</b>	<b>9 868 943</b>	<b>40,3</b>	<b>13,0</b>	<b>72,0</b>
Norte	2 241 459	1 215 896	1 025 563	30,6	5,8	60,0
Nordeste	6 721 185	3 644 193	3 076 992	41,8	11,7	77,6
Sudeste	8 039 123	4 303 277	3 735 846	43,7	15,8	75,9
Sul	2 815 936	1 478 447	1 337 489	37,9	16,1	62,1
Centro-Oeste	1 548 166	855 113	693 053	33,6	10,0	62,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005.

Quanto ao ensino fundamental, houve uma alteração profunda no atendimento à população de sete a 14 anos. No período de 1965 a 1985 as matrículas nessa etapa cresceram 113,8%, ou seja, 3,9%, em média, ao ano. Quando da redemocratização do país, no início dos anos de 1980, até o final dos anos 1990, ou seja, de 1985 a 1999, o crescimento foi menor, de 45,6%, o que significou uma taxa média de 3,5% ao ano. Mas esse crescimento foi suficiente para atingir 100% de matrícula bruta, alcançando, desse modo, a capacidade potencial de atendimentos a todos na faixa etária (OLIVEIRA, 2007, P. 667).

A forte expansão verificada no ensino fundamental veio, no entanto, acompanhada de baixa qualidade de sua oferta. Por outro lado, os demais níveis e etapas da educação anterior e posterior ao fundamental não tiveram a mesmo sorte quanto à sua expansão, resultando em uma situação de efetiva seletividade quanto ao desempenho dos educandos no ensino obrigatório condicionado em parte às condições socioeconômicas das famílias mas, também, por ausência de escolarização anterior, notadamente a chamada pré-escola.

Quanto ao ensino médio, sua oferta esteve fortemente condicionada ao fluxo dos discentes no ensino fundamental. Com efeito, era naquela etapa que se verificava uma seleção dos alunos. A exclusão feita no interior da escola, a exemplo do exame de admissão vigente até o

<sup>1</sup> A teoria do capital humano, desenvolvida por T. Shultz, advoga que “o trabalho corresponde a mais do que apenas um fator de produção, devendo ser considerado um tipo de capital: o capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for sua qualidade e esta é dada pela intensidade de treinamento técnico-científico e gerencial de cada trabalhador adquire ao longo de sua vida” (IPEA, 2006, p. 121).

início dos anos de 1970, e posteriormente, através de mecanismos menos transparentes, a exemplo das altas taxas de reprovação e evasão, foram instrumentos impeditivos do acesso ao nível médio.

Verifica-se, entretanto, que o processo de regularização do fluxo no ensino fundamental começa a surtir efeito gerando uma maior demanda de ensino médio, embora a universalização do acesso a essa etapa esteja bem distante de acontecer. O acesso ao ensino fundamental encontra-se praticamente universalizado e as matrículas já apresentam tendência de queda, fato verificado na virada do século. Com relação ao ensino médio, o “boom” de matrículas verificou-se em meados dos anos de 1990 e seu crescimento começa a se dar de forma mais lenta na virada do século. A tabela abaixo sintetiza a expansão do ensino fundamental e médio nas últimas três décadas.

**Tabela 2 – Matrículas no ensino fundamental e médio – Brasil: 1975 – 2005**

Ano	Ensino Fundamental		Ensino médio	
	1975 = 100		1975 = 100	
1975	19.549.249	100	1.936.000	100
1980	22.598.254	116	2.189.000	113
1990	29.204.000*	149	3.500.000	181
1996	33.131.270	169	5.739.077	296
2000	35.717.948	183	8.192.948	423
2005	33.534.561	172	9.031.302	466

Fonte: OLIVEIRA (op. Cit) e IPEA (2006)

\* Refere-se ao ano de 1991.

É importante observar, pois, que o atendimento tanto à faixa etária de 7 a 14 anos quanto à de 15 a 17 anos já ultrapassou o seu limite ideal, do ponto de vista quantitativo. Isso significa dizer que a capacidade instalada do país em atender essa população está próxima de responder à demanda com respeito ao acesso, embora as condições infraestruturais das escolas estejam longe de oferecer condições adequadas para os educandos. O quadro abaixo demonstra essa capacidade com base nas taxas de matrícula líquida e bruta.

#### Quadro 1

**Taxas de atendimento bruta e líquida na educação primária e secundária – Brasil: 1999 – 2005**

Ano	EDUCAÇÃO PRIMÁRIA (7 A 10 ANOS)		EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA (11 A 17 ANOS)	
	TMB	TML	TMB	TML
1999	150	91	99	-
2005	140	95	106	76

Fonte: UNESCO, 2008.

Vê-se que a taxa de matrícula bruta supera o quantitativo da população escolarizável de 7 a 17 anos no país. Isso não quer dizer, ainda, que existam escolas para todos, pois as periferias das grandes cidades e setores da zona rural do país ainda não dispõem de unidades suficientes para atender suas demandas. Entretanto, é possível inferir que se há um atendimento que supera a capacidade de atendimento dos escolares é porque existe meios para atender numericamente essa população em situação mais adequada.

No período de 1999 a 2005 houve crescimento das matrículas nessas duas etapas da educação básica, porém, verifica-se que o eixo do atendimento se volta, ainda que lentamente, para o ensino médio. Mas, por outro lado, a ineficiência do processo de ensino-aprendizagem, consubstanciada nas altas taxas de reprovação e evasão, contribui para dilapidar esse capital cultural gerando, dessa forma, a necessidade de investimentos adicionais para dar conta da instrução dessa população, o que significa dizer que dos poucos recursos que a sociedade dispõe para a educação de seus filhos, uma parcela importante é gasta de forma totalmente improdutivo do ponto de vista do interesse público. Trata-se de um crescimento desajeitado, sem sustentabilidade, calcado em baixa produtividade, ineficiência e desperdício.

Portanto, o foco da exclusão passou a residir não tanto na ausência de vagas mas, sobretudo, nos processos internos das instituições educacionais e seus mecanismos de retenção e eliminação de alunos. Esse funil na educação básica implica em diminuição das expectativas de melhoria dos indicadores educacionais e represa uma demanda por mais anos de estudo do conjunto da população. Do ponto de vista do financiamento, compromete uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

## **7. A ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

A educação brasileira é regida pela Constituição Federal (e as suas alterações na forma de Emenda Constitucional), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e normas complementares emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A educação brasileira tem por finalidade, segundo a LDB, em seu Art. 2º. o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Brasil não possui um sistema único de educação. Cada ente federativo tem autonomia para estruturar seu próprio sistema, respeitadas as normas legais previstas na legislação superior. Desse modo, o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar e gerir seus respectivos sistemas de ensino.

A educação básica é composta por níveis, etapas e modalidades de ensino. A educação infantil é a primeira etapa e comporta os níveis de creche e pré-escola. Sua abrangência vai de zero a cinco anos de idade. O ensino fundamental, com duração de nove anos, vai dos seis aos quatorze anos. O ensino médio atende aos adolescentes de 15 a 17 ou 18 anos.

As modalidades de ensino referem-se à educação especial (destinada a portadores de necessidades educativas diferenciadas), jovens e adultos, educação indígena e quilombola (para comunidade descendente de africanos), educação rural etc. O que diferencia essas modalidades das etapas de ensino são as metodologias e especificidades de sua oferta.

A oferta da educação básica é obrigatória para crianças de quatro a 17 anos, vale dizer da pré-escola até o ensino médio. Verifica-se, no entanto, que o Brasil se encontra muito distante de universalizar a pré-escola e o ensino médio. Já o ensino fundamental teve sua oferta bastante incrementada, chegando a atingir 97% da população de sete a 14 anos. A questão, porém, é que essa oferta é irregular e de qualidade bastante questionável. O quadro abaixo mostra a distribuição por idade dos níveis e etapas da educação básica.

Quadro 2 – níveis e etapas da educação básica

E D U C A Ç Ã O  B Á S I C A	Idade	A partir de 15 anos	ENSINO MÉDIO	anos de estudo	3 a 4 anos	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
			▲ ▲			EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS Mínimo 18 anos de idade
	Idade	6 a 14 anos	ENSINO FUNDAMENTAL	anos de estudo	9 anos	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS Mínimo 15 anos de idade
	Idade	4 a 5	EDUCAÇÃO INFANTIL	PRÉ-ESCOLA		EDUCAÇÃO ESPECIAL Integrada, preferencialmente, na rede regular de ensino. Atendimento em classes, escolas e serviços especializados. Educação para o trabalho
	Idade	0 a 3		CRECHE		

Fonte: O autor com base na legislação brasileira.

A oferta irregular da educação básica e a qualidade insuficiente levaram diversos governos a proporem planos e programas para erradicar o analfabetismo e universalizar a educação básica com padrões mínimos de qualidade. O mais recente Plano foi proposto em 2007, na gestão do ministro Fernando Haddad.

## 8. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: VISÃO GERENCIALISTA NA BUSCA DA “QUALIDADE”

A reeleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, teve como um de seus temas principais de campanha a retomada do crescimento e os investimentos em educação. No contexto do lançamento do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, que previa investimentos em infra-estrutura para alavancar taxas de crescimento econômico superiores a 4,5% ao ano, a partir de 2008, foram lançados diversos planos setoriais no âmbito dos diferentes ministérios.

Dentre estes planos setoriais, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE foi lançado pelo governo Federal em 24/04/2007, prevendo um aporte maior de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação nos próximos dez anos na ordem de R\$ 8 bilhões de reais (BRASIL, 2007). O Plano tem como objetivo central melhorar a qualidade da educação pública no Brasil através de um conjunto de medidas (47 no total) que vai desde a criação do

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (com o objetivo de “medir” a qualidade do ensino) à reestruturação do Programa Brasil Alfabetizado, passando pela criação da “*Provinha Brasil*”.

O lançamento do PDE ocorreu como parte da assinatura do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 que instituiu o “*Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*”. Tal plano se propõe a “*promover a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica*”. Segundo o documento, a participação da União no “*Compromisso*” está pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, de 28 diretrizes que vão do combate à repetência, ao analfabetismo e à evasão escolar, passando pelo foco na aprendizagem, tendo como mecanismo de verificação permanente a realização de exames aferidores do atendimento de metas a serem estabelecidas.

No capítulo II do documento, é anunciado o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. A partir deste momento, a qualidade da educação básica passa a ser aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar. O IDEB passa a ser considerado o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

A vinculação do município, estado ou Distrito Federal ao compromisso se dá por meio de um termo de adesão voluntária. O cumprimento das metas constantes do termo de adesão passa a ser atestado pelo Ministério da Educação. Para receber o apoio da União os entes federativos deverão elaborar de um Plano de Ações Articuladas – PAR.

O documento governamental foi claramente inspirado no movimento “*Compromisso Todos pela Educação*”, articulado por entidades empresariais. Seu objetivo seria o de “*qualificar a demanda por uma educação básica de qualidade, lançando mão de estratégias de comunicação que mobilizem e orientem os diferentes públicos relacionados ao universo da educação, estimulando a avaliação da qualidade da escola*” (VILELA, 2006).

O documento-síntese do PDE, apresentado pelo Ministério da Educação apresenta as razões e princípios do plano, seu programa de ação e caracteriza o plano como um horizonte do debate sobre a instituição do sistema nacional de educação.

Procurando demarcar a visão característica do PDE em relação aos planos lançados até então, o documento afirma que predominara, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo e que tal “*visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal*” (PDE: 07).

Essa visão sistêmica talvez seja o elemento que mais se ressalta como diferenciador da política educacional do atual governo em relação à perspectiva focalizadora do governo anterior, ao formular políticas do Estado Nacional para investimento nos diferentes níveis de ensino. O programa de ação do PDE, sem dúvida, prevê ações para a educação básica, para a educação superior e para a educação profissional e tecnológica, expressando uma posição de expansão das oportunidades educacionais tendo como instrumento principal a escola pública.

No caso da educação básica, as principais ações estão vinculadas à política de formação de professores e o estabelecimento do piso salarial nacional dos profissionais de educação. No tocante à política de formação de professores as duas principais medidas anunciadas são a criação da Universidade Aberta do Brasil – UAB e a implantação do PIBID – programa de Bolsas de Iniciação à Docência.

Um segundo aspecto destacado quanto à educação básica, é o sistema de avaliação, com a criação do IDEB, instrumento apresentado no PDE para equacionar a questão da qualidade, é o estabelecimento de um Plano de Metas, definido a partir das 28 diretrizes previstas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, através do estabelecimento de Planos de ações Articuladas – PAR, de caráter plurianual e que deve, em tese, ser construído com a participação do poder público e dos educadores.

O documento destaca, também, ações relacionadas à alfabetização, através da reestruturação do Programa Brasil Alfabetizado; da educação continuada e da inclusão social, voltadas às comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos rurais (idem: 37). No tocante à expansão da educação superior pública, o Plano prevê a aumento do número de vagas e dos recursos para as universidades públicas nos marcos do Programa de Reestruturação e da Expansão das Universidades Federais – REUNI.

O documento afirma que os investimentos contidos no PDE serão responsáveis pela ampliação de 0,7% dos investimentos da União em educação. Porém, defende o aumento do patamar de investimentos na educação no país para níveis da ordem de 6 a 7% do PIB, critica a implantação de um sistema de incentivos às escolas através de prêmios ou punições e propõe o estabelecimento de um sistema de colaboração que promova *“aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças”*. (idem: 40).

O PDE recebeu fortes críticas de diversos setores ligados à defesa da escola pública a exemplo de Dermeval Saviani, para quem o PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. O autor destaca a recepção favorável que o plano teve por parte da opinião pública, especialmente por destacar o aspecto da qualidade do ensino. Mas, segundo ele, o PDE pode representar um mecanismo protelatório do governo federal para resolver os problemas educacionais, além de trazer consigo uma concepção de *“pedagogia de resultados”* que *“se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas ‘pedagogia das competências’ e da ‘qualidade total’”*. Saviani alerta também para os limites incontornáveis do Plano, caso siga a trilha proposta pelo movimento empresarial (2007 : 1251).

Com efeito, a busca da excelência educacional tem exigido dos gestores ações mais ousadas em termos de gestão educacional, muitas delas de caráter produtivista e com resultados questionáveis.

## :: ARREGAÇANDO AS MANGAS!! ::



Você já parou para verificar como é o atendimento da educação em seu município?  
Que tal você fazer uma avaliação das ações do PDE?

## 9. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988 (Art. 206, VI) assegurou, como um dos princípios da educação, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Mesmo que esse princípio tenha ficado restrito ao ensino público, constitui-se um grande avanço a sua presença na Lei maior. Já a expressão “na forma da lei”, indica a necessidade de legislação complementar para dar concretude à sua formatação e implementação nos sistemas públicos de ensino.

A LDB deu continuidade a esse avanço ao instituir em seu Art. 3º, Inciso VIII, o princípio da gestão democrática, mas acrescentando a expressão “na forma desta Lei e da Legislação dos sistemas de ensino”.

Desse modo, de forma mais clara, a LDB jogou para os sistemas de ensino a regulamentação da gestão democrática. Tal fato, na prática, criou uma vasta gama de ações e modelos, variando desde a adoção de eleições diretas para diretores de escola, por exemplo, até modelos autoritários de indicação política para a função de administração das escolas.

Entretanto, para além de ações típicas em uma ou outra unidade administrativa, fato é que a maioria dos Estados e municípios não priorizou a democratização e a autonomia da escola, não incentivou a participação da comunidade na gestão escolar e não interveio no sentido de qualificar a comunidade escolar para o exercício democrático da vida escolar.

Em sentido contrário, avançou-se bastante em medidas de cobranças de resultados e de metas previamente estabelecidas por instâncias superiores à escola e hierarquização das escolas segundo seus resultados, adotando-se a política de competição entre as unidades escolares e entre as diversas instâncias federativas do país.

Complementarmente, estados e municípios passaram a adotar modelos gerenciais e até pedagógicos literalmente comprados da iniciativa privada e divulgados como “o” modelo de gestão, por excelência.

Na atualidade, em que as características mais exigidas e presentes na gestão e na administração em qualquer nível são da eficiência e da racionalidade, talvez seja necessário lembrar o sentido geral da educação, que não se resume a formação de mão-de-obra qualificada. Nesse sentido, a formação para a cidadania, para o respeito à diversidade, para a tolerância com o contraditório, implique em se buscar o sentido da totalidade do processo educativo e da emancipação social, do qual a gestão democrática é ao mesmo tempo meio e fim.

## 10. PRODUTIVISMO ESCOLAR

No campo da educação, o receituário neoliberal inclui não somente privatizações. Ele propõe que a escola pública passe a se organizar segundo o modelo de mercado. Essa receita foi disseminada por Cozete Ramos e ficou conhecida como Escola da Qualidade Total. Nessa ótica, a escola deveria se preocupar fundamentalmente com os resultados quantitativos, colocando em segundo plano a processualidade do ato pedagógico. Resultam desse modelo as aprovações automáticas e outras formas de maquiagem de rendimento escolar.

Na atualidade, alguns governantes ainda teimam em aplicar essa proposta, mesmo com resultados pífios em termos de rendimento escolar. Produtividade docente e discente, bônus por resultados, premiação e punição, todo o ideário mercadológico e competitivo que firma a base do pensamento educacional dos neoliberais tem sido implantado com maior ou menor extensão em diversos estados e municípios do país.

O Estado de São Paulo tem avançado bastante nesse campo sob a conduta dos tucanos, ao tempo que acumula desempenho sofrível nos indicadores educacionais. Recentemente, aquele Estado implantou uma bonificação de salários docentes por mérito. A Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, define que a bonificação por resultados não integra nem se incorpora aos vencimentos, salários, proventos ou pensões para nenhum efeito e não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício. Significa, portanto, a continuidade de desvalorização do magistério, com salários indignos, mas agora complementado por uma espécie de abono produtivista, esporádico e não incorporável aos vencimentos.

A crise da educação escolar tem origem na falta de investimentos públicos nos sistemas de ensino. A perda da qualidade caminhou *pari passu* com a desconstrução da carreira docente. Os professores e demais profissionais da educação tiveram seus salários corroídos e perderam *status* na sociedade.

Reverter esse quadro vai além de medidas tópicas ou produtivistas. Exige, em primeiro lugar, maior investimento na educação. Implica, ainda, valorizar e motivar a carreira docente, com planos de cargo, carreira e salários atrativos. Criar sistemas de bonificações por desempenho pode aparentemente significar recursos novos. Mas não é o que, em geral, ocorre. Na verdade, trata-se de utilizar os recursos já disponíveis. É a multiplicação dos salários na versão neoliberal: divide-se o que é pouco, e recebe mais quem produz mais. Ocorre que a educação não é uma fábrica, e a escola não produz mercadoria. Ela forma – ou deveria formar – cidadãos.

A Prefeitura de João Pessoa foi outra instância administrativa que também aderiu a esse modelo produtivista e decretou uma bonificação de salários com base em metas e resultados, sob o título *Escola Nota 10*. É necessário conhecer mais detidamente seus pressupostos, o modelo operacional, a quantidade de recursos envolvidos etc. Entretanto, ao lançar o Decreto, o governo municipal reconhece publicamente que a educação sob seus cuidados encontra-se em crise. Daí, talvez, o porquê dessas ações improvisadas.

Se o objetivo é motivar o corpo docente, é importante que se construam medidas bem articuladas e não de caráter episódico. Nesse sentido, é conveniente dialogar com a representação dos profissionais da educação do município pois, ao que se sabe, não houve consulta quando da elaboração do Decreto. Enfim, é necessário abrir o debate, discutir caminhos e soluções definitivas para crise da educação municipal.

Há fortes indícios de que uma boa aplicação dos recursos ajuda a melhorar o atendimento escolar tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. A comparação internacional mostra que os países que têm melhor desempenho educacional são exatamente os que mais investem em sua rede escolar. Mas, infelizmente, ainda prolifera no Brasil uma visão tacanha de que a educação não deva ser prioridade da gestão municipal. Ou pior ainda, que a área tem dinheiro suficiente ou até mais do que o necessário por conta da vinculação de recursos de impostos destinados ao ensino. Em virtude dessa visão equivocada, as verbas direcionadas à rede de ensino público passam a ser vistos por olhares gananciosos, prontos a encontrarem esquemas e justificativas para desvio de sua correta aplicação.

## 11. A QUALIDADE DE ENSINO DA EDUCAÇÃO PARAIBANA

Os cidadãos(ãs) brasileiros(as) com, pelo menos, 40 anos de idade devem guardar boas recordações das escolas públicas de 1º e 2º graus. De fato, essas escolas eram referências para a toda a sociedade. Na Paraíba destacaram-se o Lyceu Paraibano em João Pessoa, o Estadual

da Prata, em Campina Grande, e o colégio monsenhor Milanez, em Cajazeiras, apenas para citar algumas. Fazia gosto estudar nesses educandários. A estrutura era de qualidade acima da média; os professores, em geral, possuíam boa formação acadêmica e motivação para ensinar com qualidade; e a carreira docente assegurava um padrão adequado de vida, com salários compatíveis com as necessidades locais.

Do final dos anos de 1970 até o início do século XXI aconteceu, no entanto, uma quebra desse padrão de escola pública. O regime militar, com a reforma educacional imposta na Lei 5.692, de 1971, deu início a um processo de deterioração do ensino e desvalorização da profissão docente, ao lado da massificação do acesso à escola. O resultado, como se sabe, foi o sucateamento das escolas e o aviltamento da carreira do magistério.

Na atualidade, praticamente todos os resultados das avaliações nacionais da educação básica mostram que a Paraíba não consegue se descolar de posições inferiores no ranking nacional do ensino público. Os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por exemplo, mostraram que, em 2008, das 477 escolas estaduais avaliadas, apenas três superaram a média nacional e, mesmo assim, por muito pouco. Ou seja, mais de 95% ficaram abaixo desse patamar. Em 2009 o quadro não foi diferente.

Esse quadro caótico da educação paraibana não foi construído recentemente. Trata-se de um processo contínuo, sistemático, diria mesmo cirúrgico, de descompromisso com a educação do povo. Estranho é que, sendo a educação paraibana uma das piores do Brasil, não existem movimentos organizados em sua defesa. O ensino público paraibano vê-se abandonado à sua própria sorte. Isso tem muito a ver com desprestígio da escola pública em geral. Parcelas importantes da sociedade perderam o sentido da educação enquanto instrumento de formação da cidadania e do bem-estar social. Assim, abdicaram da escola pública e renderam-se à suposta eficiência da escola privada. As classes média e alta, ao abandonarem a rede educação básica estatal, deixaram de exercer pressão social sobre o ensino público e sobre o seu provedor, o Estado.

As famílias economicamente mais dependentes, que são as que realmente necessitam da escola pública, se sentem pouco a vontade para questionar as condições gerais de oferta e o trabalho pedagógico das escolas. Desse modo, garante-se apenas o acesso em termos quantitativos. O oferecimento de educação para as classes populares significa, portanto, apenas o direito de matricular-se e evadir-se, não o direito de permanecer e aprender. Com a universalização do ensino fundamental, paira, inclusive, a impressão de que o poder público já vem cumprindo o seu papel e que o problema da aprendizagem deve ficar a cargo dos professores e das famílias ou dos próprios alunos. É a privatização do fracasso escolar. E do ponto de vista mais geral, não se discute as medidas produtivistas implementadas na educação brasileira, até mesmo porque algumas dessas medidas foram efetivadas por setores que foram críticos das ações neoliberais. A despeito do fracasso retumbante das políticas de Estado mínimo e privatização, o neoliberalismo ainda resiste, talvez porque, mais do que uma doutrina, seja uma ideologia, uma maneira de tentar moldar o mundo à sua imagem e semelhança.

Em oposição ao produtivismo escolar, impõe-se a necessidade de priorizar a formação e qualificação do corpo docente, dando-lhe a necessária valorização e reconhecimento da sociedade.

## 12. POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

### 12.1. FORMAÇÃO DOS DOCENTES

A LDB (Lei 9394/96) exige a formação inicial docente em nível superior, mas admite excepcionalmente a formação em nível médio, modalidade normal.

Estudos apontam que com referência à licenciatura de caráter presencial observa-se que esta apresentou uma grande expansão nos últimos anos, crescendo 65% entre 2001 e 2006, porém, mesmo diante de tal crescimento, as matrículas aumentaram apenas 39%. De acordo com Bernadete Gatti e Elba Sá Barreto (2009, p. 57) o mesmo ocorre com o curso de pedagogia, que no mesmo período praticamente dobrou e mesmo assim suas matrículas aumentaram em ritmo lento, cerca de 37%. Fato importante a ser destacado é que a iniciativa privada concentra a grande maioria dos cursos e das matrículas. Mas a qualidade dos cursos de graduação apresenta-se mais fortemente nas instituições públicas de ensino superior.

Por outro lado, e ao que tudo indica, as instituições públicas de formação de professores vêm exercendo um papel claramente redistributivo no Brasil, assegurando atenção a regiões de economia desfavorável.

Ainda Segundo Gatti e Barreto (Idem, p. 96), a crescente disseminação das licenciaturas a distância no Brasil resulta da política colocada pelo Ministério da Educação (MEC), decorrente da exigência da formação de professores oriunda de nível superior e de pesquisas realizadas no ano de 2004, que estimavam uma demanda de formação de professores para a educação de nível básico de cerca de 875 mil vagas no total.

Em 2006, com o intuito de promover a formação inicial e continuada a distância de professores da educação básica foi criada a Universidade Aberta do Brasil, envolvendo um conjunto de instituições públicas. A UAB vem desde então propiciando articulações entre municípios e estados visando uma expansão cada vez maior das ofertas de nível superior destinadas a populações distantes dos grandes centros.

O ensino a distância possibilitou um rápido e considerável crescimento da modalidade tanto no setor público, como também no setor privado. Segundo dados do Censo da Educação Superior, dos 107 cursos de licenciatura em 2004, passa-se a 408 em 2007; das 59 mil matrículas, salta-se para 369 mil, embora observe-se que o número de vagas oferecido seja muito maior que o de matrículas. O setor privado evolui de 15% das matrículas em 2005 para 45% em 2007 (Idem p. 104).

Desse modo, verifica-se que desde a educação básica até o ensino de nível superior, a educação brasileira tem sido motivo de preocupações das políticas educacionais recentes. A temática da formação do magistério, pela sua importância, assumiu posição central nesse debate na medida em que a sociedade redescobre a importância de se ter profissionais devidamente qualificados para o exercício da carreira do magistério.

Por outro lado, observa-se que condições de formação de professores ainda estão bastante distantes de serem satisfatórias. Dentre algumas observações que podem ser feitas, destacam-se os baixos salários ofertados na educação básica, fazendo com que a profissão não seja competitiva com outras que exijam a mesma formação em nível superior.

Verificam-se, também, deficiências quanto à formação dos currículos dos cursos de Licenciatura. Em geral, esses currículos estão longe de abordarem com maior contundência

questões ligadas ao campo da prática profissional, seus fundamentos metodológicos e formas de trabalhar em sala de aula.

Ademais, não se observa relação efetiva entre teorias e práticas na formação docente, conforme preconiza a LDB, que permita maior conhecimento e retroalimentação das novas abordagens conceituais e a realidade do chão da escola.

No que diz respeito à formação continuada, percebe-se organizada com pouca sintonia com as necessidades e dificuldades dos professores e da escola. As pesquisas na área mostram algumas dificuldades enfrentadas pela maioria dos formadores. Dentre estas, se destacam a falta de conhecimento dos contextos escolares e dos professores que estão a formar; os programas de formação não prevêem acompanhamento e apoio sistemático da prática pedagógica dos docentes; dificuldade de prosseguir em suas práticas com eventuais inovações o término do programa; e a descontinuidade das políticas e orientações do sistema dificulta a consolidação dos avanços alcançados (Gatti).

## 12.2. AS CONDIÇÕES DE REMUNERAÇÃO DOCENTE

São os municípios e regiões mais frágeis, do ponto de vista administrativo e fiscal, que enfrentam maiores dificuldades em termos de desenvolvimento humano. A ausência de atividades econômicas sustentáveis dificulta a arrecadação de tributos locais, gerando dependência das transferências constitucionais ou voluntárias da União.

Em que pese essa situação de dependência, o Brasil entra no século XXI com importantes avanços no que diz respeito à cobertura e acesso ao ensino básico, porém com uma situação muito preocupante do ponto de vista da qualidade e equidade na oferta de oportunidades de escolarização.

Vários fatores foram impeditivos na melhoria qualitativa de nossa educação. Dentre eles, podemos destacar a questão da docência. Até início da década de 1980, as redes municipais atendiam em sua maior parte às zonas rurais e às periferias urbanas. Os salários pagos aos professores eram baixíssimos, com grande quantidade de professores leigos, além de ocorrer sempre substituições por parte dos professores, visto que as contratações eram feitas por indicação de prefeitos, com fins eleitoreiros e não existiam planos de carreira ou outros mecanismos de proteção ao trabalhador.

Com a introdução do Fundef, houve modificações importantes na estrutura salarial do magistério. A grande maioria dos estudos aponta, no entanto, maior incremento salarial dos professores das redes municipais de ensino que lecionam na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental.

Segundo estudo realizado pelo MEC (2000), a evolução da remuneração média dos professores das redes públicas apresentou um crescimento de 29,5% no período entre dezembro de 1997 a junho de 2000. As elevações salariais dos professores com formação de nível médio e portadores de curso superior de Licenciatura Plena, categorias que perfaziam 84% do total de docentes vinculados ao ensino fundamental, foram, respectivamente, de 23% e 27%.

Os dados mostram ainda que os professores das redes municipais tiveram acréscimos mais elevados que os docentes das redes estaduais, resultado evidente da redistribuição dos recursos pelo Fundo. Porém, se verificou que os ganhos significativos para o magistério concentraram-se nos municípios que estavam muito abaixo da média nacional; e que, em grande parte dos municípios e estados, o repasse do valor para maior se deu na forma de abono salarial.

Detectou-se ainda que o Fundef provocou distorções salariais, na maioria dos casos, sobretudo com relação aos professores da educação infantil, conforme quadro abaixo..

**Quadro 3 – Salários docentes 2006**

Nível de ensino	Ocupação/escolaridade	Setor			
		Privado		público	
		Média	Mediana	Média	Mediana
Educação Infantil		559	400	739	568
Profs. Com nível superior		898	670	1.120	900
Profs. Com nível médio		460	350	613	500
Ensino Fundamental		735	525	912	745
Profs. com nível superior no E. F. (1ª a 4ª)		814	600	1.017	800
Profs. com nível superior E. F. (5ª a 8ª)		997	800	1.106	970
Profs. com nível médio no E. F.		549	400	696	516
Profs. leigos no E. F.		498	350	574	400
Ensino Médio		1.403	1.000	1.403	1.300

Fonte: Pnad/IBGE, 2006, recolhido por GATTI e BARRETO (2009, p. 247).

Estudo realizado por Anuatti Neto, Fernandes e Pazello (2004) também conclui que o maior incremento salarial aconteceu na rede municipal da região Nordeste. O trabalho compara o crescimento dos salários dos professores da rede pública com o de professores da rede privada, empregados do setor privado e servidores públicos não-professores. A pesquisa constatou que no Nordeste o crescimento comparativo dos salários dos professores por conta do Fundef foi de 26,13 a 51,62%, no caso das redes municipais, e de -10,78 e 0,8 no das redes estaduais. Os autores concluem afirmando que, em geral, o Fundef tende a beneficiar os professores das redes municipais, das regiões mais pobres e das menores cidades.

Pesquisa realizada com referência à rede estadual de ensino do Estado da Paraíba e em mais 04 (quatro) de seus municípios, constatou que, de fato, o Fundef permitiu uma evolução salarial importante (SOUSA JUNIOR, 2003) em municípios pesquisados. Viu-se que nos municípios menores, a evolução salarial chegou a atingir 100%.

A pesquisa constatou que o aumento foi maior nos municípios que praticavam salários abaixo ou próximos do salário mínimo nacional. De qualquer modo, houve redução da distância dos salários praticados entre esses municípios. Já os salários dos professores da rede estadual também apresentaram forte crescimento, com variação próxima a 90%.

Os avanços obtidos, ainda que insuficientes para atender às demandas dos docentes, só foram possíveis com a descentralização fiscal promovida pela nova Constituição<sup>2</sup> e, posteriormente, pelo Fundef, com sua política de subvinculação de receitas para pagamento de professores. Alguns estados e municípios conseguiram uma melhoria relativa da sua arrecadação. Isso aconteceu de forma mais intensa nos municípios.

<sup>2</sup> A Constituição Federal de 1988 de fato produziu uma descentralização de recursos, mas o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) fez um movimento oposto e recentralizou os recursos em torno da União.

### 12.3. A VALORIZAÇÃO SALARIAL E OS PLANOS DE CARREIRA

É notório que o salário inicial do professor, no geral, é baixo, quando comparado a outras profissões que exigem formação superior. A condição de remuneração de professores no Brasil é muito desigual, tanto nos diferentes níveis de ensino, como conforme a região e a dependência administrativa. De acordo com a PNAD 2006, a média salarial dos docentes da educação básica é de R\$ 927,00, mas a mediana, ou seja, o ponto em que 50% dos professores recebem abaixo desse valor, é R\$ 720,00. Apenas poucos ganham acima de R\$ 2000,00 e no nordeste, 60% ganham menos do que R\$530,00 (GATTI;BARRETTO, 2009).

Assim, de acordo com o estudo do MEC (2008), em Pernambuco, um docente ganha em média R\$ 982. As informações do ministério mostram que os mais bem remunerados estão no Distrito Federal, com salário médio de R\$ 3.360. Os dados levam em conta a renda do trabalho padronizada para uma jornada de 40 horas semanais. No Sudeste, a rede pública do Rio de Janeiro remunera melhor seu magistério do que São Paulo. No Rio de Janeiro um docente ganha, em média, R\$ 2.004; seu colega paulista recebe R\$ 1.845. Os fluminenses e os paulistas seguem o Distrito Federal no ranking da remuneração. Com os piores salários estão Estados do Nordeste. Pouco melhor que Pernambuco está a Paraíba, com remuneração média de R\$ 1.057 e, em seguida, o Piauí, com salário médio de R\$ 1.105 (MEC, 2008).

No que diz respeito aos *planos de carreira*, observa-se que a maior parte dos planos adota como fator de progressão na carreira apenas o tempo de serviço ou mudança de função. São poucos os estados que possuem carreiras mais complexas. Também, os planos de carreira de professores geralmente não oferecem estímulo à permanência na docência. (GATTI & BARRETTO, 2009).

Portanto, no quesito relacionado à valorização do magistério, é preciso levar em consideração alguns aspectos, entre eles a questão da qualidade da formação inicial e continuada, as formas de acesso e de progressão na carreira, a avaliação democrática e participativa de desempenho do docente, incluindo a implementação do estágio probatório previsto em lei e desenvolvimento de uma cultura de valorização da profissão.

### 12.4. PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL (PSPN)

Com o Fundeb, há perspectivas de melhoria salarial, agora não apenas dos docentes do ensino fundamental, como aconteceu com o Fundef, mas dos profissionais da educação básica como um todo. A evolução das receitas do Fundo aponta para um crescimento dos recursos nos estados mais pobres, notadamente da região Nordeste.

Recentemente, com a aprovação da Lei 11.738, em 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, o debate sobre a valorização do magistério ganha novos capítulos.

Destaca-se, em primeiro lugar, a posição de governadores de diversos estados, incluindo os das regiões mais ricas do país,<sup>3</sup> que insurgiram-se contra essa conquista histórica do magistério da educação básica, arguindo a inconstitucionalidade da Lei por, supostamente, imiscuir-se em temas de exclusiva competência dos estados e municípios, a despeito de a Lei de

<sup>3</sup> Os Estados que ingressaram com a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) foram Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. Outros Estados, a exemplo de São Paulo, embora não tenham assinado a petição que deu origem à ADIN, pronunciaram-se favoráveis a mudanças na Lei do piso salarial nacional.

Diretrizes e Bases da Educação e a Emenda Constitucional 53/2007 preverem tal instituto no âmbito nacional.

Contesta-se não tanto o valor aprovado (R\$ 950,00), que, além de se encontrar abaixo das necessidades e expectativas do magistério, será garantido integralmente apenas àqueles que teriam 40 horas semanais de atividade docente a partir de janeiro de 2010. O maior questionamento refere-se à mudança quanto ao tempo de atividade fora de sala de aula que o docente passaria a ter direito e à fixação do piso como vencimento básico sob o qual devem ser acrescidos gratificações e outros benefícios fixados em Lei.

Atualmente, na maioria dos planos de carreira, esse tempo dedicado à preparação de aulas, estudos, treinamento, qualificação, correção de provas e outras atividade de suporte da docência é de 20% e passaria para 33%. Argumentam os governadores que tal medida implicaria aumento do quantitativo de docentes e, em consequência, incremento da folha de pagamento com impactos avaliados em quase 10 bilhões de reais.

Esse valor ainda está sujeito à comprovação, pois até o momento não há dados auditáveis que comprovem esse impacto na folha de pagamento. Ademais, considerando-se que o Fundeb, mecanismo criado para financiar toda a educação básica, prevê um aporte de cerca de 75 bilhões de reais, mais a complementação da União em 4,5 bilhões de reais a partir de 2009, mesmo que esses dados fossem próximos da realidade, o aumento seria possivelmente coberto pelo Fundo, o qual obriga um investimento mínimo em pagamento dos profissionais do magistério na ordem de 60%, isto é, pelo menos 48 bilhões de reais.

O Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a cautelar pedida pelos governadores no sentido de que, até o julgamento final da ação, a referência do piso salarial seja a remuneração total e que o cálculo das obrigações relativas ao piso se dê a partir de 1º de janeiro de 2009, mas não considerou inconstitucional a Lei 11.738/2008.

Há um dado novo, porém, que não deve ser deixado de lado. A crise econômica pode implicar desaceleração no crescimento das receitas do Fundeb. Considerando que o período de transição para que o Fundeb seja totalmente efetivado se encerrou em 2009 e daí por diante a evolução das receitas será menos dinâmica, é importante acompanhar o comportamento dos impostos que fazem parte da cesta de recursos do fundo. É necessário ainda que sejam realizadas pesquisas que tenham por objeto investigar se os ganhos salariais em tempos de Fundeb são suficientes para permitir um salto de qualidade na remuneração desses profissionais.

Outro fator que representa um entrave para a valorização da categoria é a formação acadêmica desses profissionais. No Brasil, a escolaridade média do professor no ensino fundamental é de 12 anos de estudo, quase o dobro da escolaridade média da força de trabalho no país. Apesar desse elevado nível médio de escolaridade, em se comparando com o restante da força de trabalho no Brasil, não é suficiente para garantir a todos a licenciatura curta, que exigiria em média 13 anos de estudo. No Brasil, apenas 40% dos professores têm escolaridade de ao menos 13 anos. Os resultados são mais preocupantes por conta de haver no país cerca de 6% dos professores no ensino fundamental que não têm qualquer formação secundária, além de 60% não possuírem formação superior (BARROS, MENDONÇA, BLANCO, 2001).

Nas últimas décadas, a escolaridade da mão-de-obra brasileira cresceu cerca de 2,4 anos de estudo, passando de 3,9 para 6,2%. Nesse mesmo período, a escolaridade média dos professores cresceu apenas dois anos. Isto implica reconhecer que, quando se comparam esses dados, a escolaridade dos professores experimentou um atraso relativo.

É necessário, portanto, um enorme investimento na qualificação do corpo docente e melhoria de sua condição de trabalho e salário. Convenhamos que não é uma tarefa de pequena monta, se considerarmos que nos dias de hoje cerca de 2 milhões de docentes não possuem formação em nível superior. As condições de financiamento para ação de tal magnitude exigirão um esforço redobrado do poder público para custear tal política.

**:: ARREGAÇANDO AS MANGAS!! ::**



Seu município tem Plano de Cargos, Carreira e Remuneração?

Que tal você analisar o PCCR sobre aspectos como ingresso, cargos, progressão, avaliação de desempenho etc.?

Que tal você entrevistar dois professores, um da rede pública e outro da rede privada, para avaliar os salários das duas redes?

## UNIDADE 2

### POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O problema do financiamento da educação até bem pouco tempo não fazia parte da gama de pesquisadores das políticas educacionais. Somente a partir da década de 1990 é que o tema passou a ganhar destaque na produção científica da área. Por outro lado, a ineficiência do sistema educacional brasileiro e seus reflexos na diminuição dos recursos disponíveis por aluno também não tem sido tratada de forma mais contundente na literatura disponível. Com efeito, a ênfase no que se refere aos custos educacionais voltou-se para a crítica à ausência de maior investimento público por conta de uma política de minimização da presença do Estado. Tal crítica – diga-se desde logo – não veio desprovida de razão. A busca da eficiência advogada pelos grupos hegemônicos na condução das políticas educacionais, nos anos de 1990, servia apenas para esconder sua opção em reduzir os gastos públicos em favorecimento aos setores rentistas do capital. Essa hegemonia persistiu até meados dos anos 2000 e atravessou governos com base social opostas.

Nessa linha de busca da eficiência do setor público sem maior comprometimento dos recursos públicos, destaca-se o estudo de Barros e Foguel (2001). Para os autores, que analisaram uma série de políticas sociais e seus impactos na erradicação da pobreza, incluindo as correlacionadas à educação, é possível reduzir a pobreza no país sem necessariamente aumentar os investimentos públicos. Para tanto, seria necessário um redesenho das políticas de focalização.

A crítica às políticas de focalização e sua derivadas minimalistas ocupou boa parte dos esforços de estudiosos da política educacional. Para grande parte desses autores a busca da eficiência e da eficácia, associado a uma idéia de qualidade “total”, mal escondia o interesse em mercantilizar a educação, em oposição ao processo de democratização vivenciado no período imediatamente anterior (GENTILI, SILVA, 1995).

Praticamente todos os estudos desenvolvidos no Brasil em meados dos anos de 1990 e início de 2000, seguiram uma ou outra corrente e o debate ficou bastante polarizado. De um lado, repetia-se o jargão de menos Estado e mais eficiência; do outro, cobrava-se tão-somente presença maior do Estado sem, contudo, levar em consideração a necessária eficiência e eficácia das políticas públicas. Esse debate resvala ainda sobre os processos de avaliação dos sistemas educacionais e do papel a que estão reservados aos novos indicadores, a exemplo Ideb. Faz-se necessário, assim, analisar a política de investimentos na educação básica à luz não apenas do montante a ser investido, mas também dos resultados a serem alcançados.

O primeiro indicador a ser analisado, refere-se ao percentual de investimento em educação feito por um país com relação ao total de sua riqueza produzida em um ano qualquer. Os dados apresentados pela UNESCO apontam para um baixo investimento do Brasil em educação, quando comparado aos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, como mostra o quadro que se segue.

**Quadro 4 – Investimento em educação: gasto público**

País ou território	Gastos públicos com educação como % do PNB	
	1999	2005
Brasil	4,4	4,5*
Mundo	4,5	4,9
Países desenvolvidos	5,0	5,5
Países em desenvolvimento	4,4	4,7
América Latina	4,5	4,0

Fonte: UNESCO, 2008, p. 52.

\* dados referem-se ao ano de 2004.

Verifica-se, desse modo, que com relação ao investimento em educação, o Brasil se mantém em condições desfavoráveis quando comparado aos países desenvolvidos e mesmo com os países em desenvolvimento: enquanto estes últimos apresentaram expansão dos seus gastos com educação em seis anos, o Brasil praticamente manteve o mesmo investimento nesse período, o que dá razão às críticas quanto à política de não-priorização dos investimentos estatais com relação à educação.

Deve ser ressaltado que no período de 1999 a 2005 esteve em vigor no Brasil o Fundef. Este fundo foi criado em 1996 para fornecer suporte financeiro apenas ao ensino fundamental. Como se pode notar no quadro acima, o Fundef não foi responsável por aumento significativo dos gastos com a educação pública.

A política adotada nos anos de 1990 até meados de 2000 teve cunho claramente focalista, com atendimento específico de uma das etapas da educação básica, o ensino fundamental, seguindo desse modo recomendações de organismos multinacionais, a exemplo do Banco Mundial.

Essa modalidade de financiamento contribuiu para a ampliação do acesso ao ensino fundamental, processo que já estava em andamento, chegando próximo a sua universalização, com uma taxa de atendimento de 97%. Todavia, os resultados com referência à qualidade do ensino não foram alentadores. Por outro lado, ao focalizar exclusivamente o ensino fundamental, o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais com relação à educação infantil. É imperioso reconhecer também que tal priorização, como fora amplamente alertado, provocou efeitos não desejados em outras modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos.

A partir de 2005, o debate sobre mudanças na dinâmica do investimento na educação básica ganhou novo alento. Havia uma compreensão de que uma política nacional de atenção à educação básica teria que passar, necessariamente, por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de ensino anteriores ao ensino superior. Essas são as premissas que nortearam a substituição do Fundef pelo Fundeb.

Nos últimos anos, o debate sobre o financiamento da educação básica ganhou novos contornos com a substituição do Fundef pelo Fundeb. Diversos estudos têm sido feitos procurando antecipar tendências dessa nova política para a promoção da qualidade educacional, com a proposta de um Custo-Aluno-Qualidade (CAQ). Entretanto, a crise financeira que assolou o mundo em 2008, deve nos fazer refletir acerca dos possíveis impactos deletérios sobre as

finanças públicas nacionais e, no caso do Brasil especificamente, sobre o financiamento da educação, por conta da vinculação de impostos e contribuições sociais para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

## 1. A CRISE FINANCEIRA E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA NACIONAL

No Brasil, os sinais da crise mundial começaram a aparecer em meados de 2008 e disseminaram-se rapidamente, afetando o crescimento da economia no último trimestre daquele ano, com redução de 3,6%. No entanto, a inflação continuava sob controle, sobretudo por conta da queda dos preços internacionais do petróleo e outras *commodities*, além da própria retração do consumo externo e interno. O mercado de trabalho manteve alta em 2008, encerrando o ano com mais de 1,6 milhões de novos empregos, mas amargou o fechamento de vagas nos últimos meses de 2008 e início de 2009. Somente a partir de fevereiro de 2009 é que o índice voltou a se tornar positivo, embora insuficiente para indicar uma nova dinâmica do emprego para este ano.

De qualquer modo, não se pode desconhecer que, na atual fase de financeirização da economia global, nenhum país ficará imune ao revés da economia norte-americana, a maior do mundo. Desse modo, é provável que, com o recrudescimento da crise de liquidez dos mercados financeiros, os países emergentes passem a ter dificuldade de captação de recursos para investimentos. A volatilidade das bolsas em todo o mundo significa uma queima de estoques financeiros que não apresentavam nenhum lastro ou ligação com a produção material de bens e serviços e serviam apenas à especulação financeira.

Para Marx, o capital fictício é a acumulação de títulos que são "sombra de investimentos" já feitos mas que, como títulos de bônus e de ações, aparecem com o aspecto de capital aos seus detentores. Não o são para o sistema como um todo, para o processo de acumulação, mas são-no sim para os seus detentores e, em condições normais de fechamento de processos de valorização do capital, rendem aos seus detentores dividendos e juros. Mas o seu caráter fictício revela-se em situações de crise. Quando ocorrem crises de sobreprodução, falência de empresas etc., descobre-se que esse capital não existia. (CHESNAIS, 2008)

Em meio a essa crise, a economia brasileira, porém, tem seus trunfos. Destacam-se um mercado interno ainda com potencialidade de expansão, com inclusão de consumidores identificados como uma nova classe média que se descola, do ponto de vista da renda, das classes populares; diversificação da pauta de exportação e de clientes e consequente redução percentual de nossas relações comerciais com os EUA; a existência de cerca de 200 bilhões de dólares em reserva junto ao Banco Central; e um enorme potencial de reservas de petróleos a partir das recentes descobertas de novas bacias petrolíferas, cujos impactos em termos de extração só serão sentidos daqui a alguns anos.

O Brasil, juntamente com a Rússia, China, Índia – Os BRICs – podem, paradoxalmente, se beneficiar da crise dos bancos americanos e se tornar porto seguro para investimentos externos futuros, fato que já se verificou em 2007, quando o país alcançou a cifra de 34,6 bilhões de reais em investimentos diretos estrangeiros, figurando na quarta posição entre os países em desenvolvimento. Ademais, olhando-se o desempenho das economias dos países desenvolvidos e dos países emergentes, observa-se que, a despeito da forte desaceleração da economia mundial, os BRICs foram as únicas economias significativas que mostraram capacidade de

manter crescimento positivo, ainda que em percentuais bem abaixo do que vinham alcançando até então.

No caso brasileiro, após a pequena retração em 2009, espera-se, para 2010, uma forte expansão da economia, podendo atingir 7% no ano.

Isto se deu porque prevaleceu a visão dos desenvolvimentistas no enfrentamento dessa crise. A ênfase se voltou para o papel dos órgãos públicos de fomento à produção como o BNDES e mesmo os bancos públicos para reforço ao crédito e ampliação dos investimentos públicos na infra-estrutura produtiva, diminuição do *superavit* primário de 4,6 para 3,3% ou menos. É importante frisar que essa redução coloca-se dentro dos limites que vêm sendo recomendado aos países pelo G20, grupo de 19 países mais importantes economicamente e a União Européia. Outra medida importante para alavancar o reaquecimento da economia foi, inicialmente, a redução da taxa de juros, além de continuidade das políticas de qualificação do trabalho e melhoria e expansão da educação. Essa visão desenvolvimentista mostrou-se mais forte na queda-de-braço envolvendo as correntes econômicas no interior do governo, até mesmo em função do agravamento da crise mundial que exigia ações e políticas intervencionistas.

O debate sobre a intervenção do poder público na economia deve ser reaberto mais uma vez, inclusive no âmbito do próprio governo federal, que se tem mostrado bastante ambivalente com relação às políticas econômicas. Só que, agora, diferentemente de outras épocas, mesmo os neoliberais terão que aceitar o fato de que nem os países centrais conseguem sobreviver somente com a receita clássica do *laissez faire* com sua mão invisível.

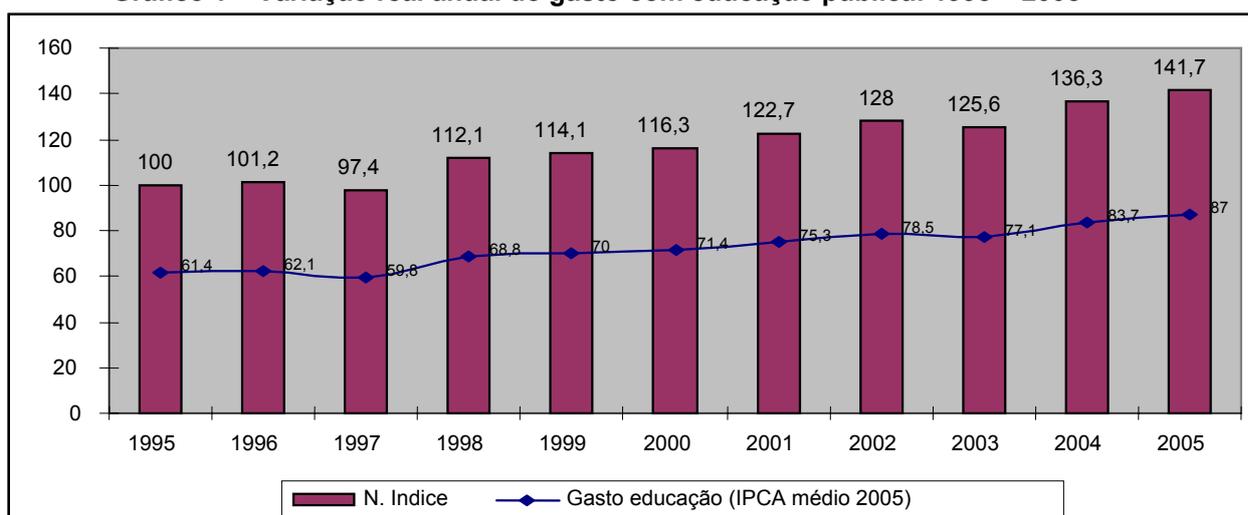
Uma outra questão que está colocada é se, como e quando a educação, notadamente o seu financiamento, sofrerá algum revés com a crise mundial.

## 2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE CRISE DO CAPITALISMO

As mudanças decorrentes das reformas educacionais implantadas em meados de 1990, com a edição de fundo específico para aplicação de recursos vinculados ao ensino fundamental, trouxeram consigo um maior envolvimento das unidades federadas no financiamento do ensino público, à exceção da União.

O Fundef, em que pesem as críticas a que foi submetido, mostrou-se bastante eficiente para efeito de alocação dos recursos, na medida em que passou a vincular as receitas de estados e municípios de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino.

Na última década, o Brasil experimentou um crescimento do seu investimento em educação, conforme aponta o estudo de Castro e Duarte (1998). Segundo esses autores, o gasto na educação saltou de R\$ 61,4 bilhões, em 1995, para R\$ 87,0 bilhões em 2005, com crescimento real de 42% em 12 anos, equivalente a 3,5% ao ano.

**Gráfico 1 – Variação real anual do gasto com educação pública: 1995 – 2005**

Fonte: Castro e Duarte (1998, p, 20)

De acordo com o gráfico acima, esse crescimento não foi constante. Podem-se destacar três períodos: até 1997, quando os gastos se situaram abaixo de R\$ 60 bilhões; de 1998 a 2003, quando eles ficaram na casa dos 70 bilhões, e de 2004 em diante, quando saltaram para o patamar acima dos 80 bilhões de reais.

Os autores apontam para o crescimento dos gastos com educação com investimentos realizados a partir da vinculação de recursos para o ensino fundamental através do Fundef. Tal política favoreceu amplamente os municípios, que passaram a ter uma maior participação relativa nos gastos com educação pública com relação aos Estados e à União, conforme quadro abaixo.

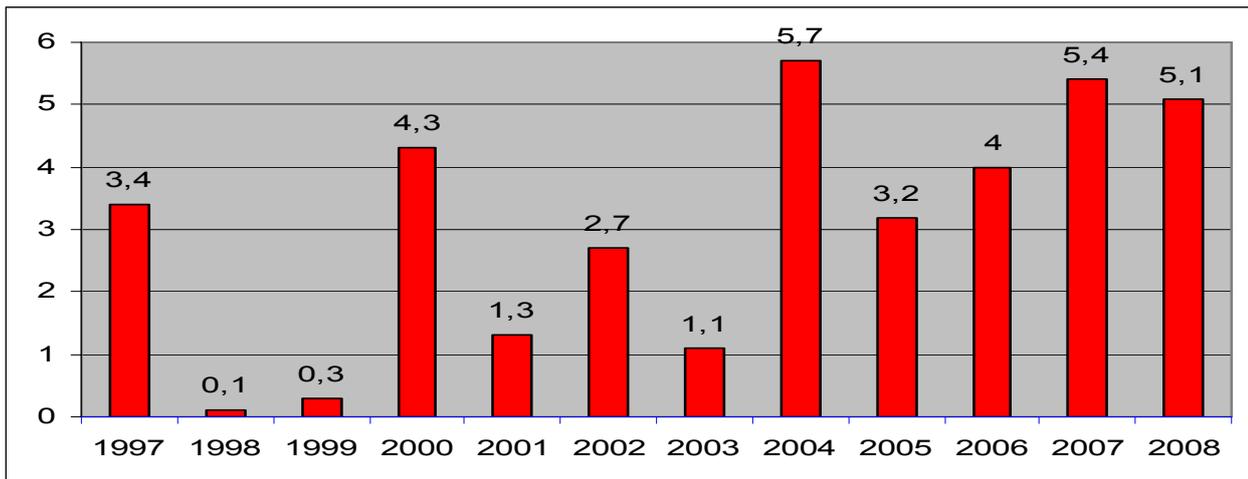
**Quadro 5 – Participação relativa nos gastos com educação: 1995 – 2005**

Ano	Municípios	Estados	União
1995	27,9	48,3	23,8
2005	38,9	42,0	19,1

Fonte: Dados compilados de Castro e Duarte (IDEM, p. 22)

Se o crescimento dos gastos com educação não foram uniformes, menos ainda foi a expansão do volume da riqueza produzida no país. No período de 1997 a 2003, por exemplo, o PIB brasileiro apresentou mais períodos de baixo crescimento do que expansão acelerada e, como resultado, teve um crescimento médio de 1,7% ao ano. Somente a partir de 2004 é que se inicia um novo ciclo de expansão da economia nacional com crescimento acima do verificado no período anterior. De 2003 a 2007, o crescimento médio do PIB brasileiro foi de 3,8% ao ano. Entretanto, ao se considerar apenas 2004 a 2008 esse crescimento é 4,6% ao ano (Gráfico 2). Este ciclo, no entanto, enfrenta sério risco de sofrer impactos negativos da crise econômica mundial que venham a se refletir no investimento em educação.

Gráfico 2 – Crescimento do Produto Interno Bruto



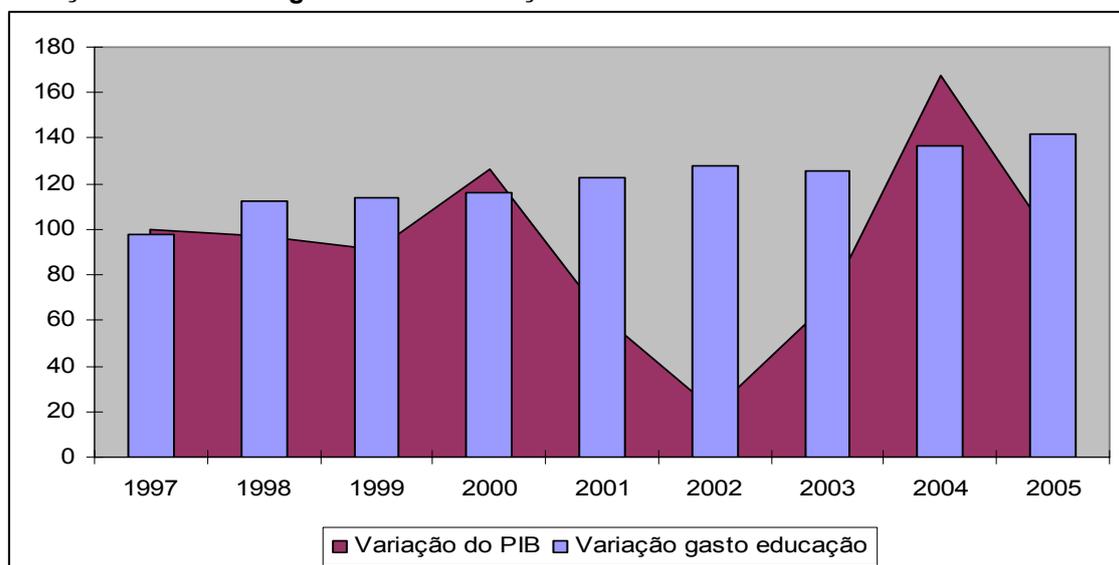
Fonte: IBGE.

Verificada a taxa de expansão da economia nacional, que nos últimos anos, tornou-se extremamente positiva para os nossos padrões, é importante analisar agora o comportamento dos gastos educacionais realizados no Brasil nos últimos anos comparativamente ao crescimento do PIB.

Mesmo não tendo a economia nacional apresentado grande *performance* no período de 1997 a 2003, os gastos com educação apresentaram tendência expansiva naquele período, como veremos no gráfico abaixo.

Gráfico 3

Variação do PIB e dos gastos com educação: 1997 – 2005



Fonte: O autor com base em dados do IBGE e de Castro e Duarte (2008).

Essa expansão dos gastos com educação é fruto, sem sombra de dúvidas, da vinculação constitucional de receitas para a educação e, também, do crescimento da carga tributária no país. Estudo de Santos, Ribeiro e Gobetti (2008) analisa a evolução da carga tributária bruta brasileira (CTBB) no país no período de 1995 a 2007. Os autores concluem que

[...]o processo de elevação da CTBB no período pós-real parece ter tido dois “momentos” básicos, quais sejam, *a*) um primeiro “momento” no período (1998-2003), em que a elevação da CTBB, crucial para a sustentabilidade da DLSP, se dá através de uma tributação mais pesada sobre as empresas estatais e da criação de novos impostos (indiretos e sobre o patrimônio) e/ou a majoração das alíquotas de impostos existentes (notadamente indiretos); e *b*) um segundo “momento” no período 2004-2007, em que a elevação dos impostos parece estar relacionada a um aumento da lucratividade das empresas e da formalização da economia (e do mercado de trabalho, em particular) associados a um novo (e ainda pouco compreendido) ciclo de crescimento econômico (Idem, p.36).

Porém, como se sabe, a carga tributária cresceu muito mais a partir da criação de novas contribuições, as quais não se vinculam às receitas da educação. Portanto, em termos práticos, a educação poderia ter tido mais recursos para custeio do sistema escolar. Nesse sentido, pode-se dizer que, se a função educação não teve suas receitas subtraídas, visto que houve aumento real dos gastos com educação, poderia, no entanto, estar em melhor situação do que se encontra hoje.

Com a crise econômica atual, as estimativas de crescimento do PIB, que antes se situavam no patamar de 5% ao ano, para os próximos três anos, começam a ser revistas. Não se tem, contudo, clareza do que isso poderá significar em termos de diminuição ou aumento das receitas tributárias no país. Em 2009, por exemplo, não se manteve o mesmo incremento dos últimos anos. Em 2010, no entanto, por conta da retomada da economia, a receita tem apresentado uma evolução forte, até mesmo com perspectiva de recorde de arrecadação.

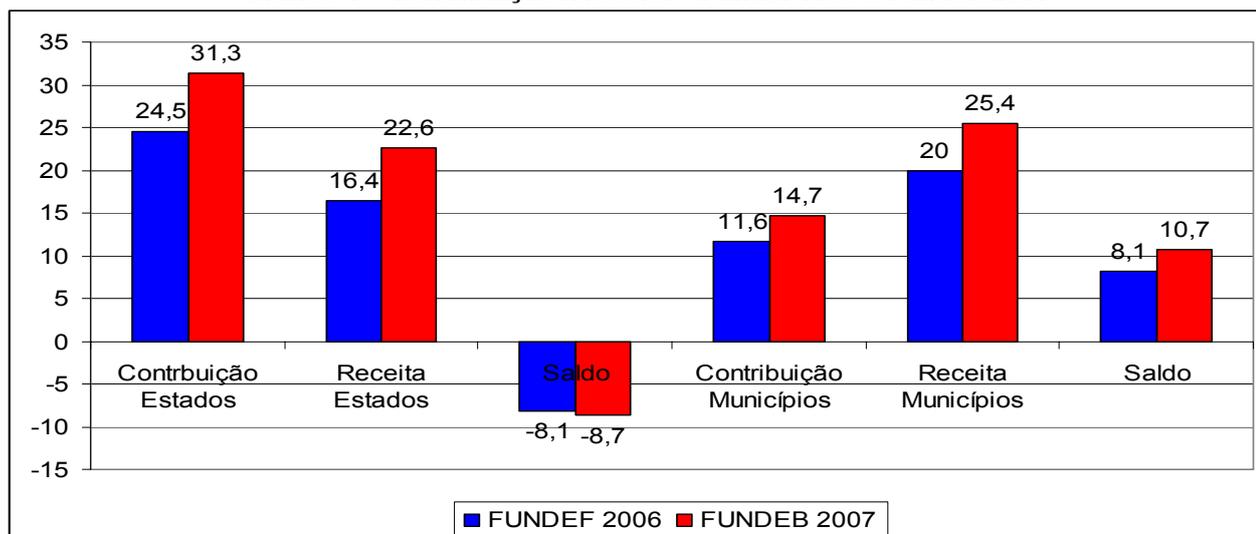
A política atual de financiamento da educação básica tem forte componente redistributivo em virtude do repasse de recursos a partir do quantitativo de alunos matriculados em cada rede de ensino. Como se sabe, com o Fundef os municípios foram os grandes beneficiários de sua implementação por conta de uma possante ação no sentido de municipalizar as matrículas do ensino fundamental. Agora, com o Fundeb – e considerando que o ensino fundamental está praticamente universalizado, inclusive com tendência de redução de matrículas –, as preocupações devem se voltar para a educação infantil e o ensino médio, a primeira sob responsabilidades dos municípios e o segundo sob responsabilidades dos estados.<sup>4</sup>

Os primeiros dados relativos ao “perde-ganha” no tocante aos recursos do Fundeb apontam para benefício maior ainda para os municípios brasileiros. Porém os estados aumentaram sua participação na cesta de recursos do Fundo em 38% – em parte porque o governo federal tende a aportar mais recursos para cerca de 10 estados que não atingiram o valor mínimo anual –, enquanto que os municípios aumentaram 20%, conforme gráfico abaixo.

---

<sup>4</sup> A responsabilidade com Educação de Jovens e Adultos é compartilhada por estados e municípios.

Gráfico 4 – Contribuição x receita – Fundef 1996 e Fundeb 2007



Fonte: Oliveira, 2007

Desse modo, o Fundeb pode significar melhoria das receitas estaduais sem, contudo, interferir nas receitas municipais. A dinâmica de definição do custo-aluno prevista na Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo, ao estabelecer a ponderação dos valores por níveis, etapas e modalidades da educação básica, tende a beneficiar os estados, cujo valor por aluno no ensino médio deve se situar sempre no limite máximo previsto: 1,3.

João Antonio Monlevade (2007, p. 143), ao analisar os primeiros impactos do Fundeb, afirma que são necessárias três ações concomitantes para que tanto estados como municípios não percam recursos com o novo Fundo:

- aumento de arrecadação de impostos estaduais e municipais, tanto dos incluídos na cesta do Fundeb como dos demais;
- inclusão de mais matrículas de Educação Infantil e de EJA nos municípios e de EJA e ensino médio, inclusive profissional, nos Estados;
- aumento da complementação da União, acima de dez por cento do total dos Fundos e que estados e municípios ampliem suas matrículas

A questão é que tanto o aumento da arrecadação de impostos estaduais e municipais quanto a complementação da União acima do percentual de 10% previsto em lei podem esbarrar na diminuição da atividade econômica nos próximos anos, caso ela se confirme. Isso poderá afetar também os salários dos profissionais da educação, principal componente dos gastos educacionais.

### :: ARREGAÇANDO AS MANGAS!! ::



Como você avalia o repasse de recursos baseado no número de alunos matriculados na rede de ensino? Você percebe alguma mudança no município?

### 3. A EDUCAÇÃO BÁSICA EXCLUÍDA DO CENTRO DO FINANCIAMENTO

Na década de 1990, o Brasil realizou uma reforma de grande porte no seu sistema de ensino. Para tanto, mudanças foram efetivadas na legislação educacional, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; no currículo nacional, com a adoção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e o programa de formação continuada denominado *Parâmetros em Ação*; na avaliação dos sistemas de ensino, com a criação de instrumentos avaliativos estandarizados como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional do Desempenho de Estudante voltado para os cursos de Graduação (ENADE) e; particularmente, no financiamento da educação, com a criação do Fundef.

Com relação ao financiamento da educação, objeto central dessa unidade, é necessário lembrar que a política adotada pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) teve cunho claramente focalista, com atendimento específico de uma das etapas da educação básica, o ensino fundamental, seguindo desse modo recomendações de organismos multinacionais, a exemplo do Banco Mundial (1995). Desse modo, em 1996, foi criado o Fundef, cujo objetivo maior foi o de fornecer suporte financeiro exclusivo ao ensino fundamental.

Como resultado dessa política de financiamento, o país conseguiu ampliar o acesso ao ensino fundamental, chegando próximo à sua universalização, com uma taxa de atendimento de cerca de 97%. Todavia, os resultados com referência à qualidade do ensino não foram alentadores. Por outro lado, ao focalizar exclusivamente o ensino fundamental, o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais com relação à educação infantil.<sup>5</sup> É forçoso reconhecer também que tal priorização provocou efeitos não desejados em outras modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos.

Ao redistribuir recursos proporcionais aos encargos com o alunado do ensino fundamental, a política focalista de financiamento público acabou por alimentar um asfíxiamento das condições de oferta das demais etapas de ensino. Em consequência, o Brasil entra no século 21 ainda com baixas taxas de atendimento das crianças de zero a três a anos em creches, de apenas de 13,4% da população atendida. De quatro a seis anos em pré-escolas, o atendimento é 70,5%; já de 15 a 17 anos, correspondente ao ensino médio, a população atendida é 81,9%, conforme dados do IBGE/PNAD, correspondente ao ano de 2004. Mas esses dados são piores quando desagregados por regiões, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) à presidência do país, em 2003, o debate sobre mudanças na dinâmica do investimento na educação básica ganhou novo alento. Havia uma compreensão de uma política nacional de atenção à educação básica teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de ensino anterior ao ensino superior. Essas são as premissas que nortearam a proposição do Fundeb.

---

<sup>5</sup> O ensino médio não sofreu maiores restrições porque foram criadas, pelo governo federal, fontes de financiamento próprias como o PROMED (Programa de Apoio ao Ensino Médio). O mesmo aconteceu com relação à educação de Jovens e Adultos, mas somente a partir de 2001, com o Programa RECOMEÇO.

Convém esclarecer que a instituição da política de fundos nada mais é do que a determinação constitucional, de forma mais específica e direta, de uso de recursos vinculados para a educação em geral. Quanto à vinculação de recursos para a educação, é praticamente consenso entre os estudiosos do tema de que sem ela, a educação sofreria grave risco de redução dos seus recursos. A questão se volta para a especificação de aporte de recursos para determinadas etapas da educação.

Nicholas Davies (2006, p. 53) aponta quatro grandes problemas ou riscos na implementação desse tipo de política de financiamento. Primeiro, o risco de agravarem a fragmentação da educação escolar, ao se privilegiar uma ou mais etapas da educação, desprezando-se, desse modo, a visão totalizante sobre o fenômeno educativo. O segundo risco diz respeito à inelasticidade do volume de recursos aplicados, pois sendo os fundos determinados por impostos fixos e inflexíveis, estes acabam atuando como limitadores dos gastos com referência a uma educação de qualidade, na medida em que não se baseiam nas necessidades da expansão qualitativa do ensino. Davies aponta para outra fragilidade dos fundos que é o fato de que estes são formados por impostos, os quais vêm perdendo peso com relação a carga tributária total por conta da expansão das contribuições, que não entram no cômputo dos recursos que deverão financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Um quarto e último risco apontado por Nicholas Davies quanto ao uso específico de recursos advindos de fundos é o de acirrar o corporativismo dos que trabalham com a educação na medida em que podem excluir determinados setores do magistério ou outras profissionais que atuam na escola.

Assiste razão a Davies ao apontar as limitações das políticas de fundos para a educação pública, que, em geral, são problemas com referência à política geral de financiamento da educação no Brasil, sobretudo no que se refere à base de impostos e à falta de definição de custo-aluno-qualidade. Entretanto, a exclusão de determinadas etapas da fonte de financiamento do fundef está a ser corrigida bem como o ingresso das várias categorias do magistério. Quanto à participação dos demais trabalhadores nos gastos desses fundos, trata-se de uma questão que deve ser resolvida no âmbito das negociações quando da regulamentação no Congresso Nacional.

Após diversos ensaios acerca da criação de um novo fundo,<sup>6</sup> o Ministério da Educação (MEC) apresentou, por fim, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 415, encaminhada em 14 de junho de 2005, cujo objeto central era a criação do Fundeb em substituição ao Fundef. Após tramitar por cerca de um ano e meio no Congresso Nacional, a PEC foi enfim aprovada e promulgada. A Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundeb, publicada em 20 de dezembro do mesmo ano, foi regulamentada pela Medida Provisória (MP) 339, de 28 de dezembro de 2006 que, posteriormente, tornou-se lei sob o número 11.494, de 20 de junho de 2007.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) gerou expectativas positivas em toda a sociedade.

O novo Fundo, que deverá atender desde as creches até o ensino médio, constitui-se, sem sombra de dúvidas, um importante passo no sentido de quebrar a política de focalização dos

---

<sup>6</sup>A primeira PEC propondo a criação de um fundo para a educação básica foi de setembro de 1999 (PEC 112/99). Diversas PECs tramitam no Congresso nacional tendo como objeto alterações no financiamento da educação. Para análise das mesmas, consulte-se CALLEGARI (2004).

investimentos no ensino público que imperou desde meados da década de 1990 até os dias atuais. Todavia, ainda persistem dúvidas se a nova dinâmica de financiamento, o montante de recursos empregados e os mecanismos de fiscalização do novo fundo serão suficientes para consolidar uma nova estrutura que revolucione as condições de oferta da educação pública no país.

#### **4. MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Em substituição à política de financiamento exclusivo do ensino fundamental, o Fundeb pretende alcançar toda a educação básica, isto é, da educação infantil ao ensino médio, além de atingir diversas modalidades de ensino. O mecanismo de distribuição dos recursos do Fundeb é similar ao que foi utilizado pelo Fundef com a captação de recursos de estados e municípios, além da complementação da União, e redistribuição dos mesmos, no âmbito de cada estado e seus municípios, de acordo com as matrículas na educação básica. Trata-se, na verdade, de 27 fundos estaduais.

O Fundeb será provisório, com prazo de vigência de 14 anos, e durante esse período os Estados e Municípios e o Distrito Federal deverão investir os recursos na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na remuneração de seus profissionais.

A Lei não apresenta mudanças quanto a responsabilidades dos entes federativos com a educação básica, o mesmo acontecendo com os percentuais de investimentos de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A União continuará, portanto, a investir 18% das suas receitas resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preceitua o artigo 212 da Constituição Federal, e os estados e municípios, 25% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais. Ou seja, não se injetam recursos novos para a educação. Porém, com relação às mudanças introduzidas na EC 53/2006, destaque-se que os Municípios e os Estados deverão aportar gradualmente no Fundo 20%, e não mais 15% como era no Fundef, de determinados impostos e transferências governamentais destinadas à educação básica no período de vigência do Fundeb. De acordo com a EC 53/2006, o Fundo será composto pelos seguintes impostos:

1. Fundo de Participação dos Estados – FPE;
2. Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
3. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPI-exp.;
4. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
5. Desoneração de Exportações (LC nº 87/96);
6. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis – ITCM
7. Imposto Territorial Rural - ITR;
8. Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e
9. Complementação da União, caso necessário.

Desse modo, novos impostos são incorporados ao Fundeb, aumentando assim a base de repartição dos recursos arrecadados, mas continuam de fora as receitas próprias municipais, a exemplo do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos – ITBI. Esses impostos representam importante fatia da receita das capitais e cidades metropolitanas do país ou de grande porte.

Os recursos do Salário-Educação, outra importante fonte de financiamento da educação, também passarão a ser destinados a toda a educação básica. A distribuição será feita de acordo com o quantitativo de alunos da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos de Estados e municípios. Essa medida deve beneficiar diretamente os Estados, pois irá aumentar a participação no total das matrículas.

A base de utilização dos impostos para o Fundeb sofrerá ampliação gradativa. Os impostos que hoje integram o Fundef (FPM, FPE, ICMS, IPI-Exp e os recursos originários da LC 87/96), no percentual de 15%, passarão a responder, no primeiro ano, a 16,66%; no segundo, a 18,33%; até alcançar, no quarto ano, 20%. Os demais impostos que serão incorporados ao o Fundo (ITCM, IPVA, IRRF e o ITR) obedecerão à seguinte regra de transição: 6,66% no primeiro ano; 13,33% no segundo e; a partir do quarto ano, 20%.

A forma da Complementação da União no Fundo é também progressiva, iniciando-se com R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões no segundo e; por fim, R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano de vigência do Fundeb. A partir do quarto ano de vigência do Fundo a participação da União deverá corresponder a 10% do total de recursos nele alocado. Esse é um dado importante, pois a participação da União no Fundo passará dos atuais 1,5% no Fundef para 10% no quarto ano de vigência do Fundeb. No entanto, parcela da complementação da União, no limite de até dez por cento de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Tal medida significa um retrocesso pois, na prática, significa diminuir os recursos diretamente repassados para estados e municípios e para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica.

Com essas novas vinculações o montante de recursos investidos deve passar de R\$ 43,4 bilhões do Fundef, em 2006, para cerca de R\$ 55,6 bilhões no primeiro ano do Fundeb, em 2007, até alcançar a cifra de R\$ 80 bilhões no ano de 2010, com crescimento na ordem de 50%. O número de alunos atendidos passaria de 33,2 milhões, referente ao ensino fundamental, para 52,6 milhões, abrangendo cerca de 60% a mais de alunos.

No Fundef calculava-se o número de alunos que estudaram no ano anterior no ensino fundamental regular, enquanto que o cálculo para a distribuição dos recursos para o Fundeb será feito conforme o número de alunos da educação básica como um todo, não excluindo nenhum nível ou modalidade, desde que presencial, e de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior. A União continuará a fazer a complementação dos recursos pertinentes para suplementar o valor mínimo anual por aluno. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I - creche;
- II - pré-escola;
- III - séries iniciais do ensino fundamental urbano;
- IV - séries iniciais do ensino fundamental rural;
- V - séries finais do ensino fundamental urbano;
- VI - séries finais do ensino fundamental rural;
- VII - ensino fundamental em tempo integral;
- VIII - ensino médio urbano;
- IX - ensino médio rural;
- X - ensino médio em tempo integral;
- XI - ensino médio integrado à educação profissional;

- XII - educação especial;
- XIII - educação indígena e quilombola;
- XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e
- XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Os recursos do Fundo serão distribuídos, entretanto, de acordo com as matrículas das etapas e modalidades de ensino de competência dos municípios, isto é, educação infantil e ensino fundamental, e dos estados, ensino fundamental e ensino médio. Desse modo, o Fundeb tende a cristalizar as competências dos entes federativos quanto ao fornecimento da educação básica.

O valor custo-aluno será fixado pela União através da criação de valores-mínimos, os quais serão diferenciados por cada etapa e modalidade de ensino. A fórmula do cálculo do custo-aluno e as diferenças relativas quanto a esse valor por modalidade, etapa e os tipos de estabelecimento foram colocadas na Lei 11.494/2007.

A Lei 11.494/2007 dispõe que a ponderação entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre setenta centésimos e um inteiro e trinta centésimos. A Resolução N° 1, de 15 de fevereiro de 2007, do Ministério da Educação, estabeleceu as seguintes especificações no que tange às ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos advindos do Fundeb:

- I – creche – 0,80;
- II - pré-escola – 0,90;
- III - séries iniciais do ensino fundamental urbano – 1,00;
- IV - séries iniciais do ensino fundamental rural – 1,05;
- V - séries finais do ensino fundamental urbano – 1,10;
- VI - séries finais do ensino fundamental rural – 1,15;
- VII - ensino fundamental em tempo integral – 1,25;
- VIII - ensino médio urbano – 1,20;
- IX - ensino médio rural – 1,25;
- X - ensino médio em tempo integral – 1,30;
- XI - ensino médio integrado à educação profissional – 1,30;
- XII - educação especial – 1,20;
- XIII - educação indígena e quilombola – 1,20;
- XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo – 0,70; e
- XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo – 0,70.

A definição das ponderações nos parâmetros acima fixados implicou numa forte disputa envolvendo os estados e municípios. Com efeito, a parametrização de valor do custo-aluno, por níveis e modalidades, deve resultar em ampliação ou redução das receitas estaduais e municipais alterando assim o chamado pacto federativo em seu principal componente: a distribuição de recursos aos entes federativos. A cada ano, essa ponderação é alterada.

Com o valor do custo-aluno maior para o ensino médio e para as séries finais do ensino fundamental, como se verá mais adiante, e cujas matrículas estão majoritariamente sob encargo dos estados, estes tenderão a receber recursos adicionais do Fundeb ou, pelo menos, a redistribuírem recursos para os seus municípios em menor proporção do que o faziam no período do Fundef.

Na Lei 11.494/2007 foi instituída, de forma inovadora, no âmbito do Ministério da Educação, uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com o objetivo, dentre outros, de especificar anualmente as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos, com a seguinte composição: representante do Ministério da Educação, que a presidirá; um representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED); e um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A Lei especificou que até o dia 31 de julho de cada exercício as ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União para vigência no exercício seguinte.

Segundo a art. 13 da Lei 11.494/2007, a Comissão Intergovernamental tem, entre outras, as seguintes competências:

- I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;
- II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;
- III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;
- IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;
- V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

Trata-se, portanto, de uma comissão de negociação envolvendo os representantes dos gestores educacionais dos entes federativos: União, Estados e Municípios. Mas, contrariamente ao processo de negociação que resultou no próprio Fundeb, os trabalhadores da educação, através de sua entidade maior, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), foram excluídos da Junta de Acompanhamento.

No que se refere ao pagamento de profissionais da educação, o percentual a ser empregado continuará sendo o mesmo já utilizado na fórmula do Fundef, ou seja 60%. Esse percentual não agradou às entidades representativas do magistério, que reivindicavam, além do aumento da participação dos salários nas despesas obrigatórias do Fundo, piso salarial nacional, o qual, também, não foi contemplado na MP, sendo objeto de lei específica.

## **5. AVANÇOS, IMPASSES E PERSPECTIVAS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB**

A versão final do Fundeb representa um inegável avanço quando comparado ao texto original apresentado pelo Poder Executivo através da PEC 415/05. Observa-se que houve diminuição do período de transição para a integralização do fundo, particularmente no que se refere à participação da União na complementação de recursos, ampliação dos recursos federais para complementação do Fundeb, além de continuidade da inclusão das creches, que sofreu riscos de ficar de fora do novo Fundo. Percebe-se, contudo, algumas limitações no novo fundo.

Em primeiro lugar, não se encontra resolvida a contento a questão dos valores do custo-aluno. No caso das creches, embora não tenha ocorrido essa exclusão, o fato é que o valor do custo-aluno determinado tanto para creches e pré-escola, bem abaixo do ensino fundamental e médio, e contrariando as pesquisas realizadas quanto aos valores das diversas etapas e níveis da educação básica, significa, na prática, um freio no sentido de expansão dessas matrículas. O quadro abaixo apresenta os valores mínimos definidos com custo-aluno para o ano de 2007 e 2010.

**Quadro 5 – Valores mínimos fixados para o fundeb: 2007-2010**

<b>Etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica</b>	<b>Valores mínimos 2007 (em R\$)</b>	<b>Valores mínimos 2010 (em R\$)</b>
Creche	757,03	1.322,78
Pré-escola	851,66	1.415,97
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	946,29	1.415,97
Séries finais do ensino fundamental urbano	1.040,92	1.557,57
Séries iniciais do ensino fundamental rural	993,61	1.628,37
Séries finais do ensino fundamental rural	1.088,24	1.699,17
Ensino fundamental em tempo integral	1.182,86	1.769,17
Ensino médio urbano	1.135,55	1.699,17
Ensino médio rural	1.182,86	1.769,96
Ensino médio em tempo integral e Ensino médio integrado à educação profissional	1.230,18	1.840,76
Educação especial	1.135,55	1.699,17
Educação indígena e quilombola	1.135,55	1.699,17
EJA com avaliação no processo e EJA integrada à educação profissional de nível médio	662,40	1.322,78

Fonte: o autor, com base em dados do FNDE.

Vê-se que a definição dos valores do custo-aluno, em consonância com os parâmetros estabelecidos anteriormente, favoreceu amplamente os estados. Com a fixação de valores diferenciados para cada etapa e nível de ensino, e tendo sido estabelecido valores superiores para as séries finais do ensino fundamental, o ensino médio, as redes estaduais foram mais beneficiadas ainda, na medida em que as matrículas dessas etapas estão majoritariamente nas redes estaduais.

É importante frisar também que a Lei fixou um teto máximo para gastos com EJA em até 15% do total do Fundo e cujas matrículas vinham crescendo mais fortemente nas redes municipais, mesmo tendo sido fixado o custo-aluno mais baixo.

Ocorre que a definição dos valores por níveis e etapas envolve a disputa dos entes federativos pelos recursos do Fundo. A falta de um regime de colaboração entre estados e municípios pode levar a competição predatória, fato verificado na vigência do Fundef. De qualquer modo, num primeiro momento, os estados sairão beneficiados com a implantação do Fundeb também porque sua participação nas matrículas do Fundo, conforme dados do Censo Escolar 2005, será de 47,3%. Se fossem tomadas apenas as matrículas do ensino fundamental essa participação seria de 40,3%. Já a participação dos municípios cairá de atuais 59,7% para 52,7%.

Um segundo impasse refere-se à fixação de um piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, e não apenas dos professores. A MP 339/06 fixou em 90 dias

o prazo para o governo federal enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei regulamentando esse dispositivo, entretanto, o prazo para o que o Poder Público fixe, em lei específica, o piso salarial é de um ano a partir da publicação da MP, o que significa dizer que o piso deveria entrar em vigor em 2007. Mesmo assim, existem manifestações contrárias à fixação desse mínimo nacional com o argumento de que devido à heterogeneidade das contas públicas dos mais de 5 mil municípios não há como garantir tal valor indistintamente sem que o ônus não incida mais fortemente sobre os municípios e estados economicamente mais frágeis.

Ao anunciar um novo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo federal apresentou a proposta de fixação de um piso do magistério de R\$ 800,00. Esse valor foi considerado baixo pela Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação – CNTE, que defende um piso de R\$ 1.050,00 para professores com formação em nível médio e R\$ 1.575,00 para habilitados em nível superior.

Nesse sentido, foi enviado Projeto de Lei ao Congresso Nacional com vistas a regulamentar o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. O PL 619/2007 estabelece que o piso salarial nacional será de R\$ 850,00 mensais, pela jornada de 40 horas semanais. Este valor corresponderá à todas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, tanto a professores efetivos quanto temporários. O Projeto estabelece ainda que a integralização do valor estabelecido será feita progressiva e proporcionalmente até janeiro de 2010, havendo acréscimo de um terço da diferença entre o valor pago atualmente e o valor referido no PL até janeiro de 2008 e acréscimo de dois terços até janeiro de 2009.

A CNTE rapidamente pronunciou-se contrária à aprovação nos termos em que ele foi enviado ao Congresso Nacional argumentando que o valor anunciado pelo Governo:

... vale-se de cálculo de correção da inflação 12,35% inferior ao utilizado pelo CNTE (ICV/DIEESE), ficando muito aquém das expectativas da categoria; b) não é vinculado à formação, o que é inaceitável, já que não estimula os profissionais de nível médio a buscarem formação universitária, nem melhora as condições de trabalho dos já habilitados em nível superior; c) não contempla funcionários de escolas, nem prevê sua inclusão, o que contradiz a própria iniciativa do Governo ao instituir o Pró-Funcionário em 17 estados da federação; d) ao desvincular o piso da carreira, poderá atingir também os trabalhadores aposentados no que concerne a integralidade e a paridade dos vencimentos. (CNTE, 2007)

A Direção Executiva da CNTE finaliza seu documento afirmando que irá pressionar os deputados e senadores no Congresso para aprovação de emendas defendidas pela Confederação, sinalizando que pretende disputar no parlamento e também nas ruas a modificação do PL.

A posição da entidade geral dos trabalhadores em educação, embora correta no tocante à busca de um piso salarial que dignifique a carreira docente, peca, ao que parece, na estratégia adotada, pois a questão do piso e dos salários em geral está vinculada ao valor do custo-aluno decretado, ao montante dos recursos disponibilizados e ao percentual a ser utilizado para pagamentos dos profissionais da educação. Como o valor *per capita* da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental ficou aquém do necessário, e cujas matrículas estão majoritariamente sob alçada dos municípios, o piso salarial, em consequência, foi rebaixado a fim

de possibilitar aos municípios de cumprirem esse dispositivo. Contudo, se essas etapas forem agraciadas com valores superiores, poderá haver uma maior equalização do piso nacional.

## 6. CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS DO FUNDEB

Sobre a fiscalização e controle social reside uma das principais preocupações com relação ao futuro do Fundeb. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb mostraram-se pouco eficientes para exercer a fiscalização dos recursos nele empregados. Diversos foram os motivos para o fracasso na política de controle social dos recursos da educação. Porém pode-se destacar as duas mais importantes: o caráter estatal dos conselhos, com maioria dos representantes do poder público com assento nas reuniões e a falta de capacitação da maioria dos representantes da sociedade civil no domínio nas técnicas orçamentárias.

A Lei 11.494/2007 incluiu no seu *corpus* um capítulo específico sobre o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos e procurou reduzir a participação estatal nos Conselhos de acompanhamento do Fundeb, todavia essa presença continua relativamente forte no Conselho em nível federal. Neste, dos quatorze membros, sete são indicados pelo MEC, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e os demais representariam a sociedade civil e os secretários estaduais e municipais de educação.

Em nível estadual, o Conselho terá no mínimo onze membros, sendo:

- a) três representantes do Poder Executivo estadual;
- b) um representante dos Poderes Executivos municipais;
- c) um representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- e) um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- f) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e
- g) dois representantes dos estudantes da educação básica pública.

Percebe-se que na composição dos Conselhos em nível estadual, há uma participação maior da sociedade civil, mas a presença do Poder Público é ainda bastante acentuada ao mesmo tempo em que é bastante reduzida a presença dos profissionais da educação. Quanto aos Conselhos em nível municipal, eles serão formados por no mínimo oito membros, sendo:

- a) um representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) um representante dos professores da educação básica pública;
- c) um representante dos diretores das escolas públicas;
- d) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas;
- e) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e
- f) dois representantes dos estudantes da educação básica pública.

A Lei 11.494/2007 dispõe ainda que integrarão os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do conselho tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Em sua composição primária, os Conselhos municipais são os que mais se aproximam de uma estrutura que favoreça a participação social com ampla maioria dos representantes dos profissionais da educação.

Vários dispositivos foram adicionados com o propósito de garantir a independência dos Conselheiros, tais como a necessidade de processo eletivo organizado pelos pares quando se tratar de representantes dos professores, diretores, servidores, pais de alunos e estudantes, pelos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim pelos respectivos pares, bem como restrições para participação nos conselhos de candidatos que mantenham algum tipo de vínculo, seja por parentesco ou por interesses econômicos, com o Poder Público. Uma medida bastante salutar refere-se à obrigatoriedade de eleição do presidente dos conselhos por seus pares em reunião do colegiado e o impedimento de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A capacitação dos membros dos conselhos ficará a cargo do MEC, tarefa por demais grandiosa, considerando os mais de 5.000 municípios existentes no país. Tal empreitada, a nosso ver, deveria ser também obrigatória para os estados e municípios. O MEC terá por obrigação ainda atuar no oferecimento de apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo e na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público, além de realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino.

Esses dispositivos somados a outros presentes na Lei 11.494/07 configuram, de fato, uma tentativa de maior transparência no processo de aplicação dos recursos do novo Fundo, todavia ainda persistem dúvidas sobre a aplicabilidade de muitas dessas medidas, sobretudo em pequenas e médias cidades com fraca presença da sociedade civil organizada.

Um dos principais objetivos do Fundef – o de municipalizar as matrículas do ensino fundamental – obteve êxito. A realocação de recursos que o fundo estimulou contribuiu para aumentar o número de matrículas nas redes municipais de educação no ensino fundamental promovendo assim uma crescente municipalização do ensino e conseqüentemente um decréscimo nas redes estadual e privada. Mas, por outro lado, observou-se que essa política financeira, por priorizar apenas uma etapa da educação, causou prejuízo a outras etapas e modalidades ofertadas pelas Secretarias municipais de educação dessas duas redes, como é o caso da pré-escola, das creches e da educação de jovens e adultos.

O Fundeb poderá significar um grande avanço em termos de melhoria da oferta da educação básica no país – objetivos este que não foi sequer perseguido pela política de financiamento do final dos anos de 1990 e início do século 21 – ampliando dessa forma o direito à educação.

Percebe-se, contudo, que ao favorecer mais as redes estaduais, que deverão repassar menos recursos para os municípios, o Fundeb deverá contribuir mais incisivamente para a universalização do ensino médio. A educação infantil continua com uma política claudicante no tocante ao seu financiamento, o mesmo acontecendo com a educação de jovens e adultos.

Quanto à valorização do magistério, o cenário não se mostra tão promissor quanto o esperado. De fato, a proposta de piso salarial nacional – uma das principais reivindicações do magistério – embora também possa ser considerado um avanço não atendeu plenamente aos anseios da categoria e será elemento de disputa nos próximos meses.

Mas preciso ter claro que a injeção de novos recursos nos estados e municípios não significa, por si só, melhoria da educação. É necessária fiscalização e controle na aplicação desses recursos e cobrança de resultados notadamente no que se refere a melhoria dos indicadores de quantidade e de qualidade da educação básica.

## CONCLUSÃO

A política educacional no Brasil, a partir do período de redemocratização, foi palco de forte disputa entre as forças progressistas e neoliberais. É evidente que não se pode ter uma visão simplista e maniqueísta dessa contenda, mas é fato que desde o período de tramitação da Assembleia Nacional Constituinte, de 1986 a 1988, até o processo de votação final da Lei de Diretrizes e Base da Educação, em 1996, duas grandes forças polarizaram o debate acerca dos rumos da política educacional

Para os neoliberais, a crise da educação não passa da falta de gerenciamento das escolas e dos sistemas de ensino. Portanto, o cerne de sua política foi introduzir formas mercantis de controle e administração da *educação*. Para tanto, disseminou políticas de administração de formato gerencial como mecanismo eficiente e eficaz para se alcançar um ganho de produtividade escolar procurando introduzir uma nova cultura que ressalta os supostos benefícios da gestão tecnicista e produtivista.

Em oposição a esse modo de ver e gerir a educação, uma corrente que reivindica a tradição vinda dos “Pioneiros da educação” advoga a necessária interlocução entre educação, cidadania e bem-estar social, elevando o papel do Estado no provimento dessa educação, na medida em que considera essencial para o desenvolvimento da sociedade o pensamento crítico.

Evidentemente, pode acontecer uma crítica simplificadora quanto à associação automática entre estado mínimo e gerencialismo como interfaces de uma mesma política. Mas esta crítica somente tem razão de acontecer ao se levar em consideração a hegemonia do ideário neoliberal. Em outra situação que não prevaleça essa visão minimalista de Estado, a eficiência torna-se não somente necessária do ponto de vista da gestão pública como também legitimadora da alocação dos recursos, incluindo sua expansão, quando necessário.

Portanto, a crítica deslocada das condições concretas de cada estágio do desenvolvimento social e político apenas contribui para a paralisação das ações em defesa do fortalecimento do ensino público, ainda que o discurso seja, evidentemente, bem-intencionado e em sentido oposto.

Há fortes indícios de que uma boa aplicação dos recursos ajuda a melhorar o atendimento escolar tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. A comparação internacional mostra que os países que têm melhor desempenho educacional são exatamente os que mais investem em sua rede escolar. Mas, infelizmente, ainda prolifera no Brasil uma visão tacanha de que a educação não deva ser prioridade da gestão municipal. Ou pior ainda, que a área tem dinheiro suficiente ou até mais do que o necessário por conta da vinculação de recursos de impostos destinados ao ensino. Em virtude dessa visão equivocada, as verbas direcionadas à

rede de ensino público passam a ser vistos por olhares gananciosos, prontos a encontrarem esquemas e justificativas para desvio de sua correta aplicação.

O grande desafio das gerações futuras será construir uma política educacional que alie expansão e universalização do ensino público com qualidade social e excelência acadêmica. Para tanto, é necessária a ampliação dos investimentos na educação e maior controle na aplicação dos recursos.

## REFERÊNCIAS

ANUATTI-NETO, Francisco; FERNANDES, Reinaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação dos salários dos professores da rede pública de ensino fundamental em tempos de Fundef. *Revista de Economia Aplicada*. São Paulo-SP, v. 8, p 414-437. 2004.

ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester (org.). *Educação e cidadania: quem educa o cidadão*. São Paulo: Cortez, 1987. (Coleção polêmicas de nosso tempo, v. 23)

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: examen do Banco Mundial*. Washington, DC: World Bank, 1996.

BARROS, Ricardo Paes de, FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos público sociais em educação e erradicação da pobreza no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, v 18, n 74, dez 2001, p. 106-120.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; BLANCO, Maurício. O mercado de trabalho para professores no Brasil. *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Salvador-BA. 2001.

BRASIL. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Diário Oficial da União, 20-12-96.

BRASIL. Lei 9.494 de 24 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. Brasília: Diário Oficial da União, 24-12-96.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Ministério da Educação e Cultura.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53. 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. Brasília, *Diário Oficial da União*, 20 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei 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, *Diário Oficial da União*, 21 de junho de 2007.

BRASIL. Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, 17 de julho de 2008.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo escolar 1998*. Brasília: INEP, 1999.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo escolar 1999: dados preliminares*. Brasília: INEP, 1999.

BRASIL. Medida Provisória nº 339, de 28 e dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: *Diário Oficial da União*, de 29/12/2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Balanco do FUNDEF 1998 – 2000*. Brasília, MEC, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução N ° 1, de 15 de fevereiro de 2007. Disponível em [portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fatpond\\_fundeb\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fatpond_fundeb_07.pdf). Acessado em 29/03/2007.

BRASIL. Ministério de Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2010). Sinopses estatísticas. Endereço da página Web: <http://www.inep.gov.br>. Acessado em 02 de junho de 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei 619/2007. Regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Texto para discussão nº 1352. Brasília, IPEA. Agosto de 2008.

CHESNAIS, Francois. *Palestra*. 18 de setembro de 2008, Buenos Aires, AR. Disponível em [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15284](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15284). Acessado em 10.10.2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Posição da CNTE sobre o anúncio do Projeto de Lei de PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional*. Brasília: Direção Executiva, 02 de abril de 2007. Mimeo.

CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 75 - 123.

CURY, Carlos R. J. A educação e a primeira Constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas Constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 43-70.

FONSECA., Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação. In: Oliveira, Dalila A. (org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: abril Cultural, 1984. [Tradução de Luciana Carli]

GATTI, Bernadete; BARRETO, Elba de. S. S.(2009) Professores no Brasil: impasses e desafios. Brasília: Unesco, 2009.

GENTILI, Pablo A. A., SILVA. Tomaz Tadeu da (Orgs.) *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

HORTA, José. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, jul. 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E SOCIAL (IPEA). *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, DF: IPEA, 2006.

MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 6ª ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

MONLEVADE, João Antonio. *Para entender o Fundeb*. Ceilandia, DF: Idea editora, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P. *Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. São Paulo, 1995. (Tese de Doutorado). FEUSP

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*. V. 28, n 100 – Especial, 2007, p.661-690.

OLIVEIRA, Wander B. *Financiamento da educação: Fundeb*. Apresentação em powerpoint. *III Encontro Estadual da ANPAE*, João Pessoa, PB: Universidade Federal da Paraíba, 09.10.2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?* – Brasília: UNESCO, 2008.

ROMANELLI, Otaiza. *História da educação no Brasil*. 16ª ed.. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

SANTOS, Cláudio Hamilton, RIBEIRO; Marcio Bruno; GOBETTI, Sergio Wulff. *A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição, especificações econométricas agregadas*. Texto para discussão nº 1350. Brasília, IPEA. Agosto de 2008.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação – análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*. Volume 28, nº 100 – especial. Campinas, SEDES, outubro de 2007.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SINGER, P. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 1, 1996.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Série Os Economistas)

SOUSA JUNIOR, Luiz de. *Financiamento da educação: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba*. São Paulo. 2003. 305 f. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

TORRES, Rosa M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, M. Livia de, WARDE, Mirian J., HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.



# ROLIUDE NORDESTINA

Homenagem ao Pólo de Apoio Presencial de Cabaceiras, Paraíba.