

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM EDUCAÇÃO

RITA MARIA TORQUATO FERNANDES BULHÃO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO MARANHÃO: um
estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a
partir do FUNDEF

São Luís
2010

RITA MARIA TORQUATO FERNANDES BULHÃO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO MARANHÃO: um
estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a
partir do FUNDEF

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José Pires Barros Cardozo.

São Luís

2010

Bulhão, Rita Maria Torquato Fernandes.

O financiamento da educação básica no estado do Maranhão: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do FUNDEF / Rita Maria Torquato Fernandes Bulhão. — São Luís, 2010.

186 p.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José Pires Barros Cardozo.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, 2010.

1. Educação – Financiamento – Maranhão. 2. Política educacional – Maranhão. 3. FUNDEF. 4. Educação básica – Custos. 5. Investimentos na educação. I. Cardozo, Maria José Pires Barros (Orientadora). II. Título.

CDU 37.014.543(812.1)

RITA MARIA TORQUATO FERNANDES BULHÃO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO MARANHÃO: um
estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a
partir do FUNDEF

Dissertação submetida à Coordenação do
Programa de Pós-Graduação/Mestrado em
Educação da Universidade Federal do Maranhão –
UFMA, como requisito para obtenção do título de
Mestre em Educação.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria José Pires Barros Cardozo (Orientadora)
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Maria das Dores Mendes Segundo
Doutora em Economia
Universidade Federal do Ceará

Prof^a. Dr^a. Francisca das Chagas Silva Luna
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

*A Clarissa, Caroline e Rafael, meus queridos filhos,
orgulho e razões de minha vida.*

*Ao Bulhão, pela presença fiel, constante e carinhosa
com que me cerca.*

*Aos meus pais, Antenor e Nonoca, pelo exemplo de
sabedoria, de coragem e dedicação, que são para mim.*

*Aos meus irmãos, Dadaí, Albertinho, Rosinha e Rachel,
Cunhados (as) e Sobrinhos (as), pelo que representam de
porto seguro na minha vida.*

AGRADECIMENTOS

“... quantos voltaram para agradecer?”

(Lucas 17.11.19).

Há muito o que agradecer. Para mim, no estágio atual, é ousadia fazer um trabalho como este. Não tenho dúvidas de que foi “solitário”, mas também de construção coletiva... (é assim o termo?... será que aprendi?). Todos os que me rodeiam, e fazem parte da caminhada têm uma grandiosa parcela de contribuição. Por isso sou grata:

- A Deus, o Senhor da vida e da minha vida, que todos os dias me sustenta, a cada passo, e me faz seguir;
- Ao meu marido Bulhão, por me suportar sempre, principalmente nos momentos em que pensava em parar tudo;
- Aos meus pais, do alto dos seus 90 anos, por entenderem o tempo que roubei de convívio com eles, para poder me recolher nas leituras sem fim;
- A Clarisse e Carolina pelos sábios conselhos, que a milhares de quilômetros de distância, me faziam escutar e retornar... “uma de cada vez”...;
- Ao Rafael pelas consultas, as legislações, empréstimo de livros e prontas intervenções com internet, computador e impressora;
- A Maria Amada, pelas providências domésticas, e com tudo “em ordem” como se fora eu, atendendo às reclamações de minhas plantas por falta de água;
- Ao André, meu projeto de genro, que também a milhares de quilômetros de distância, competentemente ajudou-me na elaboração de gráficos e tabelas;
- A Vivi, minha sobrinhazinha, que tentou me ensinar a digitar e começou o processo;
- Às diletas amigas, companheiros(as) da Secretaria de Educação, desde o nosso Núcleo primeiro na Rua Grande, na antiga USAP, onde aprendemos com Georgina os “mistérios” do orçamento: Sylvia, Maria

da Graça, Telma, Cláudia, Sarah, Celene, depois Concitinha, Socorro Carvalho, Socorro Macêdo (*in memorian*), Acrísio, Solange, Marina, Dona Benedita, Dona Isabel, Arizan, Werbeth, Eliéser, Davi, e muito do que rimos juntos dos “grandes técnicos” que éramos;

- Especial gratidão à minha amiga Arizan, que teve a generosidade de dividir seu tempo ocupadíssimo, também de avó, em discutirmos longamente, esclarecendo minhas dúvidas em busca de informações sobre a composição das receitas nos sábios registros dos documentos da ASPLAN;
- À minha cunhada Socorro, que localizava todas as pessoas que não estavam no circuito próximo e que eu precisava falar, buscar informações;
- A Luís “Formiga” pela presteza com que “cobrava” Arizan.
- A Celene Raposo, pela benção de tê-la encontrado e no momento em que me via com muito medo de contradição nos dados, nos percentuais, nos somatórios das tabelas, pelas análises e correções criativas e competentes a que submeto o meu texto. Sou gratíssima Celene;
- A Graça Cruz, Olindina da SEPLAN, pelo carinho com que me ajudavam nas informações dos 10 anos do Fundo, e pela competência e responsabilidade dos regist;
- Aos meus colegas da Faculdade, Professores Paulo Carioca, Ayrton, Generoso, Manoel Leitão, Raquel Saif, Alana e Aline pelo carinho e torcida que sempre me dispensaram;
- Aos meus alunos dos Cursos de Administração, Ciências Contábeis, Direito e Gestão Empreendedora, Sistema de Informação e Design de Moda e Gestão Hospitalar do UNICEUMA, pelo laboratório que me favorecem fazer a cada aula;
- A Rosely, Dione e Eloina, pela convivência no meu sumiço, nas intermináveis discussões sobre o “orçamento” para cobrir as e Rede de Proteção Básica e Especial;
- À minha amiga, Professora Joelma, que aceitou o desafio de serem “alunas especiais” como que me colocando na rota;

- A Lislei Luz pelo trabalho em decifrar manuscritos quase cifrados, e competentemente normatizou esta peça;
- A Seu Ceará, a grande descoberta, dos tempos da Secretaria de Educação, pela competência e seriedade no seu trabalho;
- A todos os colegas da UFMA, companheiros de caminhada, de espera da questão judicial, dos lanches, pelo que me senti acolhida, sendo um “peixe fora d’água” naquele outro mundo da educação tão desconhecido para mim;
- A Malila, Ritinha e Antonio Aylton, os “coleguinhas” do coração, a quem eu tinha coragem mais de perto de dizer “não sei nada...” e que depois do “Espectro de Marx...” pudemos respirar;
- À Professora Miriam Sousa, pela comunhão de ideias e pela valorosa contribuição ainda na época dos ensaios do projeto;
- A todos os professores do Mestrado, em especial Conceição Raposo, a quem dispenso o maior carinho e admiração; Fátima Gonçalves, Adelaide, Iran, Ilma, pelo muito que acrescentaram para mim;
- Às outras “meninas” queridas colegas Alice e Diomar, pelo orgulho de vê-las construindo nesta Universidade e pelo carinho com que me incentivaram;
- Às minhas caríssimas Zezé e Maria das Dores. Foi um privilégio tê-las como Orientadoras. Aprendi “para além dos conteúdos”. Zezé, pela simplicidade e competência com que me conduzia e me dizia “te acalenta”; Maria das Dores, que sem conhecê-la, sendo de outra Universidade e de outro estado, prontamente aceitou minha solicitação. Sou gratíssima pela gentileza com que achava vaga em sua agenda, para ler meus escritos, corrigir, refazer “minha linguagem de relatórios” incentivando-me nos momentos de desânimos e pelo carinho com que me acolheu em sua casa, nas minhas idas a Fortaleza;
- E por fim, o agradecimento especialíssimo a Graça Almeida, talvez a única pessoa, “fiel depositária” de tudo que antecedeu a este momento. Como competente “parteira” desta gestação, você é “madrinha” do filho.

RESUMO

O presente estudo pretende analisar a política de financiamento da Educação Básica no Brasil, em especial no Estado do Maranhão, a partir da Lei nº 9.424/2006 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Analisa-se a reforma do Estado Brasileiro no contexto da crise estrutural do capital; a vinculação das Políticas Educacionais e os fundamentos de gestão dos recursos; as fontes de financiamento da educação básica do Brasil, especificamente, o FUNDEF, e o financiamento da Educação Básica do Estado do Maranhão a partir do FUNDEF. Foram postos em relevo os critérios de qualidade, tendo como base a definição do custo-aluno. Essas questões são situadas no contexto amplo em que se desenvolvem as Políticas Públicas, sobretudo a política educacional, ou seja: nos marcos do processo de reestruturação do Capital e das reformas empreendidas pelo Estado brasileiro, na década de 1990, que dentre outras ações, redefiniu a política de financiamento da Educação pública, mediante a criação do FUNDEF.

Palavras-chave: Financiamento. Educação Básica. Custo-aluno-qualidade.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the financial politics of the Basic Education in Brazil, especially in the State of Maranhão, from the Law nº 9.424/2006 which established the Manutention Fund and Development of the Fundamental Teaching and the Schooling Valorization (FUNDEF). It is also analyzed the reform of the Brazilian State in the context of the Capital structure crisis, its linking to the Educational Politics and the fundamentals of the resource management; its sources of financing of the Basic Education of the State of Maranhão from the FUNDEF and emphasizing the criteria of quality based upon the definition of spending – student. Those matters are situated in a broad context in which are developed the Public Politics, moreover the educational one, that's to say in the milestones of the re-structuration of the Capital and the reforms applied by the Brazilian state in the decade of 1990. Among other performances it was re-defined the financial politics of the Public Education through the creation of the FUNDEF.

Key-words: Financing. Basic Education. Spend-student-quality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Montante de Recursos de Impostos, em relação às demais receitas financeiras – Brasil – 2009	89
Figura 2	Receitas resultantes de impostos	90
Figura 3	Caminhos percorridos pelo salário educação até as unidades federadas.....	97
Figura 4	Composição do FUNDEF absorvido pelo FUNDEB - Brasil.....	101

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Gastos das subáreas da Educação, em relação ao PIB – 1995-2005	70
Gráfico 2	Ensino Fundamental – Matrícula Inicial por Localização, Segundo a Dependência Administrativa – Maranhão – 1998-2006.....	127
Gráfico 3	Ensino Fundamental – Distribuição percentual e taxa de incremento da matrícula por localização, segundo dependência administrativa – Maranhão – 1998-2006	128
Gráfico 4	Ensino Fundamental - Distribuição Percentual da Matrícula por Dependência Administrativa – Maranhão – 2009.....	129
Gráfico 5	Perdas do governo estadual para os municípios, com a complementação ao FUNDEF – Maranhão - 1998-2006	139
Gráfico 6	Participação percentual de cada esfera de governo na composição do FUNDEF – Maranhão – 1998-2006.....	141
Gráfico 7	Participação percentual média das fontes de receita na Composição do FUNDEF – Maranhão – 1998-2006.....	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Gastos em educação básica e no total da área de Educação – GPEDu, em relação ao PIB-Brasil - 1995-2005	69
Tabela 2	Vinculação de recursos para a educação, estabelecida nas diferentes constituições e leis específicas. Brasil – 1934-1988	85
Tabela 3	Valores correntes do custo-aluno, fixados em decretos pelo governo federal – Brasil – 1997-2006	104
Tabela 4	Comparativo entre os valores legalmente devidos e os aportados pela União para complementação do FUNDEF, nos estados – Brasil - 1998-2006	108
Tabela 5	Investimentos em andamento e planejados – Maranhão - 2010-2016	116
Tabela 6	Educação básica – matrícula inicial por rede de ensino, segundo as etapas e modalidades de ensino – Maranhão – 2008-2009	121
Tabela 7	Educação básica – atendimento escolar à população por faixa etária própria e taxas de escolarização – Maranhão – 2009	121
Tabela 8	Ensino fundamental – matrícula inicial por localização, segundo a dependência administrativa – Maranhão – 1998-2006	126
Tabela 9	Ensino fundamental – distribuição percentual e taxa de incremento da matrícula por localização, segundo dependência administrativa – Maranhão – 1998-06	127
Tabela 10	Ensino fundamental – distribuição percentual da matrícula por dependência administrativa, segundo a localização – Maranhão – 2009	128
Tabela 11	Ensino fundamental – atendimento escolar à população na faixa etária própria, em geral, taxas de escolarização líquida, bruta e sobrematrícula – Maranhão – 2001-2009	130
Tabela 12	Ensino fundamental – matrícula nas séries iniciais e finais, segundo localização – Maranhão – 1998, 2006 e 2009	131
Tabela 13	Perdas da esfera estadual para os municípios, com a contribuição ao fundo, em face das receitas do FUNDEF-Maranhão – 1998-2006	138

Tabela 14	Ganhos da esfera municipal em face da sua capacidade de contribuição ao fundo e complementação do Estado às receitas do FUNDEF – Maranhão - 1998-2006.....	139
Tabela 15	Contribuição de cada esfera de governo para a composição do FUNDEF - Maranhão – 1998-2006	140
Tabela 16	Receita do FUNDEF, por exercício financeiro segundo a origem dos recursos e sua participação percentual na composição do fundo – Maranhão - 1998-2006	142
Tabela 17	Movimentação das receitas do FUNDEF, por origem e participação das fontes financeiras, no período de sua vigência – Maranhão - 1998-2006	143
Tabela 18	Perdas do estado em relação à receita do FUNDEF, custo percapita/aluno e complementação da União – Maranhão – 1998-2001.....	145

LISTA DE SIGLAS

ABE	– Associação Brasileira de Educação
AGED	– Agência Estadual de Defesa Agropecuária
AID	– Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	– Agência Multilateral de Garantia de Investimento
ANDIFES	– Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino
AST	– Acordo de Salvaguarda Tecnológico
BIRD	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS	– Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAQUI	– Custo Aluno Qualidade Inicial
CCQ	– Círculos de Controle de Qualidade
CEP	– Controle Estatístico de Processos
CF	– Constituição Federal
CFI	– Cooperação Financeira Internacional
CIADI	– Centro Internacional para Arbitragem de disputas sobre Investimentos
CIRD	– Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais
CLA	– Centro de Lançamento de Alcântara
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONSED	– Conselho Nacional de Secretários de Educação
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	– Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CQT	– Controle de Qualidade Total
CSN	– Companhia Siderúrgica Nacional
CTN	– Código Tributário Nacional
CVRD	– Companhia Vale do Rio Doce
DNAEE	– Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DRU	– Desvinculação de Recursos da União
EAP	– Estratégia de Assistência ao País
EC	– Emenda Constitucional
EDC	– Economia de Comunhão

EDURURAL	– Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	– Educação para Todos
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	– Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação
FNEP	– Fundo Especial para Educação e Saúde do Fundo Nacional do Ensino Primário
FOB	– Free On Board
FPE	– Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FSE	– Fundo Social de Emergência
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	– Fundo de Fortalecimento da Escola
GEF	– Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GPEDu	– Gasto em Educação Básica e no Total da Área de Educação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação
IE	– Imposto sobre Exportação de Produtos Nacionais ou Nacionalizados
IFC	– Corporação Financeira Internacional
IGF	– Imposto sobre Grandes Fortunas
II	– Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	– Instituto Nacional de Seguro Social

IOF	– Imposto sobre Operação de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativo a Títulos e Valores Mobiliários
IPCA	– Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIEXP	– Imposto sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações
IPTU	– Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	– Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
IR	– Imposto sobre a Renda ou Proventos de Qualquer Natureza
IRRF	– Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	– Imposto Sobre Serviços
ISSQN	– Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	– Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCM	– Imposto sobre Transmissão, Causas Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	– Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	– Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	– Ministério de Educação
MIGA	– Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos
NSE	– Nível Socioeconômico
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	– Organização Não Governamental
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PACTI	– Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PAE	– Programas de Ajustes Estruturais
PAS	– Programa Amazônia Sustentável
PBQP	– Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCI	– Programa de Competitividade Industrial
PCN	– Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	– Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	– Contribuição para Formação do Patrimônio do Servidor Público e Privado
PISA	– Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNAD	– Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNBE	– Programa Nacional Biblioteca da Escola
PND	– Programa Nacional de Descentralização
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNLD	– Programa Nacional do Livro Didático
PNTE	– Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZONIA	– Programa de Desenvolvimento da Região da Pré-Amazônia
PROCAD	– Programa de Capacitação Docente
PROEB	– Programa de Formação de Educadores para a Educação Básica
PROEJA	– Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação Jovens e Adultos
PROJOVEM	– Programa Nacional de Inclusão de Jovens
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAPL	– Secretaria Adjunta de Planejamento
SEDUC	– Secretaria de Estado da Educação
SEM	– Sistema de Estoque Mínimo
SEPLAN	– Secretaria de Estado de Planejamento
SME	– Sistema de Manutenção de Ensino
SUPLE	– Superintendência de Estatística
TCH	– Teoria do Capital Humano
TCU	– Tribunal de Contas da União
TQC	– Controle de Qualidade Total
UF	– Unidades Federadas
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO	– Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
URV	– Unidade Real de Valor
VLS	– Veículos Lançadores de Satélites

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO I	
1 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL.....	32
1.1 Antecedentes históricos do estado liberal	33
1.2 A crise estrutural do capital e o estado neoliberal	36
1.3 As reformas neoliberais no Brasil: burocrática e gerencial.....	49
1.4 A reforma administrativa do estado do Maranhão e seus reflexos na educação básica.....	56
CAPÍTULO II	
2 AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	61
2.1 A influência do Banco Mundial e outros organismos internacionais no financiamento da política educacional.....	62
2.2 Breve histórico da Política de Financiamento: a questão da política do fundo público	75
2.3 Os Padrões de Financiamento no Brasil e seus desdobramentos na Educação.....	79
2.3.1 O financiamento e as vinculações legais: aspectos históricos.....	82
2.4 As Políticas de Financiamento da educação no Brasil a partir da Constituição de 1988.....	85
2.4.1 O FUNDEF: fundamentos e reflexos na educação básica	98
CAPÍTULO III	
3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO MARANHÃO A PARTIR DO FUNDEF: considerações sobre a questão do custo-aluno qualidade do ensino fundamental.....	112
3.1 Perfil socioeconômico do estado do Maranhão: uma breve contextualização dos indicadores nas últimas décadas do século XX	113
3.1.1 Panorama da Educação Básica no Estado do Maranhão	118
3.1.1.1 O Ensino Fundamental	125

3.2	O FUNDEF como política de financiamento educacional no estado do Maranhão	134
3.3	O FUNDEF e o custo-aluno qualidade no Maranhão: algumas reflexões	146
3.4	A meta de qualidade da educação básica e das políticas de financiamento do FUNDEF.....	148
3.4.1	O conceito: tentativas de aproximação	148
3.4.2	A legislação, o custo-aluno e a qualidade.....	152
3.4.3	O custo-aluno-qualidade.....	154
3.5	Tendências e desafios do custo-aluno-qualidade	163
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
	REFERÊNCIAS	176
	ANEXO	186

INTRODUÇÃO

A partir de 1970, o mundo capitalista contemporâneo apresenta profundas transformações no âmbito econômico, ético-político, sócio-cultural, ideológico e teórico, atribuídas, em grande parte ao processo de mundialização¹ da economia, resultante do avanço tecnológico e da reestruturação das relações de trabalho, reconfigurando, nessa direção, o papel do Estado e a implementação de suas políticas públicas. Essa nova realidade na condução da acumulação do capital, denominada neoliberal, teria como instrumento de articulação, a reforma da educação nos países periféricos. A educação passaria a ser considerada nesses países pobres, uma importante política que teria que se adequar e contribuir para o processo do desenvolvimento e sustentabilidade da ordem mundial, em que se apresenta extremamente competitiva e globalizada.

O trabalho, a tecnologia e a educação incluem-se nesse contexto como fatores ou fenômenos centrais da mundialização quando se analisam as relações entre o processo de produção e as práticas educativas. Segundo Kosik (1986 apud FRIGOTTO, 1999, p. 99), este aspecto: “[...] é explicitado pela concepção de que a sociedade é constituída por fatores onde, em determinado período, um desses elementos é o fundamental e determinante, como por exemplo a economia, e em outros será a política, a religião”.

Vale destacar que as questões da educação carregam, historicamente, no seu bojo, os embates do desenvolvimento econômico e do financiamento, em que têm sido resolvidos mediante a formulação de diretrizes acordadas em eventos mundiais de educação, sobretudo, nos finais das décadas do século XX. Desse modo, a relação custo e benefício passa a ser uma meta da descentralização administrativa iniciada na década de 80, cuja racionalidade é desencadeada no sistema educativo como respostas aos problemas graves da educação no Brasil.

¹ Aqui entendida como a crescente integração dos mercados e das bolsas, como consequência das políticas de liberalização e do desenvolvimento de novas tecnologias de informação e da comunicação; é também a intensificação dos fluxos de investimentos e de capital em escala planetária. Disponível em: <<http://www.geografia.f.f.usp.br/publicacoes>>. Acesso em: 9 mar. 2010.

Tornou-se, pois, consensual, discutir descentralização aliado à questão de poder, e como solução para os problemas estruturais do Estado. Porém, não há autêntica descentralização sem uma efetiva redistribuição de poder². Isto é corroborado na concepção da política educacional delineada a partir das agendas definidas pelos organismos internacionais de financiamento para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (FRIGOTO; CIVATTA, 2002, p. 99). Nesse sentido, confirma-se a necessidade de serem priorizados estudos e pesquisas que tornem mais explícitas a trajetória da política de financiamento da educação brasileira, sobretudo as que consideram as diretrizes, a legislação e as ações que culminaram com a descentralização financeira a partir de 2006.

No Brasil, as concepções de financiamento educacional foram, ao longo dos governos ditatoriais, de transição ou da democracia nos anos 1990 marcados por diretrizes que ampliavam e/ou restringiam as oportunidades educacionais, asseguradas formalmente nos textos legais das constituições federais e estaduais.

De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, é dever do Estado oferecer a educação pública, daí a necessidade da provisão de recursos para sua efetivação. Assim sendo, o discurso sobre o direito de todos os cidadãos à educação e o dever do Estado em garanti-lo, bem como o cumprimento da prescrição constitucional de gratuidade do ensino público, têm, como requisito primeiro, um adequado equacionamento das fontes de recursos para o seu financiamento.

Para Castro (2001), as condições materiais e os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementos e avaliação das políticas educacionais, são âncoras que fundamentam e sustentam as discussões a respeito do financiamento para a área da educação. As Políticas Educacionais, que integram o conjunto das Políticas Públicas, têm no financiamento o principal instrumento para a sua execução. Contudo, esse financiamento, constituído por mecanismos definidos ou operacionalizados pelo Estado, são produtos da ordem econômica vigente, como observa Cunha (1981, p. 60): “o Estado que regulamenta, dirige e empreende a educação é o mesmo Estado que regulamenta, dirige (em parte pelo planejamento) e empreende (em parte através de empresas públicas e dos aportes de capital) a ordem econômica”.

² Poder, nesse caso, entendido fundamentalmente como habilitação e competência para tomar decisões, complementada pela capacidade de transformar essas escolhas efetivamente em ações.

Pontuam-se, nesse estudo, as mudanças políticas ocorridas a partir da segunda metade dos anos 90, as quais determinaram modificações na política de financiamento da Educação como um todo, a exemplo da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) e dos diversos financiamentos externos, as alterações na sistemática de distribuição dos recursos do salário-educação, quotas federal e estadual e do processo de retirada da educação nos cálculos da Desvinculação dos Recursos da União (DRU)³.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, tem sido apontado, por inúmeros estudiosos, como uma política educacional relevante no Brasil. No estado do Maranhão, foi considerado, sobretudo nos discursos oficiais, como a redenção para a Educação por trazer mudanças significativas no padrão de financiamento da educação, notadamente para os municípios. Por sua vez, como política subvinculada, o FUNDEF foi um fundo que destinou recursos exclusivamente ao ensino fundamental. Definido por um Decreto presidencial, o valor mínimo de custo aluno anual baseou-se na divisão dos recursos arrecadados pelo número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais no ensino fundamental, conforme o Censo Escolar.

O FUNDEF, sendo uma entre as várias políticas públicas, voltadas para a Educação, foi implantado, definindo padrões de financiamento para o sistema educacional. Deste modo, num primeiro momento, o impulso é admitir como premissa “verdadeira” que o estabelecimento de um fluxo constante de recursos para o segmento da educação básica favorecia a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade do ensino.

Entretanto, ao explicar-se a realidade da educação pública brasileira, marcada, sobretudo, pela dualidade do ensino e a falta de qualidade, é necessário na análise, ir além do aparente, demonstrado pelas políticas educacionais que se

³ DRU – esse mecanismo do governo federal retém até 20% dos recursos do Orçamento Geral da União, para aplicação a critério do Ministério do Planejamento, conforme as necessidades de administração do Tesouro. É uma ferramenta de gestão das contas públicas para permitir a execução da política de enxugamento da dívida pública.

apresentam como redentoras da crise e da pobreza. Precisa-se “percorrer o caminho do abstrato para o concreto, pois o concreto é o resultado, o ponto de chegada a síntese de múltiplas determinações” (RAPOSO, 2004, p. 13).

Assim sendo, na tarefa de construção do conhecimento, faz-se necessária a apropriação de um instrumental teórico-metodológico que possa ensejar a compreensão do objeto de estudo em suas múltiplas determinações, ultrapassando o nível de simples descrição de dados empíricos. Mais uma vez, era necessário ficar vigilante diante de dificuldades, para não basear “nada na opinião: antes de tudo é preciso destruí-la”⁴. Neste sentido, estudando o FUNDEF, em especial o caso do estado do Maranhão, examina-se aqui o aporte de recursos da União, a chamada complementação da União, observando quais mudanças de fato ocorreram no padrão de financiamento da educação, notadamente para os municípios. Sobre o propagado impacto financeiro do FUNDEF nos municípios maranhense, faz-se uma avaliação, levando em conta a experiência, *a priori*, dos documentos oficiais que combinam os seguintes fatores: grande participação na oferta de matrículas, o volume de arrecadação e a complementação da União.

Segundo Pinto (2007), quando se analisam os dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), referentes à distribuição de responsabilidades pela Educação básica entre estados e municípios, no período entre 1991 e 1996, portanto, antes, do FUNDEF, as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública. A partir de 1997, com a implantação do Fundo, constata-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo a 52% das matrículas públicas. Constata-se que, em todas as regiões do país, a municipalização, em termos de atendimento ao ensino fundamental avançou. Entretanto, na região nordeste foi onde esse processo mais tomou impulso, atingindo em 2006, a 77% das matrículas. Esses resultados, segundo Pinto (2007), é particularmente preocupante, uma vez que é a região onde se concentram os municípios mais pobres do país.

Tomando como base o fato de que o estado do Maranhão é considerado um dos mais pobres do Brasil, com uma renda per-capita de **R\$ 506,00** (HOLANDA,

⁴ Bachalard (1996, p.18) afirma que a opinião é o primeiro obstáculo a ser superado e que o espírito científico nos proíbe que tenhamos opinião sobre questões que não conhecemos, e que a opinião está de direito sempre errada.

2008), parte-se do pressuposto de que o Maranhão seria o estado a receber maior complementação da União dos recursos do FUNDEF. Assim sendo, o propósito desta dissertação é analisar criticamente a política de financiamento da educação básica no Brasil a partir do FUNDEF no estado Maranhão, relacionando-a com a meta de qualidade do ensino fundamental proposta por esse fundo. Especificamente, o FUNDEF propõe-se: a) analisar a relação do estado gerencial brasileiro no contexto da crise estrutural do capital; b) compreender a vinculação das políticas educacionais e os fundamentos da gestão de recursos e eficiência, à luz dos documentos principais da Educação para Todos; c) identificar as fontes de financiamento da educação básica no Brasil, focalizando o FUNDEF como a alternativa para o desenvolvimento da educação; d) analisar a educação básica do estado do Maranhão a partir do FUNDEF, pondo em relevo os critérios de qualidade, tomando por base o custo-aluno do FUNDEF.

Na busca de apreender a problemática do financiamento da educação pública, no qual se articulam as determinações dos organismos internacionais e as consequentes reformas institucionais procedidas pelo Estado brasileiro, esta investigação fundamentou-se numa pesquisa bibliográfica e documental, a partir da contextualização e da tentativa de uma análise crítica da Lei do FUNDEF.

Ressalte-se que a construção do conhecimento é, via de regra, o resultado de um esforço consciente do investigador como sujeito histórico para desvendar a essência dos fenômenos que constituem o objeto de investigação, considerando-se sempre a realidade do mundo em que ele se insere.

Nesse sentido, talvez comportem questões a exemplo de: como e em que medida o volume de recursos destinados à educação tem favorecido a qualidade do ensino? A prioridade dada à educação tem refletido na prática do financiamento no Brasil? A ampliação dos investimentos possibilitada pelo FUNDEF contribuiu para a melhoria dos indicadores de qualidade da educação?⁵. Em que medida a qualidade da gestão financeira tem influenciado a melhoria da qualidade do ensino? A definição do custo-aluno refletiu nos indicadores de qualidade?

⁵ Estudos realizados por Sobreira e Campos (2008, p.13) informam que “a hipótese de que a proficiência do aluno pode ser diretamente influenciada pelo ambiente escolar é cada vez mais aceita, não só por educadores, mais por toda a sociedade. A dúvida que emerge dessa constatação remete à questão do quão importante são os recursos financeiros para a formação de uma escola de qualidade. Ainda que nem todas as virtudes de uma boa escola — como a harmonia entre pais, alunos e professores — possa ser obtida com esses recursos, a importância dos mesmos na construção de um ambiente próprio à aprendizagem é fundamental”.

Com base nessas questões preliminares, buscou-se, através dessa investigação desvendar os caminhos, através dos quais, se possa entender a forma dinâmica pela qual se dá, na perspectiva dialética, a interação entre o todo e as partes, teoria e prática, sujeito e objeto - Raposo (2004, p.14), “pois entender esta interação de forma mecânica compromete todo o resultado a que se pretende chegar à produção do conhecimento científico”.

O certo é que estas e outras indagações fizeram parte, durante longos anos da trajetória da autora como profissional vinculada à área da educação. Atuando antes e durante o período de implantação e vigência do FUNDEF, quando o Ministério da Educação (MEC), e de forma muito atuante o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), ensaiavam os primeiros passos para a implantação do Fundo⁶, objeto da então recém-aprovada lei nº 9424/96, nos estados do Piauí, Pará e Espírito Santo. Lidou, assim diretamente com a concretude do Orçamento Público do Órgão, tanto em nível setorial – na própria Secretaria de Estado da Educação – quanto em nível central – na Secretaria de Planejamento e no próprio Ministério de Educação. Por outro lado, como docente do ensino superior, tivemos a oportunidade de fazer a crítica, a partir de dados publicados oficialmente e extra-oficialmente⁷ aos constantes e sistemáticos resultados rotulados como catastróficos da qualidade do ensino no estado.

Talvez, nesse ponto, possa compreender a indagação feita por Corazza (2007, p. 108) quando pergunta: que relações têm o problema da pesquisa comigo? Ou mesmo “qual o grau de *paixão* que devemos reunir para o problema, para que aceitemos ficar, por um longo tempo, estudando e pensando sobre ele?”.

É dessa forma que, com o intuito de apreender melhor o binômio problema/problematização, se tenta sistematizar estes dois conceitos a partir da leitura de Salomon (2000, p. 153) já que o autor afirma que a problematização tem o

⁶ A Lei nº 9.424 determinou a implantação obrigatória do FUNDEF a partir de 1º de janeiro de 1998 e facultativa a partir do ano de 1997; Portanto, sua urgência legal teve início em 1997 e completou 10 anos em 2006.

⁷ Entenda-se aqui o “oficialmente” as publicações resultantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – INEP/MEC e SAEB, sinopses estatísticas da educação básica. As tabelas trazem nota média nos exames de língua portuguesa e matemática dessas avaliações que, a cada dois anos, medem a proficiência dos estudantes brasileiros; e “extra-oficialmente” todas as inúmeras e intermináveis reuniões com o “pessoal do ensino” em que, por dever de ofício era chamada a participar para “ver as questões dos recursos” e discutir as causas da posição de desvantagem que sempre se encantavam as escolas e que colocavam o Estado constantemente nos últimos lugares no ranking nacional.

poder de nos lançar no caminho correto e eficaz para obtenção do conhecimento científico.

A questão, portanto, não é apenas expor fatos e fenômenos, como já se afirmou, mas, sobretudo, investigá-los, na dinâmica da história, pois, como se sabe, Marx fazia distinção entre o método da investigação e o método da exposição⁸. Apesar disso, como afirma Kosik (1976, p. 37), “costuma-se passar por cima do método de investigação como sobre qualquer coisa já conhecida e reduz-se o método de exposição à forma de apresentação”.

Corazza (2007, p. 117) também traz argumentos que ajudam a construir a compreensão do que seja um problema de pesquisa bem como os instrumentos para sua constituição: suspeitar de tudo que tem sentido consensual, concepção partilhada; duvidar dos sentidos cristalizados, daquilo que tem estatuto de verdade; rezear a segurança, a solidez e o universal. Quanto aos instrumentos “[...] não podem ser outros que os das teorizações que já foram produzidas”. Assim sendo, a apropriação, pelo estudo, das teorias e as permanentes interlocuções estabelecidas forjarão novas teorizações, agora sob responsabilidade da autora.

Tentou-se iniciar, como já exposto, referenciando Salomon (2000), a partir do conceito de dialética⁹. Dessa forma, a apreensão da realidade através do método dialético induz à análise, e ao encontro com o real, levando-nos a penetrar profundamente a aparente totalidade sob a qual se apresenta. Ao contrário, na apreensão pelo senso comum, os fatos são tomados em sua aparente totalidade encobrendo suas relações e seus determinantes. O sujeito apreende a pseudo concreticidade e não o mundo real.

Considerando a realidade como “síntese de múltiplas determinações,” a verdade como processo de aproximações sucessivas do real e a história como produto da atividade consciente do sujeito no estabelecimento dos fatos, esta pesquisa foi desenvolvida tendo como base os pressupostos do materialismo

⁸ Marx (1982, p.29) distingue formalmente, o método da exposição do método de pesquisa. “A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de permitir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente o movimento real”.

⁹ Buscando em Salomon (2000, p. 187), explicação mais detalhadas, este afirma que “Aristóteles atribui a paternidade da dialética a Zenão de Eleia (490-430 a.C.) discípulo de Parmênides, quando tentou demonstrar o absurdo das teses de Pitágoras e de Heráclito. Sua observação é que Zenão desvirtuou naquele momento, a dialética. A Aporia Aquiles e a tartaruga aparentemente resolvida por Zenão, levou-o a estabelecer para a lógica o princípio da “redução do absurdo” fundamento do princípio da não contradição da lógica formal [...]. Ora, é justamente a contradição, o conflito de e na realidade, que constitui a alma e razão de ser da dialética”.

histórico-dialético. Compreendendo-se que tal referencial metodológico permitirá uma explicação coerente e consistente do objeto em estudo, a ser considerado no contexto de uma relação dialética que vai da parte para o todo e vice-versa; procurou-se captar o real em seu movimento e, assim, revelar o processo de sua gênese e desenvolvimento, captando-o em sua essência.

Dessa forma, a análise da política de financiamento do Sistema de Ensino Estadual Maranhense, por meio do FUNDEF, necessariamente envolve a explicitação do contexto mais amplo em que se situa, ou seja, a própria política educacional implementada no país no decorrer da década de 90, uma vez que ela deu origem a novas definições no âmbito do financiamento que resultaram na institucionalização do Fundo, que teve vigência por dez anos, sendo, então, substituído pelo atual FUNDEB. Para tanto, adverte Cardozo (2007, p. 26)

A compreensão do particular requer a compreensão do geral em que esse particular está inserido. Assim sem perder de vista a relação e o condicionamento recíproco entre o todo e as partes, espero apreender o todo de forma que quanto maior a inserção no específico, mais possa apreender a totalidade com suas mediações e múltiplas determinações.

Preliminarmente, concentrou-se a pesquisa no período de 1998 a 2006, época de criação e implantação do FUNDEF no estado do Maranhão. Acredita-se que o estudo e a análise dessa realidade particular favorecerão uma profunda compreensão do contexto mais amplo, reproduzindo o movimento dialético pelo qual o desvendamento do passado contribuirá para orientar a ação presente, considerando que “o estudo e o crescimento histórico tem sempre como objeto um processo histórico na sua totalidade, se bem que nos apercebemos desse objeto através do estudo de fragmentos dessa totalidade” (SCHAFF, 1983, p.112).

Uma outra questão diz respeito ao referencial teórico. O que selecionar, o que ler prioritária e secundariamente? Sem estar com a sensação de “perda de tempo” mas, muito mais com a ideia “[...] de que esta escrita funcione como uma flecha, que um pensador atira, assim como no vazio, para que outro a recolha e possa, por sua vez, também enviar a sua, agora em outra direção” (CORAZZA, 2007, p. 105). Sabendo-se que o referencial teórico oferece os critérios de seleção e análise das fontes pertinentes à compreensão da realidade em estudo, preliminarmente, indicam-se livros, teses, dissertações, artigos que tratem da temática em estudo, a legislação que criou o fundo; os balanços financeiros do

estado, documentos oficiais de definição de políticas (Plano Nacional e Estadual de Educação – Relatório Final da Conferência Nacional de Educação) relatórios dos órgãos gestores estaduais, bases de dados de órgãos oficiais (FINBRA e SIOPE), relatórios do Censo Escolar e do SAEB, documentos do Banco do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional, etc.

Compreendendo-se que os procedimentos metodológicos são decorrentes das posições teórico-metodológicas assumidas, apresentam-se algumas técnicas de pesquisa utilizadas tais como: a) pesquisa bibliográfica que permitiu um contato com a produção acadêmica sobre a crise do capital, reforma do estado e o financiamento da educação; b) pesquisa documental em fontes primárias e secundárias que tratam do objeto em estudo.

Como todo processo de construção, outras técnicas de pesquisas e recursos foram empregados no decorrer do estudo, tais como: conversas informais com dirigentes de órgãos locais e pessoas que exerciam atividades voltadas para o objeto do trabalho. Isto porque o trabalho de investigação não se restringe ao mero levantamento de dados ou informações – citado anteriormente – mas prioritariamente às suas utilidades e interpretações com vistas à análise das realidades estudadas.

Esses procedimentos técnicos favoreceram a busca de informações sobre o objeto de investigação e, no processo de análise desses dados e de síntese do trabalho, retorna-se a Marx (1982) que distinguia entre o método da investigação e o da exposição e a Kosik (1976), quando esclarecem que o método de exposição não é forma de apresentação e sim de explicitação graças ao qual o fenômeno se torna transparente, racional compreensível.

Assim sendo, para melhor apreensão do assunto estudado – o FUNDEF – a autora buscou centrar o trabalho em três grandes eixos que “[...] explicarão as múltiplas dimensões nas quais nosso problema está inserido” (Mendes Segundo, 2005, p. 18) e que já delineiam a estrutura formal deste trabalho.

O estudo está, portanto, estruturado em três capítulos, que se complementam e se articulam, que indagam diferentes dimensões do tema, suscitadas pela pergunta da pesquisa, buscando construir uma percepção mais ampla, na duração da totalidade e compreendendo a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer “[...] pode vir a ser

racionalmente compreendido” (KOSIK, 1976, p. 44), além da Introdução, Considerações Finais e Bibliografia.

No primeiro capítulo traça-se o percurso teórico das concepções do estado neoliberal; propõe-se a discussão dos elementos estruturais do sistema do capital, suas crises e a configuração atual. Discutem-se também as reformas empreendidas pelo Estado brasileiro e seus desdobramentos na esfera da educação, sublinhando-se a reforma gerencial ocorrida no estado do Maranhão. Balizando toda essa reflexão tomamos como referência as contribuições de István Mészáros¹⁰, e Bresser Pereira¹¹.

Após a abordagem dos antecedentes históricos que confirmam a primeira seção, a segunda discorre sobre as políticas de financiamento da Educação Pública brasileira, discutindo o FUNDEF como política de educação não “genuinamente” brasileira, mas como uma resposta às “diretrizes impostas” pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais na condução dos ajustes econômicos definidos para os países periféricos. Também são abordadas questões que envolvem o custo-aluno aplicado pelo FUNDEF, concordando com Mendes Segundo (2005, p. 16) quando afirma que “[...] representa um mecanismo estratégico no processo da reforma da educação brasileira”.

No terceiro capítulo tem-se o núcleo central da pesquisa. Analisa-se a educação básica no Maranhão a partir do FUNDEF; apontam-se as perdas do estado para os municípios, quando são analisados o total da contribuição ao Fundo e o que retorna sob a forma de receita. Levantam-se a discussão e o debate sobre a questão: qualidade versus acesso, em que a crítica é no sentido de que as políticas voltadas para a educação básica ainda prevalecem na lógica da “expansão” sem considerar a qualidade, sobretudo na definição do custo-aluno.

Convém, nesse ponto, tecer algumas considerações sobre a questão do acesso, do alcance às informações que subsidiaram as análises. Nem tudo estava

¹⁰ István Mészáros, filósofo húngaro, discípulo e colaborador de Georg Lukács. Professor emérito da Universidade de Sussex, na Inglaterra, é considerado um dos mais importantes intelectuais marxistas, ainda vivo, da atualidade. Sua obra mais importante é denominada “Para além do capital” publicado no Brasil em 2002.

¹¹ Luis Carlos Bresser Pereira é professor de Economia da Universidade de São Paulo. Em 1987, tornou-se Ministro da Fazenda do Governo Sarney; e em 1995, assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no Governo Fernando Henrique Cardoso. Apresenta como hipótese para a crise do Capitalismo nos anos 1980/90, ser uma crise fiscal do Estado, e também uma crise do Sistema, da forma burocrática e ineficiente da Administração do Estado.

apenas nos balanços, balancetes, contratos e relatórios oficiais que são publicados. Determinadas diretrizes que induziram a decisões não são registradas, está na “oralidade”, em situações presenciadas na trajetória profissional da autora. Ademais, é preciso também registrar a grandiosa dificuldade na obtenção ou mesmo confirmação de determinadas informações.

Como a autora já dispunha de um conjunto de informações relevantes sobre as transferências e composição dos recursos pertinentes aos primeiros cinco anos de vigência do FUNDEF, a partir de registros e acompanhamentos da execução orçamentária do estado, que subsidiavam sua atuação profissional na Assessoria e Planejamento da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e mais tarde da Superintendência de Orçamento na Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), imaginava-se que tudo fosse “rápido” e a idéia seria apenas complementar as informações e proceder às análises. Mas, foi necessário um penoso trabalho de busca, conversas, conquista junto a ex-colegas de trabalho, ex-alunos e... (felizmente a rede de relações mostrou-se muito boa, e até atribui que só por isso conseguiu atingir o seu propósito e não em nome da “ciência”): checar informações, (esperar com paciência o tempo que as pessoas não tinham para perder tempo com o que já passou e não adianta nada...), esgotar dúvidas e contradições, teimar em querer saber por que certos dados eram tão díspares, além de não considerar tudo que até de uma maneira carinhosa lhe era falado: “isso não leva a nada...”, “o que ainda queres com isso”, “já passou...” A bem da verdade, no fundo, no fundo... até admite-se que ela não “tinha mesmo, mais nada a ver”. Mas, só lhe ficou a pergunta que sempre lhe incomodou... não saber, já que o seu grande desejo atual é juntar-se aos grupos que em outras instâncias avançam mais e mais nos estudos sobre Economia de Comunhão (EDC).

Entretanto, tudo foi muito útil e precioso, pois louvável é o gosto pelas descobertas. Igualmente interessante compreender as razões de permanência. Como Mézàros ajudou-lhe a esclarecer o contexto da Economia de Comunhão, a cada descoberta das reflexões do autor eu pensava: “é isso aí que quero estudar”. Mas “não posso deixar de confessar o quanto foi bom descobrir ‘o para além’, desconfiar das evidências e de certa forma, ousar pelo menos iniciar sair da minha linguagem de relatório, e talvez confirmar para mim mesma a verdade que eu apenas pensava”.

Além dos documentos citados, estudou-se a literatura existente, produzida pelos autores que tratam do tema - Melchior (1994); Castro, Barreto e Corbucci (2000); Monlevade (2001); Arelaro e Camargo (2003); Gemaque (2004) e Pinto (2007), dentre outros relacionados à crítica do caráter redistributivo dos recursos da união.

É necessário também sublinhar a importante contribuição dos estudos de Mendes Segundo (2004) e Cardozo (2007) cuja precisão e clareza de argumentos e defesas, fundamentou e direcionou a elaboração deste estudo.

Por fim, como corolário de tudo o que foi tratado, colocam-se à evidência as principais conclusões deste trabalho.

CAPÍTULO I

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL

“[...] para entender a realidade do mercado atual, é necessário que se tenha constantemente em mente sua grande dependência do Estado, já que pesadas esferas da atividade econômica são absolutamente inviáveis no sistema do capital contemporâneo sem o apoio direto do Estado em uma escala fenomenal”.

(István Mészáros, 2002).

O presente capítulo discute a reforma do estado brasileiro, destacando o pensamento de Bresser Pereira, que define a crise do sistema como sendo crise fiscal do estado, que assumiu a forma burocrática e ineficiente, acentuando-se a influência dos Organismos Internacionais nesse processo. Apresenta também a análise de István Mészáros, sobre a crise do capitalismo atual, considerada de natureza estrutural e não conjuntural, como definem os pensadores contemporâneos. Discorre ainda sobre a reforma administrativa do estado do Maranhão, apontando seus reflexos na educação básica.

1.1 Antecedentes históricos do estado liberal

O termo estado provém do latim *status* que significa “estar forte”. Diverge da origem do fenômeno estado, para o qual existem diversas teorias explicativas, muitas das quais não conclusivas.

A concepção de estado, do ponto de vista jurídico, sobretudo a positivista, tende a ser reducionista e limitada, uma vez que dá ênfase apenas aos seus componentes jurídicos. Assim, Dallari (1992, p. 104) o conceitua “como a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” ou como Bastos (1995, p. 10) que afirma ser “uma organização política sob a qual vive o homem moderno [...] caracterizando-se por ser o resultante de um povo vivendo sob um território delimitado e governado por leis que se fundam não sobrepujado por nenhum outro poder externamente e supremo internamente”.

Do ponto de vista estritamente jurídico, as definições, via de regra, seguem duas linhas. Uma, que dá ênfase à compreensão do estado como um agrupamento humano organizado em um determinado espaço (território); e outra que prioriza a organização normativa do estado. Aí, são sempre priorizados os elementos constitutivos do estado, isto é, o povo, o território o governo. Percebe-se, pois, a limitação da análise, sobretudo no tocante às origens do estado. Destaca-se entretanto, que nem todos os juristas apresentam visões limitadas sobre o estado. É o caso, por exemplo, de Bobbio, Malteuci e Pasquino (1999) que estudam o estado como forma histórica determinada. Nesse sentido afirmam que

[...] o Estado moderno europeu nos aparece como uma forma de organização do poder historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizado por conotação que a tornam peculiar e diversa de outras formas, historicamente também determinadas e interiormente homogêneas, de organização do poder (BOBBIO; MALTEUCI; PASQUINO, 1999, p. 424).

Torres (1989, p. 40) afirma que, ao se falar de origem do estado, não se consegue de fato “[...] redigir com precisão a certidão de nascimento do Estado Moderno”, isto porque, também é imprecisa a própria compreensão do que seja Estado Moderno. O estado como é atualmente conhecido, para Torres (1989)

emerge historicamente, no período de formação do modo de produção capitalista através do “Estado Absolutista”¹².

O autor acima citado chama atenção, para as monarquias feudais centralizadas que se formaram na Inglaterra e na França, as quais não podem ser consideradas instituições tipicamente feudais.

No contexto de transformação do modo de produção feudal para o capitalista emerge um novo pensar, que se torna revolucionário, no sentido de propor mudanças radicais tanto para o estado como para a sociedade e para a economia. Essa corrente do pensamento denominada liberal, prima pela “liberdade,” em seu sentido mais amplo, para o homem feudal. Opunha-se à ordem feudal, ganhando muito significado a liberdade para produzir e comercializar as mercadorias. No mesmo cenário, os filósofos e políticos da época, engendraram também a liberdade política e econômica.

O liberalismo, como doutrina política e econômica, tem sua gênese nas entranhas do feudalismo, e, contribuindo para sua derrocada, pavimentou a ascensão do capitalismo, que passou a ser sua expressão econômica.

Enquanto ideologia da nova classe dominante (a burguesia), o liberalismo, gradualmente proporcionou coesão ao conjunto das classes (dominadas e dominantes) favorecendo a queda do feudalismo. Tendo como eixo o individualismo, o liberalismo preconiza a defesa irrestrita da propriedade privada, demonstrando que a busca do interesse próprio e a liberdade plena garantiriam o equilíbrio funcional do sistema e a felicidade de capitalistas e trabalhadores.

A propriedade privada e a liberdade são os elementos fundamentais do capitalismo, sendo que a liberdade exercia um papel de necessidade orgânica vital para o liberalismo. Os diversos pensadores liberais defendem a liberdade como elemento fundamental à construção do novo sistema e da nova sociedade.

¹² Estado absolutista surgiu na Europa ocidental no transcurso do século XVI. Sua principal característica foi centralização do Poder político e militar nas mãos do monarca soberano - um rei ou príncipe hereditário - rompendo, portanto, com a soberania piramidal e parcelada que caracterizava o vasto conjunto dos domínios dos senhores feudais no período precedente.

As ideias de liberdade encontram ressonância na corrente utilitarista defendida por filósofos e economistas da época. É o caso de Bentham, pai e precursor do utilitarismo¹³ que, juntamente com J. Stuart Mill (1996), dispôs as bases da democracia liberal. Bentham defendia a ideia de que o governo deveria assegurar o mínimo, isto é os direitos de liberdade, o que seria prenúncio de um bom governo. Stuart Mill, por sua vez, em sua obra “Da Liberdade” datada de 1859, amadurece sua argumentação ao admitir o controle social, embora o mesmo somente fosse utilizado para prevenir danos outros, ou para evitar que uma pessoa infligisse um mal a outro.

As concepções do estado liberal são aprofundadas por Adam Smith, em sua obra “A Riqueza das Nações”, publicada em 1776. Ele redefine a função do Estado, de proteção aos cidadãos contra injustiças cometidas por outros cidadãos para a proteção à propriedade privada e a garantia do cumprimento dos contratos comerciais. Smith acrescenta ainda que a função do estado de proteger contra a invasão de ameaças externas fosse estendida à ampliação dos mercados externos, sob comando militar. Por fim, o estado teria a função de erigir e manter instituições que fomentassem a produção e as operações comerciais. Desse modo, o economista escocês reconfigura a função do estado liberal, apresentado como defensor das liberdades individuais das nações, como o grande articulador da liberdade comercial.

Pensadores como Adam Smith, Nassau Sênior, Bentham e Stuart Mill contribuíram para a consolidação do Liberalismo na esfera econômica. Todos defendiam um estado mínimo na regulação do mercado, mas máximo na legitimação e promoção da propriedade privada, de modo que a sociedade do capital não fosse ameaçada e pudesse garantir aos capitalistas os lucros necessários à sua reprodução.

Smith tornou-se um dos principais formuladores das ideias liberais, na medida que via no mercado o meio para abolir além das classes sociais, pertencentes ao feudalismo, a eliminação das desigualdades e os privilégios dessa classe. A ideia postulada é que, a intervenção do estado somente dificultava os

¹³ Corrente filosófica surgida no século XXVIII na Inglaterra, que afirma a utilidade como o valor máximo no qual a elaboração de uma ética deve fundar-se. Baseia-se na compreensão empírica de que os homens regulam suas ações de acordo com o prazer e a dor, perpetuadamente tentando alcançar primeira e escapar da segunda. Os pensamentos utilitaristas têm Jeremy Bentham e John Stuart Mill os seus dois maiores representantes. Disponível em: <<http://www.algosthescafilosofia.com.br>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

prováveis ganhos que o comércio livre poderia gerar, favoreceria os monopólios, o protecionismo e a ineficiência. Outros autores, adeptos da mesma ideia, como Stuart Mill, por exemplo, defenderam pequenas doses de regulação e intervenção do estado. Todos, entretanto, convergiam para a mesma direção ao admitir que o crescimento, a realização individual e coletiva eram possibilitados pela liberdade do mercado.

O contexto sociopolítico econômico da época, como lembra Anderson (1995, p. 86) “[...] era de um Estado que preservava privilégios abolicionistas, protecionismo mercantilista e corrupção por toda parte”. Tornou-se, pois compreensível, a insistente defesa das ideias de liberdade do dinheiro e do mercado, com posterior adesão ao capitalismo, uma vez que a nova forma de governo do estado absolutista reprime as liberdades e as iniciativas dos burgueses naquele momento. Dessa forma, o liberalismo se constituía uma ideologia revolucionária para a época.

Até metade do século XX, as ideias liberais permaneceram direcionando as economias capitalistas, quando “[...] a revolução Keynesiana¹⁴ submeteu não somente a academia, mas as esferas políticas e econômicas às suas posições fundadas na intervenção do Estado na economia” (PEREIRA, 2004, p.20). O Liberalismo perde mais tarde o caráter revolucionário, apesar de manter o ideológico quando ressurgiu no Neoliberalismo.

1.2 A crise estrutural do capital e o estado neoliberal

De acordo com Mészáros (2009), o capital vive atualmente numa crise estrutural e não numa crise conjuntural. A diferença entre ambas é que a primeira afeta todas as esferas do sistema enquanto a segunda atinge apenas uma das

¹⁴ O economista britânico J.M. Keynes, pai da economia keynesiana, elaborou um modelo econômico que, visto de forma simplificada, ajuda a compreender os mecanismos econômicos e a relação entre as variáveis macroeconômicas. Desenvolveu-se tendo como pano de fundo a depressão mundial de 1930, quando a atividade econômica entrou em declínio, cuja extensão e gravidade eram sem precedentes para a época. Para ele, o desemprego nos Estados Unidos e na Grã Bretanha e em outros países industrializados era resultado da demanda agregada, que estaria muito baixa em razão da inadequada demanda por investimentos. Justificava o apoio as medidas de política fiscal para estimular a demanda, principalmente no que se refere aos gastos públicos do governo como obras. Keynes argumentava que o aumento dos gastos do governo estimularam o produto e o emprego, direta e indiretamente, porque aumentariam a renda e por consequência, os dispêndios dos consumidores empregados em obras públicas, gerando mais emprego (SECURATO, 2007, p. 439).

esferas do capital (produção, circulação ou consumo), podendo ser resolvida pelo próprio sistema.

Mészáros (2009) enfatiza que as **crises conjunturais** destacam e expõem os **limites relativos do capital**, mas esses limites podem ser superados pela expansão da sua eficiência produtiva. Já a **crise estrutural do capital, ativa os limites absolutos**. Esses, ao contrário dos limites relativos não podem ser eliminados, expandindo-se a “eficiência” produtiva do capital, dado o seu caráter eminentemente destrutivo.

À luz de Mészáros (2009) podemos assegurar, portanto, que o capitalismo atual apresenta de forma mais intensificada um caráter destrutivo, não só a destruição e/ou precarização da força de trabalho, mas o meio ambiente vem dando sinais de esgotamento, jamais visto, pela degradação de vastas áreas do planeta, com consequências muito graves à própria existência da humanidade.

Conforme as reflexões de Mészáros (2002), o “sistema sociometabólico” do capital atingiu sua forma expansionista e não há como retroceder e nem impor limites a sua lógica de reprodução. Antunes (2002), citando Mészáros afirma que:

Expansionista, destrutivo e, no limite, incontrolável, o capital assume cada vez mais a forma de uma crise endêmica, crônica e permanente, com a irresolubilidade de sua crise estrutural fazendo emergir, na sua linha de tendência já visível, o espectro da destruição global da humanidade, sendo que a única forma de evitá-la é colocar em pauta a atualidade histórica da alternativa societal socialista. Os episódios ocorridos em 11 de setembro e seus desdobramentos são exemplares dessa tendência destrutiva.

Para Mészáros (2002), o capital é, portanto, um sistema formado pelo tripé capital, trabalho e estado, sendo que estas três grandezas são materialmente constituídas e inter-relacionadas, ou seja, um sistema orgânico impossível de superar sem a eliminação do conjunto dos elementos que compõem esse sistema.

A tendência à queda da taxa de lucro é um reflexo do fato de que existe no capitalismo um limite de crescimento e que, além de um certo ponto, o desenvolvimento das forças de produção se torna uma barreira para o capital, daí o próprio capital passar a destruir as forças produtivas para que o lucro volte a crescer. A explicação de Marx às crises econômicas está baseada no que ele chamou de tendência geral à queda da taxa de lucro.

O neoliberalismo reestrutura as relações de produção, apontando que a saída encontrada pelo capital na busca da superação das suas crises, teve no fordismo e taylorismo, o novo padrão de reestruturação da acumulação do capital.

Numa perspectiva aparentemente mais liberal surge o taylorismo que propaga uma produção flexível, ao contrário do fordismo, que procura tender as exigências específicas do mercado, com a diversidade dos clientes, a menor custo e menor desperdício de insumos e tempo, dentro de um processo conhecido como qualidade total. Esse pressuposto econômico de eficiência e rapidez, centrado na esfera da circulação, na verdade, baseia-se no credo de que o processo tenta repor as taxas de lucros com a diminuição da vida útil da mercadoria e a intensificação do consumo. Esses preceitos terão desdobramentos na oferta de serviços públicos que tentará imprimir a eficiência e a eficácia, mediante a privatização estatal, a exemplo dos cursos aligeirados de educação.

Esses efeitos da crise tiveram como consequência prática o deslocamento de grandes contingentes de capitais para o setor financeiro em busca da remuneração que a perda de lucratividade não proporcionava, desdobrada, recentemente com a crise imobiliária nos Estados Unidos (2008).

Em relação à crise do capital, vale destacar que os organismos internacionais assumem o papel de contenção da crise, sobretudo nos países periféricos, ao elegerem a educação como política de alívio da pobreza, mediante Programas de Educação Para Todos. Entretanto, pode-se denunciar que esta propaganda política de universalização da educação fica restrita na maioria dos países ou regiões pobres ao ensino fundamental ou básico, a exemplo do Maranhão e demais regiões pobres do Brasil.

Na atual ordem econômica, situada na crise estrutural do capital a educação é moldada em ações do estado (agora privatizadas) voltadas para a formação de um novo trabalhador que deve se apropriar de uma aprendizagem mínima. A educação que, na perspectiva marxista deveria assumir o papel de reprodução social proporcionando a verdadeira emancipação do homem, no capitalismo, se configura como de adequação ou reprodução da lógica do capital e, atualmente, torna-se uma mercadoria que valoriza o capital.

Considerando que a atual crise do modelo de produção capitalista é decorrente de um complexo de determinações conjunturais políticas, econômicas e sociais, inicialmente discorre-se sobre algumas premissas do neoliberalismo, pois

entende-se que as reformas do estado em resposta à crise do padrão de acumulação taylorista/fordista emergem no contexto das ideias neoliberais.

Existem muitas formas de definir o neoliberalismo, que se converteu em um conceito muito amplo no qual se incluem vários movimentos, escolas ou tendências, a depender do ponto de vista adotado nas análises realizadas (CORREA, 2003).

Do ponto de vista político ideológico, o neoliberalismo é uma “superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno” (THERBON, 1995, p. 39).

Nessa perspectiva, constitui-se num conjunto de receitas econômicas e programas políticos colocado em prática a partir da década de 70, inspirados, inicialmente, em 2 obras: “O caminho da Servidão”, escrito em 1944 por Hayek¹⁵ que atacava toda e qualquer forma de intervenção do governo na economia e “Capitalismo e Liberdade”, escrito por Milton Friedmam em 1977¹⁶.

O neoliberalismo é também um corpo de doutrina “autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (ANDERSON, 1995, p. 22).

É, pois, apresentado como alternativa teórica, econômica e ético-política para suplantar a crise que assola o capitalismo desde a década de 1970. Contudo, é no plano ideológico que o ideário neoliberal se expressa com mais veemência, na medida em que suas ideias passaram a difundir a centralidade do econômico – o mercado – como elemento estruturador das relações econômicas e sociais.

De acordo com o ideário neoliberal, as relações sociais, o papel do estado e da política são analisados a partir de categorias econômicas, e, desta forma, os

¹⁵ Friederich Hayer, economista, representante mais importante da Escola de Viena, liderou, em 1947, a criação da sociedade de Mont Pelerin, um tipo de franco-maçonaria neoliberal, organizada, com ramificações internacionais e reuniões periódicas. Sua finalidade era lutar contra o keynesianismo e o solidarismo da época, rumo a uma nova modalidade de capitalismo mais radical e livre de regras. Destacavam-se Milton Friedman, o maior representante da Escola de Chicago, Kall Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupker, Walter Lepensam, Michael Polany, Salvador de Mariaga entre outros. Outras escolas somavam-se a essa, como a Escola Neoliberal dos Estados Unidos cujos representantes são Irvin Kristel, Daniell Bell, Michael Novak, James Wilson. Essa sociedade tinha como objetivo combater o keynesianismo que avançava significativamente pós-crise de 1929.

¹⁶ Milton Friedman – em sua obra defende explicitamente a relação entre a ideologia neoliberal e o sistema econômico de livre mercado. Afirmar que a organização econômica capitalista promove uma sociedade livre em dois sentidos: primeiro porque a liberdade econômica é parte da liberdade mais ampla e, portanto, um fim em si própria; segundo, porque a liberdade econômica é um instrumento indispensável para obtenção da liberdade política. O relacionamento que é feito, entre os tipos de liberdade, permite afirmar que, se há liberdade política, então haverá econômica, já que esta última é pré-requisito para a primeira.

neoliberais criticam quaisquer mecanismos de limitação do mercado por parte do estado, os quais, passam a ser considerados como ameaças à liberdade econômica e política.

Portanto, o neoliberalismo se constitui num conjunto de muitas receitas econômicas e programas políticos implementados como estratégias para garantir a estabilidade monetária e aumentar as taxas de crescimento. Sua aplicação sistemática ocorreu inicialmente no Chile, no governo Pinochet; posteriormente na Inglaterra, no governo de Thatcher e nos Estados Unidos, na administração de Ronald Reagan. Mais tarde, a partir da influência das agências multilaterais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), foi recomendado aos demais países (CARDOZO, 2007).

Tais organismos, além de se transformarem em ministérios econômicos políticos do capital transnacional, transformaram-se também no cérebro pensante das ideias neoliberais à medida que, através dos trabalhos dos seus intelectuais (economistas, cientistas), disseminaram e recomendaram os preceitos neoliberais, apontados como saída política, econômica, jurídica e cultural para a crise do capitalismo.

Cumprе lembrar que os pensadores neoliberais não lograram êxito imediato, uma vez que o Capitalismo, sob a égide do modelo keynesianismo do Estado do Bem-Estar Social,¹⁷ cresceu consideravelmente no pós - guerra. As ideias neoliberais ganharam espaço, tanto nas Universidades quanto na política, somente a partir da década de 1970 quando fica evidente a crise do modelo de produção baseado no Fordismo¹⁸ e a ascensão da chamada acumulação flexível¹⁹, que se

¹⁷ Estado do Bem-Estar Social – ou Welfare-State, também conhecido como Estado-providência, é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (promotor e defensor) social e organizada da economia. Nesta orientação o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à sociedade. Disponível em <www.iba.usp.br/ica.org>. Acesso em: 25 ago. 2010.

¹⁸ Para a Escola Regulacionista, o termo Fordismo identifica um conjunto de conceitos gerais que servem para analisar as sociedades num dado contexto histórico. Para Ferreira et al. (1991) existe uma visão mais global do Fordismo, isto é, um modo de acumulação que marca uma determinada fase do desenvolvimento do Capitalismo nos países centrais – a chamada Era do Ouro. Outro significado do termo Fordismo de caráter menos global, é também apresentado por esse autor como um instrumento de princípios gerais de organização da produção no tocante a paradigma tecnológico, organização do trabalho e modelo de gestão. Historicamente, pode-se dizer que: “A data simbólica do fordismo deve por certo ser 1914, quando Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares como recompensa para os trabalhadores da linha automática de montagem de carros que ele estabelecera no ano anterior em Dearborn, Michigan [...] O que havia de especial em Ford (e que, em última análise, distingue o fordismo do Taylorismo) era a sua visão, seu

mostra então como solução para a crise do sistema capitalista que tinha no fordismo seu principal padrão de produção.

Segundo os adeptos desta corrente, ou seja, os neoliberais, a crise do sistema era explicada pelo excessivo poder dos sindicatos e no movimento do operariado “que ao garantir a ampliação dos direitos sociais, tinham promovido a corrosão da lucratividade da empresa” (PEREIRA, 2004, p. 18).

Configura-se, assim, um Estado em crise, e, para enfrentá-la, os neoliberais postulavam um novo modelo: um Estado mínimo e governo forte. Isto configurado apenas no sentido de controlar e romper o poder dos sindicatos, de controlar e reduzir os gastos sociais. Enfim, defendia-se a redução significativa da intervenção do Estado na economia.

Dessa forma, o mercado passa a ser defendido como o melhor instrumento para regular os interesses e as relações sociais, e é colocado como o motor da organização social porque o faz de forma justa, equilibrada e equânime, tendo em vista que a busca da igualdade levou à servidão humana e somente a liberdade do mercado pode levar à prosperidade, pois a livre concorrência diminui as desigualdades existentes entre as nações e no interior de cada nação (HAYEK, 1990).

A lógica do mercado, como autorregulador das relações sociais é a justificativa para as medidas preconizadas pelos pensadores neoliberais. Nesse sentido, apontam o estado como o grande responsável pela crise fiscal e inflacionária.

Assim sendo, a recomendação é reorganizar seu papel e função e, fundamentalmente, reduzir-lhe o tamanho. A consequência lógica é a ascensão do

conhecimento explícito de que a produção de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 1994, p. 121).

Tem como principais características a racionalização do trabalho, tanto no sentido horizontal (parcelamento de tarefas) como no sentido vertical (separação entre concepção e execução); mecanização da produção e produção em massa. Somente após a segunda guerra mundial o Fordismo conseguiu se impor de forma mais universal, tornando-se dominante nos países centrais da economia capitalista.

¹⁹ Acumulação flexível – Processo de transição do fordismo, caracterizado por Harvey (1994) pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Credita-se ainda mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual entre setores e regiões geográficas, gerando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no setor de serviços, assim como na transferência de conjuntos industriais para regiões até então subdesenvolvidas.

setor privado como sinônimo de eficácia, qualidade e produtividade. Sustenta a ideia de que o financiamento do gasto público em programas sociais provocam a ampliação do déficit público, da inflação da redução da poupança privada, do desestímulo ao trabalho e à concorrência bem como a queda da produtividade (CARDOZO, 2007).

Um melhor entendimento do papel do Estado no processo de financiamento e sustentação do modelo capitalista passa, necessariamente, pela compreensão, conforme Mendes Segundo (2005), aos argumentos de Marx, sobre a gênese do capitalismo industrial e à atuação do Estado no processo de acumulação primitiva do capital, descrito no capítulo XXIV de “O Capital”.

Segundo a autora supracitada, Marx (1982) demonstra o impasse entre o advento das grandes descobertas no final do século XV e o lento processo das manufaturas que não atenderam às necessidades do novo mercado mundial constituindo-se assim, o início da acumulação primitiva do capital:

[...] As descobertas de ouro e prata na América, o extermínio, a escravidão das populações indígenas, forçadas a trabalhar no interior das minas, o início da conquista e pilhagem das Índias Orientais, e a transformação da África num vasto campo de caçada lucrativa são os acontecimentos que marcam os albores da era da produção capitalista. Esses processos idílicos são fatores fundamentais da acumulação primitiva. Logo segue a guerra comercial entre as nações européias, tendo o mundo por palco (MARX, 1982, p. 868 apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 31).

Os países da Europa – Espanha, Portugal, Holanda e Inglaterra fomentaram sua acumulação primitiva do capital seguindo mais ou menos esta ordem cronológica. Segundo Marx (1982, p. 868), o “processo de acumulação na Inglaterra, nos fins do século XVII, foi coordenado através de vários sistemas, dentre eles: o colonial, o das dívidas públicas, o moderno regime tributário e o protecionismo”.

Para o autor de “O Capital” (MARX, 1982, p. 873 apud MENDES SEGUNDO, 2005, p.31), o modelo colonial é a parte mais violenta e brutal do processo de acumulação de capital e teve no sistema tributário de crédito seu principal financiador.

O autor afirma ainda que a sociedade moderna transmitiu essa doutrina defendendo a argumentação de que uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada. O estado será, portanto, a fonte de financiamento indispensável e natural ao processo de acumulação do capital, no qual “o crédito público torna-se o

credor do capital”. Enfatiza, portanto, a influência e a importância da dívida pública no processo de alavancagem da acumulação primitiva, que convertendo-se em:

[...] uma varinha de condão, ela (dívida pública)²⁰ dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usuárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro (MARX, 1982, p. 873, apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 32).

Ainda segundo Marx (1982, p. 874), o Estado, utilizando os seus recursos para iniciar um processo de capital primitivo, deu origem a uma classe de capitalistas ociosos, enriquecidos repentinamente. Contudo, acima de tudo isso, “a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia”. Como enfatiza Mendes Segundo (2005, p. 33)

embora a análise de Marx sobre a dívida pública esteja enfocando o processo de acumulação primitiva, a lógica do Estado como financiador do capital ainda prevalece na chamada nova ordem econômica, que atribui ao Estado a função principal de agenciador do capital.

A orientação liberal, seguida atualmente no mundo capitalista, valoriza muito mais os preceitos dos chamados neoclássicos, em detrimento dos clássicos como Adam Smith²¹ ou David Ricardo²². Embora os neoliberais, como são denominados, mantenham os princípios do pensamento econômico de cunho liberal, tais como a igualdade, o individualismo, a não intervenção do estado na economia,

²⁰ A dívida pública interna surge originalmente dos déficits orçamentários dos governos. Sempre que as despesas do tesouro são maiores do que as receitas públicas, a diferença tem que ser financiada através de nova dívida, do aumento de impostos ou da emissão de moeda. Por outro lado, os Estados podem também contrair dívida externa, nos bancos estrangeiros, nos organismos financeiros multinacionais, com outros estados e no mercado financeiro internacional.

²¹ Adam Smith (1723 -1790). É ele considerado o fundador da escola Clássica. Publicou em 1776 a obra intitulada a “A Natureza das Causas da Riqueza das Nações”, que o conferiu notoriedade. O modelo de sociedade preconizado por Smith está restrito ao mercado livre em sua própria dinâmica e sem interferência do estado. A capacidade humana buscaria de todas as maneiras o ganho individual que acabaria beneficiando a sociedade como um todo. Nesse sentido caberia ao estado, uma função mais periférica em relação à própria dinâmica social, que seria dar proteção à prosperidade e ao cumprimento dos contratos de compra e venda entre os agentes econômicos. O estado criticado por Adam Smith era, portanto, o Estado intervencionista mercantilista e absolutista.

²² David Ricardo (1772 – 1823). Nasceu em Londres. Dedicou-se ao estudo sistemático de Economia Política – Pensador dedutivo. Deslocou o foco do Estado da análise econômica da produção para a distribuição, sendo uma de suas grandes contribuições a teoria do valor – preço. Mostrou que o processo de expansão econômica poderia minar as próprias fases, isto é, a acumulação de capital, isto porque, ao se reduzir a taxa de lucro, emergiria o estado estacionário, no qual não haveria acumulação líquida nem crescimento econômico.

na propriedade e no contrato, sua concepção está calçada no mercado mundial, no fluxo de capital, na tecnologia avançada, no mundo sem fronteiras e na influência das corporações internacionais. Eles conferem ao indivíduo o poder absoluto de decisão no livre jogo de mercado, atribuindo-lhe a responsabilidade pelas suas condições no cenário socioeconômico.

Nesse sentido, a abordagem neoliberal em vigor tem como princípio a democracia utilitarista, que redefine a condição do Estado a um papel de neutralidade. Como informa Mendes Segundo (2005, p. 33), “O Estado [...] responde pela oferta de bens essenciais relacionados à defesa do país, a aplicabilidade das leis e a educação básica da população”.

Hayek e Milton Friedman – teóricos neoliberais – argumentam que o Estado, com suas políticas de bem-estar social, acabou perturbando a ordem natural das leis de mercado. Por isto, defendem o retorno da privatização da economia.

As políticas públicas, na ótica dos defensores do “Estado mínimo”, seriam o cerne da crise atual do capitalismo, uma vez que estas afetam o equilíbrio econômico e social da nação. Atribuem aos programas sociais ou outras formas de proteção destinados aos trabalhadores, a causa da “destruição da liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual depende a prosperidade de todos”, provocando assim a redução da lucratividade e corroendo as bases de acumulação capitalista (ANDERSON, 1996, p. 10 apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 35).

Segundo Cardozo (2007), o Capitalismo parece ter encontrado no Neoliberalismo a argumentação teórica para a reestruturação política e econômica do grande capital, através da mundialização financeira e da transnacionalização do mercado. Para tanto, os Estados são orientados a diminuir sua intervenção, especialmente nos setores estratégicos e lucrativos e nas políticas sociais públicas. Devem, portanto, reformar leis e constituições, abrir as portas para o livre mercado e flexibilizar as relações de trabalho.

Toda responsabilidade pela crise do Capitalismo vivenciada nas últimas décadas do século XX é atribuída ao Estado. Sabe-se que existem muitas explicações e alternativas para essa crise, e a mais comum é a visão neoliberal que a define como uma crise fiscal. Com o propósito de retomar o crescimento das taxas de lucro e expandir o ideário neoliberal, o Banco Mundial (BIRD)²³ passou a ser o

²³ Segundo Soares (1998, p. 17-18) o BIRD foi criado na Conferência de Bretton Woods (1944) sob a inspiração de H.D. White, economista, professor da universidade de Harvard e chefe do Dep. do Tesouro. Vinculado ao FMI. Ambos os organismos surgiram da preocupação dos países centrais

órgão representativo de políticas para alcançar tal propósito. Isto seria concretizado pelo fomento da modernização da estrutura produtiva e institucional do capital, recomendando aos governos dos países periféricos a redução dos seus déficits fiscais, através da racionalização de recursos públicos.

O pensamento neoliberal, defendido nas duas últimas décadas do século XX, preconizava não somente a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, mas também um processo de privatização e de desregulamentação generalizado. Tendo em vista a grande participação do Estado na economia, no período pré 1960, justifica-se o processo de privatização, já que a desregulamentação favoreceria a liberdade de atuação das empresas privadas, estimulando-as ao investimento, e, conseqüentemente, ao crescimento econômico. O que favoreceu o Neoliberalismo tornar-se hegemônico, como ideologia no mundo capitalista ocidental, foi a adesão e a implementação das políticas neoliberais por diversos países, incluindo-se os latino-americanos, asiáticos e africanos. Na década de 1980 - com os governos de Salinas no México, Menen na Argentina, Perez na Venezuela, Fujimori no Peru e Collor no Brasil – o Neoliberalismo se instala na América Latina.

Nessa direção, o modelo neoliberal disseminou-se para os demais países por meio das medidas de ajustamento estrutural e de propostas veiculadas pelas agências transnacionais de hegemonia do capital aos governos – FMI, Banco Mundial e a Associação Interamericana de Desenvolvimento Internacional (AID)²⁴, que propuseram, ao lado de políticas de estabilidade econômica, um plano de reformas para os países da região.

O ajustamento econômico proposto preconizava Estados que garantissem estabilidade econômica e política e que propiciassem as condições para as livres operações do capital financeiro.

com a nova ordem econômica do pós-guerra. Sob a hegemonia dos EUA, tinham como objetivo criar condições que garantissem a estabilidade e o crescimento econômico. Inicialmente, o papel do banco estava mais ligado a reconstrução européia e a concessão de empréstimo [...] para a iniciativa privada. A necessidade de apoio ao bloco ocidental, diante da guerra fria, levou essas instituições a voltarem-se para os países periféricos, com o intuito de integrarem, mais profundamente, essas nações a economia capitalista mundial. Após os anos 50, o BIRD vai assumindo a feição que possui hoje, qual seja, a de financiar os países “em desenvolvimento”.

²⁴ O Banco Mundial se constitui em um grupo composto das seguintes instituições: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) Cooperação Financeira Internacional (CFI) Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e Centro Internacional para Arbitragem de disputas sobre Investimentos (CIADI). Mais recentemente passou a coordenar o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF).

Sob o comando dessas agências, foram criados os Programas de Ajustes Estruturais (PAE) cujo objetivo era assegurar o pagamento da dívida (que depende de fluxos de capital e exige altas taxas de juros) e propor reformas econômicas aos países, a fim de que fossem quebradas barreiras consideradas prejudiciais à implementação do Neoliberalismo, a saber, protecionismo, excesso de regulação, intervencionismo etc.²⁵

Com o governo Fernando Collor, a partir de 1990, iniciaram-se no Brasil as políticas de cunho neoliberal, consolidando-se com Fernando Henrique Cardoso, e se mantiveram com o governo de Luis Inácio Lula da Silva, aprofundando a dependência do país aos organismos transnacionais – Banco Mundial e FMI.

Como afirma Cardozo (2007), muito embora as políticas neoliberais tenham-se consolidado a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, os primeiros anos da reestruturação produtiva ocorreram na década de 80. Já nesse período, as empresas, sobretudo as automobilísticas e de autopeças, buscaram o mercado externo com vistas a superar os impactos da recessão. Os padrões organizacionais e tecnológicos, baseados nos modelos flexíveis de produção, em especial no toyotismo, foram gradativamente introduzidos nas subsidiárias brasileiras das empresas transacionais. A exemplo da Wolkswagem, de São Bernardo do Campo, a Johnson & Johnson, General Eletric e Embraer que adotaram o “Kanban”²⁶, o Controle de qualidade Total (CQT) e a administração participativa.

O tímido processo de modernização técnico-organizacional assumido pela indústria brasileira na década de 80, apontou, segundo Castro (1993), quatro tendências, a saber:

²⁵ Tais proposições advém do Conselho de Washington realizado em 1989, cuja reunião com técnicos do governo dos Estados Unidos, do Banco Mundial e do FMI teve como principal objetivo um conjunto de medidas, privatizações, demissões, desregulamento das relações trabalhistas, terceirizações- diminuição da carga tributária sobre o capital; abertura econômica e comercial – livre trânsito para o capital financeiro e abertura dos mercados

²⁶ Kanban, técnica japonesa integrada ao conceito de “just-in-time” quando se fala em administração de estoque. Nasceu na fábrica Toyota, no Japão. O fundamento básico desta técnica, baseia-se em manter um fluxo contínuo dos produtos que estão sendo manufaturado. O KANBAN (que significa etiqueta ou cartão) traz como grande inovação o conceito de eliminar estoques (estoque zero); os materiais e componentes agregados ao produto chegam no momento exato de sua produção/execução (*just-in-time*). A integração deste fluxo é denominado de produção no momento exato (*just-in-time*), isto significa produzir somente os itens necessários na quantidade necessária e na hora certa. Como a força de trabalho e os investimentos são reduzidos naturalmente, obtendo-se aumento da produtividade e redução dos custos. Disponível em: <<http://www.sato.adm.br/rh/kan-ban.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

- 1) introdução de novos equipamentos de base microeletrônica – máquinas de comandos numéricos – robôs e flexibilização das linhas de montagem com base no uso de controladores lógico programáveis;
- 2) incorporação de componentes microeletrônicos – microprocessadores e circuitos integrados;
- 3) informatização dos meios administrativos; e
- 4) reorganização do processo produtivo, mediante a introdução do “just-in-time” “Kanban”. Controle Estatístico de Processos (CEP), Controle de Qualidade Total (TQC), Sistema de Estoque Mínimo (SEM) e os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ).

Convém frisar que as citadas mudanças ocorreram de modo diferenciado, tendo em vista fatores tais como idade da planta, cultura gerencial, variações na política de investimentos, resistência dos trabalhadores entre outras.

A busca pela elevação da produtividade foi a marca mais significativa da reestruturação produtiva nessa década, denominada por Alves (2000) de Toyotismo restrito e foi concretizada pela diminuição do número de trabalhadores, intensificação da jornada de trabalho, implantação do CCQ's e dos sistemas de “just-in-time” do “Kanban”.

Alves (2000) afirma ainda que a luta de classes nos anos 1980 também assumiu papel importante na configuração desse toyotismo restrito, à medida que o movimento sindical procurou denunciar o caráter manipulatório do capital e impedir de certo modo a plena implantação dos CCQ's. Outro aspecto que merece destaque, segundo o mesmo autor, é o perfil da cultura organizacional brasileira, – marcada de certa forma pelo autoritarismo das chefias e supervisões e gerências – que contribuiu também para que as empresas oferecessem resistência em adotar estratégias de organização mais participativa. Portanto, nessa década “[...] não se pode falar em esgotamento dos padrões tayloristas – fordistas, mas da adoção de alguns princípios do toyotismo articulados com o paradigma da produção em massa” (ALVES, 2000, p. 127).

Conforme observa Cardozo (2007, p. 99)

O avanço tanto quantitativo, quanto qualitativo das inovações tecno-organizacionais ocorreram a partir da década de 1990 e alcançaram as empresas do mercado interno a exemplo das têxteis, alimentos, informática, eletrônica, comércio e serviços (público e privado). Foi quando intensificaram-se o uso do “just in time” do “Kanban” dos programas de qualidade e de produtividade, de estratégias de redução de custos mediante formas diferenciadas de subcontratação e de terceirização da força de trabalho.

As montadoras de automóveis intensificaram a introdução de robôs e dos sistemas de comandos numéricos; introduziram mudanças organizacionais, promoveram certa horizontalização para reduzir os níveis hierárquicos, e implantaram fábricas de menor tamanho que operam com células de produção e com redes de empresas terceirizadas nas regiões Sul e Centro-Oeste.

Outro aspecto, que merece ser mencionado, é a decisão das empresas em relocar suas plantas industriais, migrando para outros espaços geográficos (regiões e estados)²⁷ “[...] em busca de níveis mais baixos de remuneração da força de trabalho, de incentivos fiscais ofertados pelos estados e trabalhadores sem tradição de luta política e sindical” (CARDOZO, 2007, p. 100).

Como afirma Cardozo (2007) fica evidenciado que o processo de reestruturação produtiva em curso no país, aponta elementos de continuidade e descontinuidade. Tem-se a existência de heterogeneidades tecnológicas, enxugamento das forças-de-trabalho em articulação com modificações técnicas e organizacionais do processo produtivo, utilização de formas de flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas, via utilização de diversas modalidades de subordinação da força de trabalho. Há, no caso, a combinação da superexploração da força de trabalho com padrões produtivos tecnologicamente avançados. Assim sendo, segundo Alves (2000) tem-se o mundo do trabalho, de um lado, reduzido em seu núcleo central com operários mais qualificados e integrados às novas práticas produtivas; e, do outro, um mundo amplo e heterogêneo, segmentado e com empregos e salários precarizados.

²⁷ A exemplo do setor de couros e calçados, que migraram de São Paulo (região de Franca) e do Rio Grande do Sul (Vale do Rio dos Sinos) para cidades do interior da Bahia e do Ceará; do setor de metal, mecânico e eletrônico, que se transferiram da grande São Paulo para o interior paulista (São Carlos), interior do Rio de Janeiro (Resende) e interior de Minas Gerais (Juiz de Fora).

1.3 As reformas neoliberais no Brasil: burocrática e gerencial

As concepções neoliberais de reforma do Estado no Brasil, como alternativas para a superação da crise do Capital, são encontradas nas teses sustentadas pelo economista Luis Carlos Bresser Pereira que as coloca em prática administrativa nos governos Sarney (1985-1989) e Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).

Iniciada nos países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁸ e, posteriormente, implantada nos países em desenvolvimento, a reforma gerencial está firmada na ideia de conceder maior autonomia e responsabilidade à administração pública, cujo objetivo final deve ser o cidadão-cliente.

Pereira (1996, p. 18) em “crítica respeitosa” à onda neoconservadora, aponta como inadequada, na abordagem neoliberal, a falta de pragmatismo, com soluções parciais e equivocadas para os problemas enfrentados pelo capitalismo. Posiciona-se em defesa das reformas, afirmando que “Todas as economias, para que sejam eficientes, devem ser orientadas para o mercado”, uma vez que, tornam-se fortemente competitivas no mercado interno e externo. Assim, sendo, as reformas defendidas pelo autor caminham no sentido de transformar o mercado, pois o qualifica como uma instituição criada para a sociedade e regulada pelo Estado.

Ao mesmo tempo em que defende a abordagem neoliberal, Pereira (1996) justifica a reforma do Estado tendo como eixo a *disciplina fiscal*, voltada ao mercado e que atenda aos interesses do Brasil e da América Latina. Para ele, a crise do Estado seria uma “síntese entre o velho desenvolvimento e o novo neoliberalismo”, situando-se assim como “neo-estruturalista”. Nessa perspectiva, classifica sua abordagem como de “social democrática ou social liberal” e defende que uma ampla e geral reforma administrativa do Estado brasileiro seria o caminho, proposto (pelo autor) para a superação da crise. Isto tornaria o Estado menos burocrático, mais gerencial e ágil no enfrentamento da economia globalizada. No plano histórico, a reforma gerencial é a segunda grande reforma administrativa do Estado-capitalista. O autor pressupõe que esta reforma completaria a primeira, a

²⁸ Países membros da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha e Estados Unidos.

reforma burocrática (Civil Service Reforma) que estabeleceu o serviço público profissional no Brasil (PEREIRA, 1996).

Antes de a Reforma Gerencial ser introduzida no Brasil, houve a tentativa de implantação de duas reformas administrativas no país. A primeira, durante o governo de Getúlio Vargas, já no final da década de 30, e a outra no final da década de 60, quando do período dos governos militares.

A primeira tentativa de implantação de uma nova forma de administração do estado marcou a profissionalização do serviço público, a denominada Reforma Burocrática. Esse modelo de gestão pública foi a solução encontrada para o combate ao clientelismo e ao patrimonialismo que assolavam a Administração pública brasileira no início do século XX. No entanto, a reforma implantada no Brasil apresentava características distintas daquela implantada na Europa e nos Estados Unidos, em razão de que era fruto de um regime autoritário e intervencionista, enquanto nos países do centro o regime era liberal.

A partir daí, difundia-se uma visão modernizadora da administração assim como a concepção de descentralização dos serviços públicos, os quais deveriam ser transferidos para a administração indireta. Apesar de os estudiosos da matéria afirmarem que o modelo burocrático não foi totalmente introduzido no país, era notório que a forte centralização administrativa constituía-se em um sério obstáculo para o descumprimento brasileiro, principalmente por não poder acompanhar a tendência generalizante que dominava o cenário mundial a partir da década de 60 (PEREIRA, 1998).

Como afirma Pereira (1998), era necessário buscar outros mecanismos que fossem capazes de alavancar a Economia brasileira, de forma a torná-la competitiva o suficiente para acompanhar o novo panorama que se apresentava, com a internacionalização do capital e a abertura dos mercados.

Nesse sentido, a reforma para o desenvolvimento ou reforma desenvolvimentista de 1967, cujo principal instrumento foi o Decreto-Lei nº 200/67 reconheceu esses fatos e tentou substituir o modelo burocrático por um outro voltado para o desenvolvimento. A partir de então, foi necessário traçar nítidas distinções entre a administração direta e indireta, concedendo-se maior autonomia às autarquias e fundações existentes, bem como foram incrementadas a delegação de competências e a expansão das empresas estatais, sempre em busca de maior eficiência da administração descentralizada. Surgiram, entretanto, duas

consequências inesperadas e indesejadas. Uma, delas foi a prática clientelística ao se permitir que as unidades descentralizadas contratassem servidores sem o crivo dos concursos públicos; a outra, diz respeito ao enfraquecimento e abandono do núcleo estratégico do Estado, visto que não houve uma preocupação com a implantação de mudanças que fortalecessem a administração central, deixando-se de desenvolver carreiras de altos administradores.

Conforme ressalta Pereira (1996), a crise do Estado impôs reconstruí-lo, tendo em vista que a globalização tornou-se imperativo na redefinição de suas funções, no sentido de “facilitar” que a economia nacional se tornasse internacionalmente competitiva. Entretanto, admite como necessárias, a regulação e a intervenção do Estado em áreas como Educação, Saúde, Cultura e desenvolvimento tecnológico e nos investimentos em infraestrutura, “uma intervenção que não apenas compensa os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado” (PEREIRA, 1996, p. 269) mas capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial.

Segundo Pereira (1998), é nos regimes democráticos que ocorrem as reformas gerenciais. Se de um lado, o fenômeno da mundialização induz as administrações públicas dos estados nacionais a serem modernas e eficientes; do outro, a revolução democrática do século XX as obrigou a ser de fato públicas, voltadas para o interesse geral, ao invés de auto-referidas ou submetidas a interesses de grupos econômicos. Entretanto, para que isso aconteça, Bresser Pereira (apud CUNILL GRAU, 1995) foca o público não estatal como controle social e propõe “a ideia da publicação²⁹ da administração pública – ou seja – “tornar ‘pública’ uma ‘administração pública’ que na prática atende a interesses privados”.

Para tanto, continua Pereira (1998, p. 151):

[...] sua expectativa é a de que ocorra uma rearticulação das relações entre a Sociedade e o Estado, que se transite de uma matriz Estado-cêntrica para uma matriz sócio-cêntrica, a partir de uma forma administrativa que combata quatro pontos básicos: a apropriação privada do Estado; a atuação auto-referida da burocracia; e a falta de responsabilidade pública (accountability ou responsabilização); e a ineficiência, ou seja, o mau uso dos recursos pelo Estado.

²⁹ Não confundir publicação com publicização. Esta segundo Pereira (1998) significa a transformação de entidades estatais em entidades públicas não estatais mais especificamente em organizações sociais. Aquela de autoria de Cunill Grau (1995), reflete a necessidade de se combater a sua captura pelos interesses privados.

Para o autor, seriam esses os objetivos básicos da Reforma Gerencial, iniciada em 1995 no governo FHC, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que além de pressupor um regime democrático e suas tentativas de aprofundá-lo “[...] recorre de forma crescente ao controle social, que não deve se limitar à execução das políticas públicas mas também à sua formulação” (PEREIRA, 1998, p. 151).

O mesmo autor cita como objetivo maior da Reforma Gerencial “[...] combater à captura do Estado por interesses particulares, defender o patrimônio público, utilizar os recursos escassos dos contribuintes de forma a atender ao interesse geral, ou, em outras palavras, afirmar o direito de cidadania à *res pública*³⁰”.

Esses objetivos e diretrizes constavam do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Segundo o PDRAE a reforma consistiria em: controle da inflação; descentralização do Estado; estímulo à privatização das atividades econômicas competitivas sustentáveis em regime de mercado; transferência de funções do poder central para entes e processos administrativos (desburocratização); ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública (BRASIL, 1995).

Outras ações previam ainda a proposta do MARE tais como busca da melhoria da atuação burocrática mediante a valorização dos servidores que exerciam as denominadas ações exclusivas do Estado; separação entre atividades de regulação e de execução, transferindo esta última para as organizações sociais, via descentralização vertical dos serviços sociais, modernização fiscal dos Estados, conduzida pelo Ministério da Fazenda, com financiamento do Banco Mundial.

No que diz respeito à garantia da estabilização e do crescimento sustentado da economia, o PDRAE preconizou que o Estado não seria mais o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, visto que passaria a exercer somente as funções de regulação e de coordenação do desenvolvimento. Isto porque a intervenção estatal direta nas atividades econômicas teve como resultados distorções e ineficiências que justificaram a reforma proposta.

³⁰ Res pública, república vem do latim *res* (coisa) *publica* (do povo). O termo que significa “casa pública”. O termo normalmente se refere a uma coisa que não é considerada propriedade privada mas que é mantida em conjunto por muitas pessoas.

Outros aspectos também contemplados no PDRAE foram o controle da inflação e a privatização das empresas estatais rentáveis, que se constituíram em peças-chaves, no conjunto das medidas propostas pelo programa de ajuste estrutural do Estado. No tocante ao controle da inflação, as primeiras tentativas aconteceram, muito antes, no Governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), com o lançamento dos Planos Collor I e II³¹, entretanto, sua efetivação só ocorreu em 1994 no Governo de Itamar Franco, com o advento do Plano Real³² que, por meio de uma política de austeridade fiscal e da redução dos salários, flexibilização da jornada de trabalho, processos de demissões voluntárias e temporários, garantiu a redução dos índices inflacionários.

Quanto à privatização, iniciada desde o Governo Figueiredo, esse processo tomou impulso no Governo Collor com a aprovação pelo Congresso, do Programa Nacional de Descentralização (PND) que, sem a anuência do Congresso, permitiu ao Executivo privatizar as empresas estatais. Assim sendo, foram privatizadas a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), as empresas de energia elétrica, as telecomunicações, as rodovias, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Conforme aponta Cardozo (2007, p. 102) os processos de privatização são evidências de que aparentemente existem discursos em favor da redução do papel do Estado, entretanto, esses discursos não se materializam totalmente. Isto porque “as privatizações foram sustentadas com recursos públicos do BNDES, colocados à disposição dos grandes monopólios privados que compraram as empresas estatais depois de saneadas”.

Convém registrar ainda que, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foram intensificadas ações que visavam remover barreiras, tanto para o ingresso de capital externo, quanto para a continuidade do processo de desregulamentação estatal e das privatizações. A implementação dessas ações eram possibilitadas com a aprovação de emendas constitucionais referentes ao fim do monopólio estatal na distribuição de gás canalizado; a desnacionalização do direito de exploração da navegação de cabotagem; ao fim da distinção entre empresa brasileira de capital nacional e de capital estrangeiro; ao término do

³¹ Os planos de estabilização da economia, lançados no governo Fernando Collor de Melo, preconizavam medidas tais como: congelamento de preços e salários, confisco da poupança e incentivo à competitividade industrial.

³² O Plano Real foi instituído em 1994, tinha como objetivo reduzir a inflação, mediante a introdução de um Indexador Universal, a Unidade Real de Valor (URV) e o estabelecimento de uma âncora cambial que deu credibilidade à nova moeda (o Real).

monopólio estatal de prospecção de petróleo; e ao fim do monopólio estatal na área de telecomunicações.

O discurso oficial anunciava que as privatizações possibilitariam a redução da dívida pública interna, o que não foi verdadeiro, pois

[...] em 1999 o governo alegava que havia arrecadado cerca de 95,2 bilhões de dólares com as privatizações realizadas até aquele ano, porém a dívida pública aumentou consideravelmente [...] em 1995 equivalia a 30% do Produto Interno Bruto (PIB), já em junho de 2001 atingiu 61,9% do PIB (CARDOZO, 2007, p. 105).

Cintra (1999) também alerta que a abertura ao capital financeiro facilitou a ampliação do capital estrangeiro em bancos nacionais, pois a participação acionária do capital estrangeiro nesse setor aumentou de 21% em junho de 1995 para 30% em junho de 1997.

Quanto à reforma fiscal, o Banco Mundial reconheceu, em 2004, os avanços empreendidos pelo Brasil, “num curto espaço de tempo”, entretanto recomenda que o governo continue fortemente empenhado na disciplina e nas metas fiscais (BANCO MUNDIAL, 2004).

Outra medida tomada pelo governo brasileiro, ao lado da liberalização comercial e da austeridade fiscal, foi a referente à modernização industrial, cujo objetivo era dar condições para que as indústrias localizadas no país, nacionais ou não, se tornassem competitivas no mercado mundial. Criaram-se, pois, mecanismos institucionais a fim de assegurar a competitividade necessária à nova lógica do capitalismo mundial, destacando-se entre outros: o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI); o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP); o Programa de Competitividade Industrial (PCI); além de várias linhas de créditos no BNDES.

Percebe-se que a reforma gerencial foi cuidadosamente defendida por seus idealizadores e executores como solução para o Brasil ser considerado moderno e apto a ser incluído no novo padrão de competitividade globalizado.

Quando da apresentação do Plano Diretor, FHC atribuiu a crise brasileira à crise do Estado, transferindo aos governos anteriores a culpa pelo desvio das verdadeiras funções do Estado. Seu governo procurou, então, atingir o controle do

déficit público por meio de superávits primários³³. Foi dada prioridade aos pagamentos dos serviços das dívidas interna e externa condenando a economia a um desempenho baixo, deteriorando, assim, as políticas públicas.

Como afirma Alves (apud MENDES SEGUNDO, 2005, p.133) “o Estado sempre estará em crise, pois as bases da sociedade capitalista vivem na crise e se reproduzem a partir dela”. Significando, pois

que a crise do Estado é consequência das contradições existentes no modo de produção que, por sua vez, geram mais crise, se aprofundadas pela luta de classes e as condições do desenvolvimento do capitalismo, seja no plano internacional ou nacional (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 133).

Cumprir frisar ainda que, no entendimento neoliberal, a crise do Estado, que defende a reforma como solução para o saneamento do capital parece ser uma crise de transição, contudo, na verdade, constata-se uma crise mais profunda, que é a do próprio capital, denominada por Mészáros de crise estrutural do capital, e que ao invés “de se superar vem se aprofundando vertiginosamente com o neoliberalismo” (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 134).

Desse modo, a reforma do Estado passou a ser defendida pelo Governo, empresas, escolas e por toda a sociedade como solução para os graves problemas brasileiros. Retirar o Estado da economia, privatizar os serviços públicos, processar a mercantilização do Estado e de suas instituições essenciais ao bem-estar da sociedade, como saúde e a educação, aliados à aplicação de regras empresariais de racionalidade, eficiência, agilidade e flexibilidade, tudo isto seria a grande sugestão. A lógica dessa reforma resultaria num Estado com orçamento limitado e menos poder de ação sobre suas políticas, prevalecendo, por conseguinte, a ideologia econômica neoliberal.

Destarte, diante de uma realidade socioeconômica diferenciada e

[...] distinguida pelo seu dinamismo econômico e tecnológico, de um lado e, do outro, por conflitos entre os sujeitos, as novas teorias administrativas passaram a desempenhar a função de assegurar a integração dos interesses múltiplos, mediante controle da ação coletiva (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 135).

³³ Superávit Primário – é o resultado positivo das contas públicas, excluindo a rubrica juros. Esses recursos são usados para o pagamento dos juros e, quando superiores a eles, são usados para quitação de parte das dívidas.

Na visão de Souza (2003), os impactos da política neoliberal são mais visíveis e expressivos no atual estágio da reestruturação produtiva do capital no Brasil, por aliar, formas de flexibilização, desregulação e terceirização, fazendo crescer o desemprego, a informalidade, a precaridade, o trabalho infantil e até mesmo o escravo. E ainda, aumentam-se impostos, deteriorizam-se as condições de emprego e renda e assiste-se a um crescimento da pobreza e da miséria, principalmente no meio urbano.

1.4 A reforma administrativa do estado do Maranhão e seus reflexos na educação básica

Acompanhando o movimento ocorrido no âmbito federal, a reforma administrativa do Estado do Maranhão ocorreu no governo de Roseana Sarney em dois momentos: nos anos de 1995-1998 e 1999-2002.

Como é visto por Souza (2003), no primeiro instante 1995-1998, o governo criou a base legal de sustentação, com leis e decretos e foram elaborados os programas institucionais, visando à redução da máquina estatal. Já no segundo momento, 1999-2002, passou à ação e extinguiu secretarias substituindo-as por gerências, criando inclusive as Gerências Regionais. Não houve, de acordo com a mesma fonte, nenhuma manifestação contrária da sociedade, mas, de pleno apoio político, local e nacional.

A Lei 5.643/93 – Diretrizes e Bases da Administração Estadual - editada no governo Lobão, pode ser considerada o marco-zero da reforma do Estado do Maranhão. A citada lei dispunha sobre as diretrizes e bases da administração estadual, no tocante a princípios de gestão e de atuação governamental; regras relativas à organização da administração pública estadual, à execução orçamentária e ao estabelecimento de um novo modelo de gestão.

Assim sendo, os princípios dessa lei, aliados a um relatório (1994) elaborado por uma comissão para fazer a transição para o Governo Roseana, dá início à implantação da reforma. O citado relatório aponta como principais problemas do estado:

a crise gerencial do setor público, dificuldades financeiras, baixa performance das estatais, anacronismo burocrático, precariedade na prestação dos serviços públicos, descontinuidade administrativa, falta de profissionalismo do servidor, obsolescência tecnológica e descrédito no Governo (MARANHÃO, 1995, p. 17).

Ainda, segundo o mesmo relatório, a crise gerencial nacional gerou como reflexo a crise local. Dessa forma, a partir da análise do citado relatório, o Governo do Estado, elaborou o seu programa de reforma, enfatizando que:

não se trata de simplesmente definir o tamanho do estado, mas de buscar o estado necessário, o estado inteligente, o estado justo, suficientemente ágil para acompanhar as mudanças e a elas antecipar-se, para reverter as graves distorções e injustiças da Sociedade (MARANHÃO, 1995, p. 13).

A Lei Estadual nº 6.272 de 6 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a reorganização administrativa do estado e dá outras providências, e o Decreto nº 114.397 de 2 de fevereiro de 1995 sobre a reforma administrativa do estado e dá outras providências, se constituíram no respaldo legal do programa, de primeiro momento, implementado no 1º mandato da então governadora.

Assim sendo, a reforma consistiu na extinção de órgãos da administração direta³⁴ e instituições da administração indireta. Criou um programa de privatização de órgãos tidos como insuficientes, determinou mecanismo para a redução de custos e eliminação de desperdícios, o controle de gastos, criou e aperfeiçoou sistemas de gerenciamento, com o monitoramento das ações da administração direta e indireta, através de exercícios de controle interno, com vistas à determinação de alterar a estrutura da administração (MARANHÃO, 1995).

Segundo comenta Gomes (2001, p. 214), a reforma empreendida pela Governadora Roseana Sarney, “[...] foi aplaudida por Fernando Henrique pelos êxitos obtidos na ‘racionalização’ da gestão estatal, na privatização de empresas estatais, na diminuição do quadro de servidores públicos e no controle das contas públicas”. Os documentos oficiais ratificam que essa iniciativa do Maranhão em desenvolver, “desde 1994, um esforço sistemático de ajustes, saneamento e reaparelhamento tem permitido devolver ao governo estadual sua capacidade de investimentos e de formulação e implementação de políticas públicas” (MARANHÃO, 1998b, p. 9). Segundo ainda a mesma autora, a população tomou conhecimento dessa política através de uma ampla campanha publicitária, que realçou os aspectos

³⁴ Extingue o Sistema de Agricultura e outras.

técnicos e administrativos utilizados no governo estadual como método de desenvolvimento do Maranhão e como um exemplo a ser seguido por outros estados da federação para garantir as condições de governança.

O segundo momento³⁵ da reforma foi implementado a partir da Lei nº 7.365 de 29 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a reforma e reorganização administrativa do estado e outras providências. Significou um aprofundamento das medidas implementadas no período de 1995/98. Com essa reforma, a governadora se propõe a estabelecer estratégias cujo objetivo é “[...] o saneamento das finanças públicas e a modernização dos sistemas administrativos” (MARANHÃO, 1998a, p. 11).

Com o slogan “*Um Estado em busca da eficiência*”, a ideia foi ressaltar a importância da eficiência da máquina estatal. As estratégias e metas previstas, diziam respeito à democratização por meio da descentralização e da participação; à desestatização, à desregulamentação e à publicização, esta entendida como a “transferência para organizações sociais, de propriedade pública não-estatal, dos serviços públicos não exclusivos do Estado” e à flexibilização, como medida para “[...] melhoria da racionalização interna da administração pública [...] da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações” (MARANHÃO, 1998b, p. 11-12).

A criação das Agências Executivas e das Organizações Sociais, que substituíram as autarquias e fundações, atende à meta de flexibilização proposta. Como observa Gomes (2001), os pilares que sustentam a reforma do aparelho de Estado, no Maranhão, são as mesmas que orientam o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Governo Federal (já citado) visto que preconizam a adoção dos critérios de “eficiência” e de “racionalidade administrativa” na gestão pública, transferindo para o setor público não estatal a prestação dos serviços públicos.

Tendo em vista a busca da eficiência, os órgãos estatais da administração direta ficaram agrupados em quatro níveis conforme sua competência, hierarquia e natureza de suas atividades: nível de apoio à formulação de políticas e decisão estratégica – constituído pelo gabinete do governo e os órgãos de controle interno; nível de gerenciamento estratégico e desenvolvimento institucional, formulação e avaliação de políticas públicas e defesa da sociedade – composto pelas gerências

³⁵ Corresponde ao 2º mandato da Governadora Roseana Sarney – 1999-2002.

centrais; nível de implementação de Políticas Públicas e ações regionalizadas, do qual fazem parte as gerências regionais; e nível de implementação de políticas e controle técnico setorial, que agrupou as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (MARANHÃO, 1998a; 1998b).

Foram extintas as dezoito secretarias estaduais de governo e criadas oito gerências centrais para desempenhar as funções distribuídas entre as secretarias extintas. A principal consequência dessa reorganização foi o enxugamento da máquina do Estado e um grande contingente de funcionários públicos colocados em disponibilidade no Banco de Recursos Humanos para posterior redistribuição.

Cumprindo o discurso da descentralização foram também criadas dezoito Gerências de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de promover a integração das ações do poder estadual, como também supervisionar os órgãos estaduais instalados nas regiões, como hospitais, escolas, posto de saúde, centros sociais etc. As citadas gerências não possuíam autonomia orçamentária e administrativa e, de acordo com Gomes (2001, p. 37), “seu papel na reforma é estender o poder da governadora a cada região do estado por meio da qual se assegura o controle das bases eleitorais e se institucionaliza a prática clientelista”.

Na área da educação, tornou-se praticamente consensual, que a inexistência de uma política definida, assim como o fato de os gerentes regionais não terem subordinação às diversas Gerências Centrais do estado, as mesmas em sua grande maioria, agiam em desacordo com as orientações emanadas da Gerência Central, responsável pela educação no estado. Do que resultava, portanto, em intervenções pontuais, respaldadas quase sempre, na importância ou no “peso” que era conferido a cada Gerente. Junte-se a isso, a impossibilidade de discutir descentralização “[...] sem mencionar a questão do poder. Não há autêntica descentralização sem uma efetiva redistribuição de poder. Poder, nesse caso, entendido basicamente como a habilitação e competência para tomar decisões [...]” (MENEZES, 2001, p. 58). Isso passa obviamente pela adoção de um orçamento compatível e suficiente com as reais necessidades de cada gerência.

Dessa forma, constata-se que o estado do Maranhão seguiu à risca os princípios norteadores da reforma do Estado que são racionalização, qualidade, modernização, eficiência, eficácia e efetividade. Como observa Souza (2003, p. 41), o argumento defendido pelos gestores da reforma para a legitimização dos seus

princípios destacava “as necessidades do Estado construído no século XX”. O que é confirmado em Pereira (1996) quando argumenta que a transformação do Estado, no grande Estado Social econômico do século XX, consumindo um quantitativo cada vez maior de serviços sociais (Educação, Saúde, Previdência, assistência, papéis econômicos, etc...) gerou a questão da eficiência que tomou importância, consolidando ainda mais a necessidade de uma administração pública gerencial que garanta rapidez, boa qualidade e baixo custo para os serviços prestados ao público.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

“No reino do capital, a educação é, ela mesma, uma mercadoria. Daí a crise do Sistema Público de Ensino, pressionado pelas demandas do capital e pelo esmagamento dos cortes de recursos dos orçamentos públicos. Talvez nada exemplifique melhor o universo instaurado pelo neoliberalismo, em que, “tudo se vende, tudo se copia”, “tudo tem preço”, do que a mercantilização da educação”.

(Emir Sader, 2006).

Este capítulo objetiva delinear, de forma panorâmica, o perfil histórico do financiamento da educação básica pública do País. Discute-se a influência dos organismos internacionais no financiamento da política educacional; as questões relativas à vinculação constitucional, a política de fundos, assim como as políticas de financiamento da Educação a partir da Constituição de 1988. Nesse contexto, analisa-se o FUNDEF – como política pública brasileira, financiadora do ensino fundamental a qual na ótica do discurso oficial, se apresenta como política educacional mais bem sucedida nos últimos anos.

2.1 A influência do Banco Mundial e outros organismos internacionais no financiamento da política educacional

A crise atual do capital induz todos os países, independentemente de sua história ou cultura, a promoverem ajustes similares nas áreas política, econômica e educacional, sob a égide do Estado. Este, segundo Mészáros (2002), é aliado primordial do capital de tal forma que não viveria um só dia sem a sua ajuda. A principal agência responsável pela elaboração de programas voltados para a educação mundial, até a década de 1990, era a UNESCO³⁶, que paulatinamente foi substituída pelo Banco Mundial³⁷.

Até então, segundo Fonseca (1996), o projeto de desenvolvimento capitaneado Banco Mundial pautava-se pelas metas do crescimento econômico. A partir dos anos 1970, os projetos do BIRD (que antes limitavam-se ao financiamento de infra-estrutura e energia) voltaram-se para o incremento da produtividade, notadamente no setor agrícola, considerado como um dos fatores para conter o crescimento da pobreza. O setor social, incluindo a educação, que até então não era privilegiado nos projetos de financiamento do Banco, passa a ter acesso aos créditos dessa agência.

O agravamento da crise do endividamento nos países periféricos, a partir dos anos 1980, abriu espaço ao Banco Mundial e ao conjunto dos organismos multilaterais de financiamento para desempenhar o papel de agentes no gerenciamento das relações de crédito internacional e na definição de políticas de reestruturação econômica, por meio de programas de ajuste estrutural.

Conforme Mendes Segundo (2005), para o Banco Mundial, o caminho livre do mercado é irreversível, pois as regras econômicas, as relações entre os

³⁶ Em 1984 a UNESCO perde suas funções e atribuições para o Banco Mundial, quando os Estados Unidos deixam de financiá-la juntamente com a Inglaterra e Cingapura. Essa saída segundo Leher (1998), pode ser explicada pela substituição da ideologia do desenvolvimento pela ideologia da globalização (CARDOSO, 2005, p. 115).

³⁷ Criados na Conferência de Bretton Woods, em 1945, o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o Fundo Monetário Internacional foram pensados, inicialmente, como um fundo de estabilização destinado a manter taxas de juros em equilíbrio no comércio internacional e propiciar a reconstrução e desenvolvimento dos mercados dos países afetados pela Segunda Guerra. Posteriormente, o Banco Mundial ampliou seus objetivos e passou a interferir na trajetória política e econômica dos chamados países em desenvolvimento, o grupo Banco Mundial, compreende o BIRD, a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), o Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais (CIRD) e, mais recentemente passou para a Coordenação do Banco, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF).

povos e as instituições políticas e sociais teriam mudado de forma universal. Para efetivar esse processo, todos os países deveriam realizar reformas em sua estrutura econômica. De acordo com Leher (1998), a periodização da era do mercado não é espontânea, mas constituída com base no Consenso de Washington³⁸ mediado pelo Banco Mundial. O mercado é, portanto, inevitável e constitui-se, na única condição para mudar o mundo, obter o crescimento econômico e o comércio global.

No Brasil, a influência do Banco Mundial, como uma das principais fontes de assessoramento à política educacional, teve como concepção uma proposta integrada ao projeto de crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Inicialmente voltada para suporte à estrutura física, sobretudo a construção civil, a partir de 1980 sua ação direcionou-se também aos empréstimos para a educação básica³⁹, incluindo 8 anos de escolaridade.

Ao assumir a direção das políticas de financiamento da Educação no mundo capitalista, sobretudo nos países pobres, com o propósito singular de comprometê-las à nova ordem econômica, o Banco Mundial impõe acentuada tutela ao país tomador do empréstimo. Nesse sentido, cobra desse país a declaração de desenvolvimento econômico e aceite do monitoramento do banco na definição de uma política setorial. Na afirmação de Mendes Segundo (2005, p. 56) “como a educação é considerada um importante suporte ao desenvolvimento econômico, passa a ser conceituada como variável econômica capaz de impulsionar o alcance da sustentabilidade econômica e da redução da pobreza”.

Rabelo, Mendes Segundo e Barroso (2009) enfatizam o tema, afirmando que, na conjunção de ajustes e reformas, o Banco Mundial assume o comando das políticas públicas dos países periféricos, particularmente a educação, implementando um conjunto de reuniões denominadas conferências e fóruns

³⁸ O Consenso de Washington foi elaborado pelo grupo dos sete países mais ricos que estabeleceram novas regras para o Capitalismo em crise, com fundamentos neoliberais, no final da década de 80 e início de 90. O objetivo era estabelecer o Estado mínimo, a estabilização financeira dos países desenvolvidos e a integração do mercado global. As principais medidas foram: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, abertura comercial, fim das restrições do capital externo, abertura do sistema financeiro, desregulamentação do Estado e reestruturação do sistema previdenciário.

³⁹ Segundo Cardozo (2007), a educação básica é um termo polêmico. Na Carta de Jontiem a educação básica não se refere apenas à educação escolar, pois engloba as necessidades básicas de aprendizagem que ocorre em outras esferas educativas, tais como família, comunidade e meios de comunicação. Para o Banco Mundial, refere-se à educação primária que no Brasil, até a promulgação da LDB - Lei 9.394/1996, correspondia ao Ensino Fundamental, atualmente também o Ensino Médio.

mundiais de Educação para Todos, que passaram a regular, sistematicamente, a agenda positiva do capital.

Esse movimento de Educação para Todos tomou forma na Conferência de Jomtien⁴⁰, em 1990, na Tailândia, patrocinada pelo Banco Mundial, ONU e outros organismos internacionais. Estava lançado o debate em torno dos desafios e perspectivas de educação para o século XXI.

Na citada conferência foram aprovados dois documentos, considerados as principais diretrizes mundiais sobre a Educação. São eles: a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, e o Plano de Ação para Satisfação às Necessidades Básicas de Aprendizagem. De acordo com a Declaração de Jomtien:

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) quanto aos conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo (UNESCO, 1990, [art. 1], p. 2).

A “tese” do reconhecimento da importância da Educação, como variável determinante na nova ordem econômica é abraçada pelos países periféricos inclusive o Brasil, e as relações de dependência com os organismos internacionais são consolidadas.

Em 1993, líderes de nove países ditos em desenvolvimento e de maior população do mundo - Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia - reiteram, por meio da Declaração de Nova Delhi de Educação para Todos (UNESCO, 1990), compromisso de efetivar as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien) e pela Cúpula Mundial da Criança⁴¹.

⁴⁰ A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada entre os dias 5 a 9 de março de 1990 em Jomtien na Tailândia, sob o patrocínio do Banco Mundial, teve a representatividade de 155 países e 120 organizações não-governamentais (ONG's) que assinaram e aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

⁴¹ Realizado nos dias 28 e 29 de setembro de 1990, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, reuniu 71 presidentes e chefes de Estado, além de representantes de 80 países que assinaram a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança e a adoção do Plano de Ação para as décadas de 1990. Informação disponível no site: <<http://www.ilanud.org.br/doc>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

Em abril de 2000 foi reiterado o Compromisso de Educação para Todos (EPT) em Dacar (Senegal), no Fórum Mundial de Educação de Dacar, quando os governos de 180 países e 150 ONG's reuniram-se outra vez para avaliar a década que passou (1990 – 2000) e traçar metas para os próximos quinze anos (2001 - 2015). Disso resultou a consolidação de um documento síntese, em seis metas, duas das quais se converteram em “metas de desenvolvimento do milênio”⁴².

Como ainda informa Mendes Segundo (2005), o empenho do Brasil para alcançar uma educação para todos foi divulgado em Dacar, tendo como aspectos positivos o aumento da taxa de matrículas no ensino fundamental dos jovens de 7 a 14, que de 86% em 1991, saltou para 95,4%, em 1999. O número de crianças fora da escola também diminuiu, pois em 1996 eram 2,7 milhões e, em 1999, menos de 1 milhão. Quanto ao ensino médio, em sete anos o número dobrou, alcançando 4,3 milhões de novas matrículas na década. No tocante ao analfabetismo, em 1991, atingia 20,1% da população, caindo o índice para 13,8%, em 1999. Entretanto, convém sublinhar que em números absolutos, o país ainda tem 2% dos analfabetos do mundo, a mesma proporção de 1970.

Segundo a mesma autora, também há pontos negativos, que foram ressaltados: a) alta concentração de renda do país, quando 1% da população mais rica fica com 13,8% da renda, enquanto os mais de 50% mais pobres detêm apenas 13,5% dessa renda; b) no tocante à qualidade da escola, os dados são desanimadores – continuamos sendo um dos países que mais reprovam no mundo, embora a taxa tenha diminuído de 30,2% em 1995 para 23,4% em 1997; c) a distorção idade-série é outro dado desanimador, visto que 50% dos alunos da educação básica estudam em séries não correspondentes à sua idade, tendo em vista os altos índices de reprovação e abandono escolar.

No final de 2004, a convite do Diretor-Geral da UNESCO, reuniram-se em Brasília chefes de Estado, Ministro de Educação e de Desenvolvimento, membros da Cooperação Internacional de Países em Desenvolvimento, para a Quarta Reunião do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos⁴³.

⁴² As metas consistem em atingir, no prazo de 15 anos, a Educação Primária Universal (EPU) e a igualdade entre os gêneros, melhorando os índices de alfabetização, a qualidade da educação e os cuidados com a primeira infância.

⁴³ A primeira reunião do Grupo de Alto Nível de Educação para Todos foi realizada em Paris, em 2001; em 2002, em Abuja, Nigéria; e a de 2003, em Nova Delhi, Índia; a quarta realizou-se em Brasília, nos dias 8 a 10 de novembro de 2004.

Em decorrência dessa reunião, surge o documento Declaração de Brasília, cuja finalidade era alertar a comunidade mundial e, em particular, os líderes dos governos das organizações multilaterais e bilaterais, para o fato de que os países envolvidos no compromisso de Educação para Todos não alcançaram a meta de assegurar um número igual de meninos e meninas na educação fundamental básica antes de 2005. E comunicou também o risco do não cumprimento da meta da educação primária universal até 2015. Assim defender que o assunto fosse prioridade urgente a ser abordado nos eventos internacionais: Assembleia das Nações Unidas; reunião dos países do G8 na Inglaterra⁴⁴, União Africana e Fórum Econômico Mundial.

A Carta de Brasília, entre outras recomendações e propósitos (questões do acesso e qualidade do ensino, necessidade de mais atenção aos professores, questão de gênero) ratifica

a necessidade de se aumentar e diversificar os recursos locais, assim como fortalecer o uso eficaz e eficiente dos recursos locais, assim como fortalecer o uso eficaz e eficiente dos recursos internos e externos [...] é preciso se desenvolver esforços e modalidades que atendam às características dos países, inclusive com troca de dívida por educação, nos países que demonstrarem credibilidade e transparência nas políticas de educação (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 89).

Fica evidenciada a total dependência financeira das políticas de educação para todos dos organismos internacionais. O item 25, da Carta, recomenda que:

O Relatório Mundial de Acompanhamento do EPT (GMR) deveria trabalhar tanto quanto necessário com o Banco Mundial e com a OCDE – DAC, para que seja considerado para fins de apoio financeiro ao orçamento ao determinar contribuição dos doadores para financiar o setor educacional (BRASIL, 2004, p. 6, grifo nosso).

Importa destacar que, no país, todas as decisões e orientações formuladas a partir de Jomtien (Declaração Mundial sobre Educação para Todos, o Plano de Ação para Satisfazer Necessidades Básicas de Aprendizagem e o Plano Decenal de Educação para Todos) foram decisivas para a formulação da legislação educacional, incluindo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB

⁴⁴ G8 (Grupo dos Sete Países mais ricos do mundo mais a Rússia). Conhecidos como G7, foi criado em 1975 abrangendo os países membros mais ricos: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Japão que são responsáveis por dois terços do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. Em 1997 passou a ser G8 com a entrada da Rússia. A União Europeia também participa da cúpula, sendo representada pelo dirigente do país que exerce a presidência do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão Europeia.

9.394/96), os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e as diretrizes curriculares de todas as modalidades e níveis de ensino.

Dessa forma, a cada declaração, decisão ou orientação que periodicamente é feita em âmbito “planetário”, nacional ou regional, opera-se também a desvalorização do modelo educacional, quando são definidos exteriormente reformas educacionais a serem efetivadas e metas a serem cumpridas, independente da história educacional construída em cada país.

Para Leher (1998), o Banco Mundial foi levado a reconhecer que a educação, sozinha, não gera crescimento. Esta exige ambiente físico e macroeconômico favorável, além de capital humano. De acordo com o referido autor, não se trata de postura ingênua ou fragilidade teórica do Banco, mas, sim, de uma proposição “operante” que o legitima a modificar a agenda política dos países dependentes, implementando reformas na Educação.

Para Cardozo (2007, p. 118) o conjunto de medidas propostas pode ser sintetizado da seguinte forma:

- a) priorizar a educação necessária à formação de mão-de-obra capaz de atender à demanda por trabalhadores flexíveis;
- b) reorientar a alocação de verbas públicas do ensino superior para a educação básica;
- c) acabar com a cultura de direitos universais em educação, tornando-a um bem semi-público;
- d) estimular a iniciativa privada (escolas de cooperativas, sistemas escolares, empresas, adoção de empresas por escolas públicas, escolas organizadas pela sociedade);
- e) estimular a participação do país e da comunidade na gestão das escolas (conselhos escolares);
- f) requalificar o corpo docente através de programas de capacitação em serviço e se possível a distância;
- g) incentivar inovações e eficiência no sistema de ensino, promovendo mecanismos de concorrência entre os estabelecimentos de ensino;
- h) avaliar os estabelecimentos educacionais em termo do aprendizado dos alunos;

- i) cobrir certos déficits que possam afetar o aprendizado com programas que possam supri-los: educação pré-escolar e programas de saúde e nutrição dirigidas à “fome de curto prazo”.

Dentre as propostas, merece destaque a ênfase dada ao ensino fundamental, pois segundo o discurso do Banco, ele ajudaria a reduzir a pobreza, aumentaria a produtividade do trabalho dos pobres, reduziria a fecundidade, melhoraria as condições de saúde e proporcionaria à população pobre as aptidões necessárias para a participação na sociedade e na economia. Assim sendo, uma educação fundamental básica articulada a programas de qualificação de curta duração e às políticas compensatórias focalizadas, seria o suficiente para que a população pobre buscasse por conta própria sua sobrevivência (CARDOZO, 2007).

As reformas educacionais no país caracterizam-se, pois, pela promoção e acomodação às novas decisões internacionais do trabalho, cuja base é a tentativa de redução do sistema educacional ao ensino elementar. Em observância às medidas receitadas pelo Banco, a política educacional brasileira passou a adotar a lógica da racionalidade econômica, substituindo a universalização pela equidade, priorizando o ensino fundamental.

Para Leher (1998, p. 113), ao definir como prioridade esse nível ensino, o Banco Mundial está fazendo uma nova releitura da Teoria do Capital Humano (TCH) em que a “educação é a principal variável da probabilidade de que um dado indivíduo ultrapasse a linha da pobreza”.

O Ministério da Educação e Cultura abraçou a prioridade ao ensino elementar⁴⁵ defendida pelo Banco, a partir do reconhecimento de que esse segmento possui um financiamento e um sistema de avaliação – o da Educação Básica no Brasil (SAEB) que avalia a educação no 1º nível dos seus dois níveis.

Tendo a restrição orçamentária como principal característica, o plano de estabilização, sob a égide do Banco Mundial, redesenha a política educacional por meio de algumas escolhas em matéria educativa, que priorizam o ensino fundamental. Na adoção do ajuste, o Brasil seguiu à risca os cortes nas áreas educacionais.

⁴⁵ Elementar, o mesmo que primária, fundamental. Mais barato, com maior rentabilidade, além de fornecer elementos suficientes ao trabalhador para inserção no mercado de trabalho. No cumprimento desse propósito, o Banco determina, por meio dos programas municipais, estaduais e federais, buscar melhorar os problemas relativos à qualidade, à repetência e à evasão na escola, e à eficiência na gestão do sistema de ensino. Para tanto, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil (SAEB) com o intuito de proceder a avaliação da educação.

A Tabela, a seguir, busca mensurar e compreender as restrições enfrentadas pela política educacional, sobretudo na Educação Básica, diante dos movimentos mais gerais a que foi submetida a economia brasileira no período de 1995 a 2005.

Tabela 1 - Gastos em educação básica e no total da área de educação – GPEDu – em relação ao PIB - Brasil - 1995-2005⁴⁶

Ano	Educação Básica			Total da área de Educação (GPEDu)		
	Valores em relação ao PIB (%)	N. Índice (1995=100%)	Variação anual (%)	Valor em relação ao PIB (%)	N. Índice (1995=100%)	Variação anual (%)
1995	2,94	100	-	4,01	100	-
1996	2,99	102	1,6	3,92	98	(2,1)
1997	2,71	92	(9,2)	3,63	91	(7,5)
1998	3,22	110	19,0	4,13	103	13,9
1999	3,15	107	(2,3)	4,06	101	(1,9)
2000	3,03	103	(3,9)	4,00	100	(1,5)
2001	3,15	107	4,0	4,08	102	2,1
2002	3,16	107	0,2	4,07	102	(0,3)
2003	3,12	106	(1,1)	3,98	99	(2,1)
2004	3,14	107	0,7	4,03	101	1,3
2005	3,10	106	(1,4)	4,05	101	0,4

Fonte: IPEA / DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC e Almeida (2001). Elaboração: J.A. Castro.

NOTA: Foram consideradas as informações em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), já com a recente alteração nos cálculos feitos pelo IBGE.

Na análise de Castro, Barreto e Corbucci (2000), a observação inicial da Tabela constata que não houve crescimento do gasto quando comparado ao PIB, já que o indicador (GPEDu/PIB) passou de 4,01% em 1995 para apenas 4,05%. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,04 pontos percentuais (p.p.) do PIB, ou seja, um crescimento de apenas 1%. Isso evidencia que o crescimento do gasto educacional foi equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo.

Os dados da Tabela expressam também dois momentos: um entre 1995 e 1997, quando houve uma queda constante da participação relativa, caindo de 4,01% para 3,67%. Uma provável explicação se deve ao fato de o PIB, nesse sub-período,

⁴⁶ Para a análise da tabela foram considerados os dados apresentados em termos de percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), já considerada a recente alteração do cálculo feito pelo IBGE.

ter crescido mais rapidamente que os gastos em Educação. Isso significa que a área de educação não foi beneficiada por um maior aporte de recursos quando ocorreu o crescimento; o outro movimento, ocorrido em 1998 e 1999, demonstra uma melhoria no valor do indicador (4,13% e 4,06% do PIB). Percebe-se uma pequena ampliação na área, sobretudo a partir de 1998, coincidentemente ano de implantação do FUNDEF, quando a importância relativa sobe em cerca de 0,5% do PIB, entretanto não se mantém nos anos posteriores.

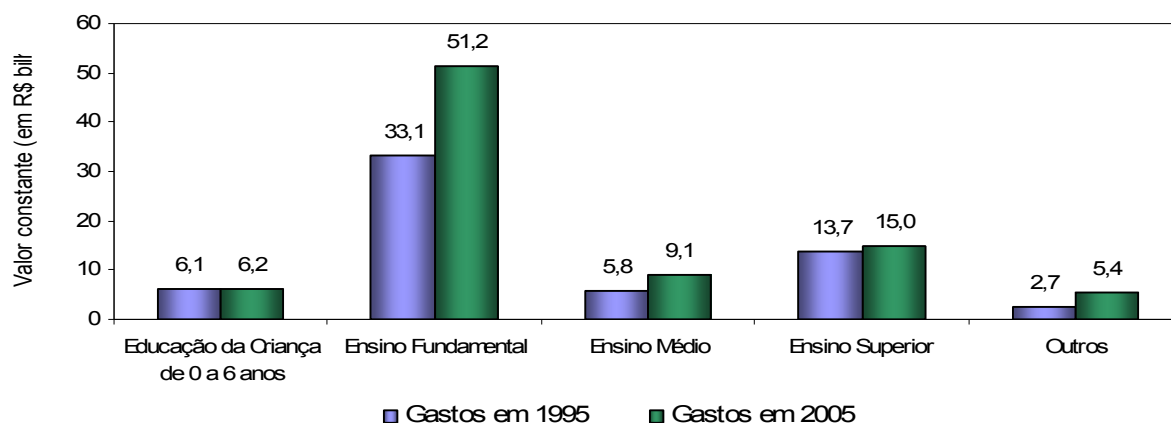
A análise do mesmo autor, conclui que não houve, de fato, uma prioridade macroeconômica dada às políticas educacionais pelo governo no período; ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional.

Quando observa-se a situação, considerando-se somente a educação básica, na Tabela analisada pelo autor, a situação é um pouco melhor. Pode-se inferir que houve crescimento do gasto, passando de 2,94% em 95 para apenas 3,10% em 2005. Assim, nesse período a educação básica dos vários entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,16 p.p. do PIB, representando um crescimento de 6%. Os números refletem a prioridade dada à área, notadamente ao ensino fundamental.

O sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, especialmente no período de crise da política de estabilização monetária é constatado, segundo Castro et al. (2007), quando são observados os dados do gráfico 1 onde se infere a não ampliação da importância dos gastos em educação.

Gráfico 1 - Gastos das subáreas de Educação, em relação ao PIB – 1995-2005

(Gastos das subáreas da Educação, em valor constante: 1995 - 2005)



Fonte: DISOC/IPEA.

O gráfico expressa ainda que a subárea ensino fundamental foi a que apresentou maior crescimento, elevando-se de 2,16 do PIB em 1995, para 2,35%, em 2005, significando um aumento de 0,19% p.p. Embora em menor escala, cresceram também o ensino médio e outros gastos.

Entretanto, houve perda de importância para as subáreas de Ensino superior e Educação infantil, ou seja: nessas subáreas não houve aporte de recursos compatível com o crescimento econômico do período, mesmo ele sendo pífio. Assim sendo, em todo o período, a prioridade macroeconômica da área de educação pouco se alterou, apesar do discurso em favor da educação.

A situação reflete, como informam Castro et al. (2007), a opção da política econômica do país, que tem levado à volumosa transferência de renda – do lado real⁴⁷ da economia para o financeiro – e que se processa mediante apropriação de parcela expressiva do gasto público, evidenciando a prioridade dos interesses de determinados setores político-econômico, vinculados principalmente à área financeira.

Nesse intento, como informa Leher (1998), o programa de estabilização implantado na economia brasileira, com destaque para os dois mandatos governamentais de FHC, tendo continuidade no Governo Lula, não pode ser traduzido apenas por seu viés economicista, mas também por seu caráter político-ideológico, associado a uma política mais ampla em termos mundiais, idealizada pelo Consenso de Washington e executada pelo Banco Mundial. Prevaecem os pressupostos da supremacia do mercado e a redução ou o desmonte do incipiente *Welfare State* ou Estado do Bem Estar Social adotado pelo governo brasileiro, mediante as constantes recomendações de cortes dos gastos públicos.

No final dos anos 90, com a confirmação pelo Banco Mundial de que todas as reformas propostas pelo modelo neoliberal estavam em pleno curso, a relação do Brasil com o banco é consolidada. São efetuados, então, com o governo

⁴⁷ As expressões lado real e lado monetário indicam duas diferentes áreas de interesse em economia. É no âmbito do lado real que se realizam as operações de geração de bens (produtos tangíveis) e de serviços não financeiros (produtos intangíveis) e de serviços, como transporte, comunicação e comércio). Já no âmbito financeiro realizam-se operações relacionadas à custódia, à intermediação, compensação e liquidação de ativos “não reais” intermediação, compensação e liquidação de ativos “não reais” como a moeda, os títulos de créditos, as ações e outros papéis negociáveis em segmentos específicos do mercado. Assim por convenção, partindo-se das características que diferenciam as atividades financeiras das demais atividades produtivas, o aparelho de produção da economia é também desdobrado em dois grandes setores: o REAL e o MONETÁRIO (financeiro) (ROSSETTI, 2005, p. 26).

brasileiro, novos acordos para o quadriênio 2004-2007, denominado Estratégia de Assistência ao País (EAP).⁴⁸

A partir das análises de Mendes Segundo (2005, p. 99), a nova EAP do Brasil para 2004-2007, coincide como o período do governo Lula. A montagem desse documento leva em conta consultas aos Governos federal e estadual, à sociedade civil, ao setor privado e à comunidade internacional. Define como enfoque para o governo Lula duas vertentes: “manter a estabilidade econômica, e ao mesmo tempo, promover um crescimento mais equitativo e acelerar o progresso social”. Quanto à superação da pobreza, o Banco adverte o governo brasileiro, conforme Mendes Segundo (2005), para a necessidade de se acrescentarem nessa administração mais capítulos de reformas para o país, comprometendo-se, sobretudo, com uma política de austeridade fiscal, metas de inflação e o pagamento de seus contratos da dívida. Por sua vez, o Governo, para melhorar o bem - estar da população, propôs: “Erradicar a fome (Programa Fome Zero) a criação de emprego para os jovens (Primeiro Emprego) e a unificação dos programas sociais de transferências de recursos para reduzir a pobreza de modo mais eficaz (Bolsa-Família)” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 14).

Ainda na análise da mesma autora, o Banco corrobora também a possibilidade de haver áreas de interesse mais ou menos urgentes no processo de alavancar o crescimento do país. Para tanto, a intervenção seria na área dos gastos públicos e da governabilidade, o que pode substituir a preocupação principal com o equilíbrio fiscal (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 5). Fica, portanto, evidenciada a autonomia do banco na definição de regras, prioridades e políticas para o Brasil, na medida em que publicamente se pronuncia nestes documentos.

⁴⁸ Em dezembro de 2003, o Grupo Banco Mundial, divulgou a nova Estratégia de Assistência ao País (EAP), para o Brasil, que orientou o Programa do Banco entre 2004-2007. A nova EAP foi arranjada durante o primeiro ano da administração do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Prevê um programa de liberação de até US\$ 7,5 bilhões em novos financiamentos. O Banco rege seus programas mediante Estratégias de Assistência ao País, elaborada a cada país tomador. O documento e o veículo central para o exame, por parte do Banco, dão assistência aos tomadores de empréstimo do programa do IDA e do BIRD, no qual, descreve a estratégia, indica o nível e a composição da assistência a ser prestada, tomando como base a avaliação de suas prioridades no país, assim como o seu desempenho econômico. A EAP torna-se, então, o documento estratégico que dirige o plano geral de atividades e das operações de empréstimo do Banco Mundial aos seus países membros (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 95).

Em plena vigência, encontra-se a nova estratégia de assistência⁴⁹ ao País EPA – 2008-2011, adotada em primeiro de maio de 2008, a qual “guiará o programa do País entre 2008-2011, representando o último passo” de uma relação longa e profunda entre o Brasil e o Grupo Banco Mundial, nas palavras de John Biscoll, diretor do Banco Mundial para o Brasil.

Nesse contexto, convém ainda lembrar que todos os créditos buscados para a educação se constituem em parte da dívida externa do País para com as instituições bilaterais e multilaterais e de bancos privados. Como informa Castro (2001), o financiamento do banco para a educação em nada difere dos outros, ou seja, segue regras, fixadas para qualquer projeto econômico, segundo um modelo de co-financiamento, no qual as agências, em tese, deveriam participar com 50% dos recursos e o país tomador com a outra metade. Com juros à base de 8,0% ao ano, até os anos de 1980, e a partir daí taxas variáveis de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional acrescidos de 5,0% sob o total dos empréstimos, que o banco opera no mercado. Isto contribui ainda mais para encarecer os empréstimos em relação aos custos do mercado internacional⁵⁰.

Esse custo, nos estudos de Soares (1999), é desdobrado em três componentes: o primeiro corresponde ao custo previsto; e os outros dois, ao custo adicional que gera o empréstimo, quando altera o câmbio do dólar em relação à cesta de moedas e/ou atraso na execução do projeto.

Na opinião do mesmo autor, aparentemente, o Governo não se preocupa com a dívida gerada por esses empréstimos; pois o foco é com a manutenção do nível de captação. Essa postura pode ser atribuída a duas razões: a primeira, o entendimento de que os empréstimos são vantajosos; portanto, a dívida não é relevante; segundo, à percepção de que o país estaria perdendo posição na carteira do BIRD, o que afetaria o fluxo de divisas desses empréstimos. Em números, entre as décadas de 1987 a 1996 a contratação de novos empréstimos, ou seja: a

⁴⁹ A nova estratégia esboça um programa seletivo de aproximadamente U\$ 57 bilhões em novos financiamentos do BIRD para o Brasil em ações expandidas para o setor privado, focando a maior parte de seu apoio financeiro nos programas estaduais, sempre em conformidade com a lei de responsabilidade fiscal. Dá continuidade a uma abordagem de resultados, tendo como base os objetivos e prioridades definidas pelo governo em programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (<http://web.worldbank.org>) e Programa Amazônia Sustentável (PAS).

⁵⁰ Além desses encargos do financiamento é incluído também o pagamento de “taxa de compromisso” ou “taxa de permanência” que corresponde à cobrança de 0,75% ao ano sobre os recursos ainda não retirados pelos tomadores, o que significa que qualquer atraso na execução do programa resulta em aumento significativo desse encargo, assim como juros e ajustes cambiais (CASTRO, 2001, p. 27).

captação de recursos situou-se em U\$ 9,8 bilhões, entretanto o país pagou em serviços da dívida o correspondente a U\$ 18,2 bilhões e recebeu o equivalente a U\$ 8,4 bilhões. Em termos líquidos, nessa década, o Brasil transferiu para o BIRD o total de U\$ 9,8 bilhões.

Nesse sentido, fica evidente a lógica econômica que predomina nas ações do Governo brasileiro, qual seja a de prestigiar o pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos em políticas sociais.

Dados recentes ratificam essa afirmação. Em 2008, o Governo Federal gastou com a dívida pública 30,57% do orçamento da União, para irrigar a especulação financeira e apenas 11,73% para fazer face às políticas sociais, assim distribuídas: Saúde (4,81%), Educação (2,57%), Assistência social (3,08%), Habitação (0,02%), Segurança pública (0,59%), Organização agrária (0,27%), Saneamento (0,05%), Urbanismo (0,12%), (CONSENSO DE PEQUIM..., 2010).

A relação do Banco Mundial com o Estado do Maranhão, não foge às regras e lógica do restante do País, pois

[...] os recursos de acordo com o BIRD, em geral, seguem a estratégia de localização sócio-regional, cujo discurso central é a necessidade de se reduzir os impactos que as desigualdades sociais e as disparidades regionais acarretam o desempenho do sistema educacional [...] as prioridades são as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (CASTRO, 2001, p. 27).

Ela se constitui em ações denominadas de cooperação-técnica, que se desenvolvem num processo contínuo e que na análise do mesmo autor, o próprio banco utiliza-se de mecanismos que garantem a auto preservação do processo.

A título de ilustração, o quadro a seguir mostra os acordos firmados com o Brasil, em que o Estado foi parte conveniada.

Quadro 1 - Programas firmados entre o Banco Mundial, o Brasil e o estado do Maranhão

PROGRAMA / PROJETO / DENOMINAÇÃO	ANO
Programa de Desenvolvimento da Região da Pré-Amazônia	1974
Projeto de Coordenação e Assistência Técnico-Financeiro ao Ensino Municipal - PROMUNICÍPIO	1975
Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE	1977
Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - EDURURAL	1979
Projeto de Fortalecimento da Qualidade da Educação Básica do Maranhão - FUNDESCOLA 1 e 2	-
Projeto Educação Básica para o Nordeste II	1990

Fonte: Elaboração própria.

Até dezembro do corrente ano, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) vai alocar U\$ 2,6 bilhões em 43 novos projetos no Brasil (REVISTA ISTO É, 2010, p. 34). Iniciativas voltadas para a Copa do Mundo de 2014 e para a Olimpíada de 2016 são prioridades da carteira. O BIRD fechou o ano passado (2009) acumulando U\$ 7,6 bilhões aplicados no Brasil o que mantém o país como o maior tomador de empréstimos da Instituição.

Conforme o exposto, infere-se que todas as análises convergem para a conclusão de que, longe de superar a pobreza e a desigualdade, o que fica evidente na atuação do Grupo Banco Mundial são as exigências do grande capital internacional, conforme expressa Mészáros (2002, p. 217), “o capital não pode funcionar sem fazer respeitar como maior firmeza do nunca (até de maneira autoritária, se preciso for) as premissas e os antagonismos estruturais de sua prática”.

2.2 Breve histórico da Política de Financiamento: a questão da política do fundo público

O financiamento da educação pública no Brasil constitui-se em assunto controverso, polêmico e crucial como os sistemas de educação em todo o mundo. Apesar de ser um direito promulgado nas constituições da maioria dos países capitalistas, a origem e o montante de como será financiada a educação pública,

resulta em muitas incertezas e indefinições, principalmente para aqueles países considerados pobres.

As políticas públicas, de modo geral, e a educação de forma particular têm em sua estrutura de financiamento, características jurídico-institucionais e técnico-financeiras das fontes de recursos, que apontam as possibilidades de recolhimento e geração de recursos, determinando em grande medida a direção e a força da política educacional. É o caso da política de fundos que financia a educação pública, pois, como afirma Gemaque (2005, p. 36):

[...] trata-se de um mecanismo utilizado em vários períodos da história do financiamento da educação e com várias intenções: atuar como fonte principal de financiamento da educação pública; complementar os recursos existentes; subsidiar a implementação de novos projetos; adequar as responsabilidades pelo atendimento à capacidade fiscal, administrativa e institucional, entre outros.

Considerando-se a diversidade de interpretações que o termo “fundos” encerra, torna-se necessário comentar, brevemente, o conceito de fundos. Entre vários significados apontados pelo dicionário Aurélio (FERREIRA, 2001) “a concentração de recursos de várias procedências para, mediante financiamentos, se promover a consolidação ou o desenvolvimento de um setor deficitário da atividade pública e privada” é o que mais se aproxima da ideia do que seja fundo, a partir da história dos fundos criados para financiar a educação pública. Isto porque os fundos são vistos como mecanismos potencialmente capazes de suprir as deficiências de determinado setor, podendo ser constituídos por recursos de diferentes procedências e destinados a um fim específico.

A Lei Complementar nº. 4.320/64⁵¹ traz em seu art. 71 a definição de Fundo Especial como sendo “o produto de receitas especializadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Daí que o eixo determinante da definição dos fundos especiais é a vinculação de receitas para um fim especificado, ao invés de dar normas próprias de aplicação.

Gemaque (2005, p. 39), referindo-se aos comentadores da Lei 4.320/61, J. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis, afirma que

⁵¹ Lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Independentemente do seu objetivo ou de sua natureza, os fundos financeiros apresentam as seguintes características: (i) receitas e despesas especificadas instituídas em lei, podendo ser próprios ou transferidas e devendo obedecer às normas especificadas pela entidade beneficente⁵²; (ii) vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; (iii) normas peculiares de aplicação; (iv) vinculação a determinado órgão da administração; (v) descentralização interna do processo decisório; (vi) plano de aplicação; (vii) transferências para o exercício seguinte de saldo positivo apurado em balanço; (ix) manutenção da competência específica para fiscalização do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Além disso, chama atenção para o fato de que os Fundos não são detentores de patrimônio, entidade jurídica ou unidade orçamentária ou apenas uma conta mantida na contabilidade são portanto:

Um tipo de Gestão de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias diretrizes, bem como as aquisições e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade (MACHADO JR; REIS, 2001, p. 155).

Esses autores ressaltam, ainda, o equívoco que é tratar os fundos especiais como fundos contábeis, uma vez que aqueles provocam modificações na gestão orçamentária, permitindo alterações nos orçamentos sob a forma de créditos adicionais suplementares ou especiais que obedecem aos dispositivos específicos apresentados no artigo 43 da Lei 4.320/64 e do próprio órgão a que se vincula.

Pode-se afirmar, portanto, que os fundos financeiros servem para criar formas de redistribuição de recursos e para novos modelos de gestão; constituem-se também em possibilidades de promoverem o desenvolvimento de uma área deficitária, a partir da canalização de recursos de uma ou de várias procedências. São pois, “[...] potenciais alternativas para gerir melhor os recursos e não necessariamente gerar mais recursos” (ARELARO; CAMARGO, 2003, p. 4).

⁵² No art. 167, IV, a Constituição Federal veda a possibilidade de vinculação de impostos a fundos especiais, ressalvadas a repartição dos recursos para compor o FPE e FPM, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para desenvolvimento e manutenção do ensino e para realização de atividades da administração tributária (art. 198 § 2º, 42 e 37 XXII) e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 165 § 8º) bem como o disposto no § 4º deste artigo (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42 de 19.12.2003).

Melchior⁵³ (1981) faz um resgate histórico da trajetória dos fundos, que financiam a educação no Brasil. E, em sua análise, revela que a ideia de fundos para financiar a educação foi uma constante nos diversos períodos da História brasileira, e era o eixo sustentador que assegurava recursos necessários ao financiamento da educação pública.

Merece destaque toda a discussão sobre a constituição de fundos para financiar a educação, na década de 90. Como será abordado mais adiante no presente estudo, o assunto é retomado por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em decorrência de acordos assumidos na Conferência de Educação para Todos, que teve lugar em Jomtien, na Tailândia. O referido evento foi promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial. Dentre os objetivos definidos pelo Plano Decenal de Educação, com a finalidade de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo encontra-se o de “incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da Educação Básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação” como informa Gemaque (2005, p. 43).

Esse objetivo seria alcançado mediante a adoção das seguintes estratégias:

⁵³ Ver José Carlos de Araújo Melchior em sua obra “A Política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da Educação. O autor faz um resgate da constituição dos fundos, que remonta ao Período Colonial. Após a expulsão dos jesuítas, o custeio do ensino público passou a ser efetivado com recursos arrecadados em coletas denominadas de subsídio literário, passando pelo período republicano, a criação do Fundo Especial para Educação e Saúde do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP). Após a Constituição 1946 a criação do Fundo Municipal, apresentada por Anísio Teixeira; logo foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Médio. Com o advento da LDB nº 4.024/61 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Superior que ensejou a vinculação de receitas de impostos para cada ente da federação. A partir de 1964, com a constatação de que os recursos para atender as metas do criado Plano Nacional de Educação eram insuficientes, foi instituído o Salário Educação (Lei 4.440) um mecanismo que obrigava as empresas a contribuírem para o ensino primário, passando a constituir-se fonte importante de financiamento da educação. Mais adiante em 1968 foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE) – autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Na década de 70, propostas pelo senador João Calmon as discussões em favor da vinculação tomam corpo; com a Constituição de 1988 (art. 212) as vinculações foram alteradas. Na década de 90 as discussões sobre a constituição de fundos para financiar a educação foram retomadas quando da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que engendrou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério (FUNDEF) com duração de 10 anos, posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB). O assunto será objeto de detalhamento mais adiante.

- a) reestruturação do atual quadro de distribuição, entre níveis de governo, dos recursos fiscais e dos encargos de expansão e desenvolvimento e de manutenção e operação, para reduzir os efeitos dos diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa;
- b) criando fundos e mecanismos não convencionais de financiamento a programas e projetos inovadores em qualidade educacional e de equalização social de oportunidades, especialmente nas grandes concentrações demográficas de pobreza (regiões metropolitanas, cidades de porte médio e áreas rurais críticas);
- c) incrementando, em função das prioridades definidas, os gastos públicos acima dos níveis mínimos constitucionalmente determinados (GEMAQUE, 2005).

A alteração na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 14/96⁵⁴, criando o FUNDEF, atendeu às duas primeiras estratégias. Quanto à terceira, segundo informe Gemaque (2005, p. 43), “[...] nem chegou a entrar na agenda de discussão do governo”. O FUNDEF, pois, fez parte de uma política do Governo Federal que prioriza o ensino fundamental com vistas a descentralizar a gestão desse nível de ensino. Com essas mudanças no padrão de gestão seria garantida maior eficiência dos gastos. Gastos estes, que eram direcionados à valorização do Magistério, à manutenção e desenvolvimento do ensino e ao aumento de matrículas da educação fundamental.

2.3 Os Padrões de Financiamento no Brasil e seus desdobramentos na Educação

No que diz respeito aos padrões de financiamento dos investimentos, com desdobramento na educação brasileira, toma-se como base as concepções de Pereira (1987) estudadas por Mendes Segundo (2005) em sua tese de doutorado, que define o padrão de financiamento do Brasil, da década de 70, como sendo de perfil clássico, fundados na construção de poupanças estatal e externa.

⁵⁴ A Emenda Constitucional nº 14/96 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, como forma de efetivar o que preconiza a citada emenda, quando redefine as responsabilidades na oferta do ensino entre as esferas do governo. O assunto será tratado com maiores detalhes mais à frente.

A referida autora mostra que, nos anos de 1980 e com repercussões na década de 90, o padrão de financiamento dos investimentos no Brasil passou por profundas mudanças, deslocando para o setor privado o papel estratégico na retomada do crescimento econômico, uma vez que o Estado tinha se tornado o principal vilão, responsável pela crise econômica.

Aponta ainda que, segundo Pereira (1987), o Brasil é considerado uma economia capitalista desenvolvida, embora injusta e desequilibrada e que enfrenta profunda crise fiscal, que pode favorecer a transição para novas formas de financiamento da acumulação e a configuração do Estado brasileiro.

A taxa de investimento⁵⁵ define, no longo prazo⁵⁶, o crescimento de um país. Segundo o modelo definido por Pereira (1987, p. 8), o instrumento de longo prazo, depende “da capacidade de autofinanciamento das empresas através de altas taxas de lucro; da obtenção de financiamento externo, e da capacidade do Estado em promover poupança forçada”.

Considerando-se a lógica do capital, a taxa média de lucro deveria ser exponencialmente elevada para permitir uma taxa de acumulação de capital crescente. Entretanto, essa taxa tende a ser pequena ou até decrescente, mesmo que a taxa marginal de lucro sobre novos investimentos seja alta. Conforme observa Mendes Segundo (2005, p. 136)

tal preceito vai ao encontro da Teoria das taxas de lucro decrescentes; analisadas por Marx em *O Capital*, desencadeada em crises cíclicas do capital, as quais, posteriormente, o capital não conseguirá superar, ao que Mézàros define como uma crise estrutural do capital.

Para Pereira (apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 136), três aspectos são determinantes da taxa de lucro das empresas: 1) a taxa e o tipo do progresso tecnológico; 2) a razão lucro salário, ou seja, a taxa da mais-valia; e 3) o papel da acumulação primitiva.

⁵⁵ A taxa de investimento é definida pela razão entre o total do investimento e o Produto Interno Bruto (PIB) (PEREIRA, 1987, p. 6).

⁵⁶ No curto prazo, a taxa de investimento depende, ainda, das flutuações cíclicas, da expectativa da taxa de lucro, que está diretamente vinculada à relação entre a oferta agregada e a demanda agregada.

Ainda conforme Mendes Segundo (2005, p. 136), Pereira explica a acumulação inicial no Brasil, denominando de acumulação primitiva.⁵⁷ Recorre a Marx que conceitua serem, portanto, “todas as formas de apropriação do excedente ou da realização de lucros pelos capitalistas fora do processo regulador do mercado”.

Nesses termos, Pereira (1987) afirma que a chamada “acumulação primitiva do capital”, na atual realidade brasileira, é obtida pelas estratégias monopolíticas, especialmente pelo protecionismo e pelos subsídios estatais.

Até a década de 80, no Brasil, o padrão de financiamento do investimento baseava-se no endividamento externo e estatal. Nesse período o Estado investia pesadamente na economia, através dos subsídios para exportação e incentivos fiscais nos setores e/ou regiões passíveis de trazer retorno econômico. Entretanto, esse padrão de investimento, baseado no financiamento externo e estatal, em investimento direto do Estado ou um investimento privado subsidiado⁵⁸ que prevalece durante a década de 70, “entrou em crise quando o fluxo de financiamento externo líquido estancou em 1982, e o Estado foi perdendo sua capacidade de realizar poupança compulsória” (PEREIRA apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 137).

Ainda com Pereira (apud MENDES SEGUNDO, 2005), com o advento do governo democrático do Brasil, em 1985, os gastos sociais voltados para a distribuição de renda foram estabelecidos como prioridade. Esse fato acentuou a deteriorização da capacidade de poupar e de investir do Estado. Dessa forma ressalta: “Apesar do governo ter assegurado que estes gastos sociais não seriam feitos em substituição a investimentos, a manutenção de um nível razoável de investimento público em 1985, só foi possível devido a um aumento do déficit público” (PEREIRA, 1996, p. 88 apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 137).

De acordo com Mendes Segundo (2005), todas as alternativas de adequar o Estado à situação de crise do capital terá como foco o financiamento e a sustentabilidade da ordem do capital. Assim destaca que

⁵⁷ Capítulo XXIV de O Capital – Livro I, Tomo II. Segundo Marx, a acumulação primitiva tornou-se essencial no estágio inicial do desenvolvimento capitalista como formação do estoque básico de capital, e somente, em um estágio posterior, o fenômeno da mais-valia funcionará como meio de apropriação do excedente pelo mecanismo de mercado.

⁵⁸ Empréstimos industriais de longo prazo foram realizados quase que exclusivamente através do Sistema do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (PEREIRA, 1987, p. 11).

não é, portanto, sem razão que, no decorrer do agravamento da crise – quando se desencadeiam o risco da não retomada da elevação das taxas de lucros e a efetivação do pagamento da dívida dos países ricos – se impõem aos países pobres, via organismos multilaterais [...] determinados padrões de financiamento de investimentos regras de gerenciamento e amplas reformas institucionais (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 139).

Para os organismos internacionais, o diagnóstico do Brasil apontava uma deteriorização das finanças do Estado, o que significava submeter-se a um “amplo e contínuo ajuste fiscal e a uma esperada redução do tamanho do déficit público” (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 136). Para o ideário neoliberal, entretanto, isso só seria possível se fosse efetivada, uma reforma do Estado nos moldes de uma administração gerencial e participativa.

Com o propósito de viabilização dessas novas ideias, assim como a adoção dessas novas formas de administração gerencial do Estado,

[...] a escola pública básica se faz necessária para garantir esse processo no sentido de não apenas transmitir os conceitos ou conteúdos mas também adotar esta nova postura administrativa. Afinal, a educação, nessa concepção, é uma ‘mercadoria’ e, como tal, exige maior produtividade, criatividade e competência na sua gestão, além de propiciar, conforme o discurso dos organismos internacionais, o acesso, a equidade e a qualidade, compatíveis com a educação para todos produzida pelo capital na sustentabilidade do seu desenvolvimento para o novo milênio (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 139).

Estudos realizados por Leher (1998 apud MENDES SEGUNDO, 2005, p. 236) mostram a importância do FUNDEF no cenário nacional, essencialmente no que se refere à racionalização dos recursos públicos, além de afirmar que esse Fundo já aparece como estratégia de se construir “o principal meio de encaminhamento da autonomia”, em que se pretende tornar as escolas mais próximas da “realidade local, ampliando o controle dos pais e da comunidade sobre a escola”.

2.3.1 O financiamento e as vinculações legais: aspectos históricos

No que diz respeito ao padrão de financiamento da educação postulado pelo ordenamento legal, faz-se necessário que se trace um breve histórico pois ele permitirá a compreensão das alterações em nível normativo que ocorreram nas vinculações.

Assim sendo, destaca-se que tanto a descentralização na gestão do setor da educação, – notadamente o ensino fundamental – quanto a descentralização dos recursos não são temas novos. Esse nível de ensino tradicionalmente tem sido gerido pelo estado ou pelos municípios, ficando o Governo Federal na atuação de atividades de apoio tais como: provisão de merenda, livro didático, construção escolar, definições de currículo, etc.

A descentralização dos recursos já era objeto de discussão desde as décadas de 20 e 30 através do Manifesto dos Pioneiros da Educação⁵⁹, fato que tem sido objeto de inúmeras reformas. O ponto comum é que as principais fontes de recursos para financiar a educação pública tem sido os impostos e o salário Educação⁶⁰. Durante o percurso constata-se que, em determinados períodos, as regras que regem o financiamento da Educação contaram com a vinculação de recursos e outros não. Ressalte-se, também, que, esses recursos ora se mostravam mais centralizados na esfera nacional, ora menos centralizados. Entretanto, “a ausência de delimitação clara de competências exclusivas das diferentes esferas de governo, de regras que especificassem a distribuição de recursos, e a falta de controle do gasto destes recursos foram constantes” (KOSLINSKI, 2000, p. 46).

A Constituição de 1934 ampliou de forma significativa a presença da educação como preceito constitucional, uma vez que, sob a inspiração do movimento dos “Renovadores”,⁶¹ que defendiam explicitamente a constituição de

⁵⁹ Manifesto dos Pioneiros da Educação, refere-se a um documento escrito por 26 educadores, em 1932, com o título “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”. O citado documento circulou em âmbito nacional com a finalidade de oferecer diretrizes para uma política de educação. O texto do manifesto dizia que, “se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociados sempre as reformas econômicas e educacionais, quer era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-a no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um Sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país”. Segundo o documento, a causa principal dos problemas na educação está na “falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins da educação (aspectos filosóficos e sociais) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas da educação”. Os 26 educadores entendem que “nunca chegamos a possuir uma cultura própria nem mesmo uma cultura geral que nos convencesse da existência de um problema sobre objetivos e fins da educação. [...] O grupo defendia transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares”. O documento defendia ainda “[...] todos os professores devem ter formação universitária, o ensino deve ser laico, gratuito e obrigatório” (DICIONÁRIO..., 2002).

⁶⁰ Como informa Sousa Júnior (2003, p. 89), fontes alternativas de receitas sempre existiram para o financiamento da educação. Porém, devido à precariedade e a pouca constância na cobrança, a exemplo do sistema de rifas adotado no período imperial, esses instrumentos foram diminuindo sua participação relativas no custeio da educação.

⁶¹ Movimento de educadores e intelectuais brasileiros organizados em torno da Associação Brasileira de Educação (ABE) fundada em 1934. Seus líderes mais conhecidos foram Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Anísio Teixeira. Em 1932 os Renovadores publicaram o “Manifesto das Pioneiras da Educação” já citado anteriormente.

fundos para a educação e índices fixos da receita pública para gasto com ela. Assim sendo, estabeleceu uma forma de vinculação em que a União e os municípios deveriam destinar 10% dos seus recursos fiscais para a educação; e os Estados e Distrito Federal, 20%. Entretanto, a Constituição de 1937, submetida à ditadura de Vargas, acaba com esta vinculação.

É importante acentuar que, daí em diante, como mostra Oliveira (1995 apud SOUSA JÚNIOR, 2003), a vinculação aparece e desaparece nos textos constitucionais sempre em decorrência da política mais ou menos autoritária do regime político em vigor.

A derrubada do Estado Novo e a redemocratização do país resultaram na promulgação da Constituição de 1946. As propostas já contadas, no tocante à educação, muito se aproximaram às da Constituição de 1934. A vinculação volta a aparecer, com percentuais de 10% e 20% para União e estados e municípios, respectivamente, provenientes da receita de impostos.

No entanto, este preceito constitucional nunca foi considerado como uma vinculação aritmética, as despesas com educação eram fixadas conforme critérios normais da orçamentação pública, sendo assim, arcadas segundo as necessidades dos serviços, não obedecendo portanto, ao preceito constitucional (SANTOS apud KOSLINSKI, 2000, p. 212).

Nesse período, um fato que merece destaque foi o aumento de municípios fantasmas no país, motivados pela Constituição que promulgou a autonomia dos municípios designando-lhes maior montante de recursos (BARRETO, 1992).

A Lei 4024/61, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, alterou os percentuais a serem investidos pela União, que passou a destinar 12% dos seus recursos, mantendo, porém para Estados e Distrito Federal os 20%. No entanto, essa vinculação não sobreviveu ao período burocrático-autoritário, e a Constituição de 1967, outorgada pela junta militar instalada no governo, suprimiu toda e qualquer vinculação. Ao lado disso, favoreceu a iniciativa privada com o amparo técnico e financeiro inclusive com a concessão de bolsas-de-estudo. Durante esse período, apesar da Lei 5692/71 – que regulamentou os sistemas de ensino – prescreveu a passagem para os municípios de encargos e serviços do ensino fundamental. Assim, não há aumento de transferência de recursos para estes entes federados.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a mobilização da sociedade brasileira pela democratização do país incorporou a luta pela vinculação⁶² de mais verbas para a Educação. Assim, em 1983, é aprovada a Emenda Constitucional nº 24, de autoria do senador José Calmon, regulamentada em 1985 pela Lei nº 7348, fixando percentual de 13% para União e 25% para Estados e Municípios e Distrito Federal. Esse percentual seria alterado, logo em seguida, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na Tabela 2, a seguir visualiza-se o movimento das vinculações nas diversas Cartas Constitucionais e Leis específicas.

Tabela 2 - Vinculação de recursos para a educação, estabelecida nas diferentes constituições e leis específicas. Brasil – 1934-1988

Identificação	Vinculação em %								
	CF/34	CF/37	CF/46	CF/67	EC nº 01/69	EC nº 24/83	CF/88 Art. 212	LDBEN Lei 4.024/61	LDB Ens. 1º e 2º Lei 5.691/71
UNIÃO	10	Revogou a vinculação	10	Revogou a vinculação	-	13	18	12	-
ESTADOS	20		20		-	25	25	20	-
MUNICIPIOS	10		20		20	25	25	20	20

Fonte: Elaboração própria.

Nota: (1) A EC nº 1 de 1969, associou a vinculação à receita tributária e não à receita de impostos como fizeram as demais Constituições.

(2) A Lei 5692/71 – Lei Diretrizes e Base para o Ensino de 1º e 2º graus, conservou as vinculações da EC 1/69 e acrescentou que os municípios aplicassem no ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação (art. 59).

2.4 As Políticas de Financiamento da Educação no Brasil a partir da Constituição de 1988

A reforma da educação e do seu financiamento, conforme já evidenciado, ocorreu num cenário mais amplo de reforma do Estado, a partir de um novo ordenamento constitucional legal, que ocorreu num contexto de descentralização político-administrativa.

Durante a elaboração da Constituição de 1988, foram acirrados os debates entre os diversos segmentos da sociedade sobre as questões da descentralização. Por um lado, ressaltava-se o movimento estabelecido entre a União, os Estados e os municípios, no que se refere às responsabilidades e os níveis de subordinação de cada esfera de governo. Do outro lado, destacava-se a

⁶² A vinculação constitucional de recursos é a previsão, no texto constitucional, de uma alíquota mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação.

participação e o controle público e social na implementação das políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à gestão financeira.

A partir da homologação da Constituição Federal de 1988, o financiamento da Educação recebeu um maior detalhamento, sendo matéria das legislações gerais e também objeto de legislação específica. Dentre elas, citam-se a Emenda Constitucional nº. 14 (EC14) de 112/09/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de nº. 9.394, de 23/12/1996, a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) de nº. 9.424/96 de 24/12/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 09/01/2001 e, mais recentemente, a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de nº. 11.949 de 20/06/2007.

O artigo 205 da Constituição Federal prevê o direito de todos à Educação e o dever do Estado de ofertá-la; já o artigo 206, itens I, IV, V, VI e VII definiu as condições de acesso e de permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimento oficiais, a valorização dos profissionais do ensino, a gestão democrática do ensino público e o padrão de qualidade.

Assim sendo, no tocante ao financiamento da Educação, a Constituição de 1988 não somente preservou a vinculação de recursos como também ampliou as alíquotas para o Governo Federal. De acordo com o artigo 212, “a União, aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino” (BRASIL, 1988).

Entretanto, é a LDB – Lei 9.394/96, que traz inovações quanto à regulamentação do financiamento da Educação. O fato da não definição precisa do que seria “manutenção e desenvolvimento do ensino” pela Lei 4024/61 ensejou a realização de gastos que em nada contribuíram para a melhoria da educação, a exemplo das “estradas intermunicipais [...] sem falar nos estádios esportivos, fontes luminosas em praças fronteiras ao prédio escolar” (SOUSA; SILVA, 1997, p. 109). Os artigos 70 e 71 da Lei 9394/96 especificam melhor os gastos que podem ser considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não poderão ser considerados como gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino, respectivamente.

Convém sublinhar a importância das transferências constitucionais, como instrumento de equalização das disparidades regionais, considerando-se o papel que cada unidade federada desempenha no quadro mais amplo das Políticas Públicas e das suas competências específicas. Nesse sentido, as transferências constitucionais resultantes da Constituição de 1988 significaram um aprofundamento da tendência descentralizadora das finanças públicas no Brasil. Houve uma ampliação da participação de estados e municípios no conjunto das receitas tributárias. Esse esforço redistributivo foi acompanhado também de repasses de obrigações até então, restritos ao Executivo Federal, passando, assim, para os demais entes federativos. O quadro a seguir mostra a situação comentada:

Quadro 2 - Brasil: Competência tributária, transferências constitucionais, por esfera de governo e outros – CF/1988

I.	A União transfere aos Estados:
1.	21,5% do produto da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE (art. 159, inciso I, “a”);
2.	10% do produto da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados – IPI, exp. (art. 159, II);
3.	30% de IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o Estado de sua origem – IOF ouro (art. 153, § 5º, I);
4.	100% do Imposto de Renda dos funcionários dos Estados, suas autarquias e fundações – IRRF – servidores estaduais (art. 157, I);
5.	20% da arrecadação dos impostos residuais (outros tributos que sejam criados pela União (art. 157);
6.	66,6% da contribuição do Salário-Educação.
II.	A União transfere aos Municípios:
1.	22,5% do produto da arrecadação do IR e IPI para o Fundo de Participação dos Municípios FPM (art. 159, inciso I, “b”);
2.	70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em Lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o município de sua origem IOF ouro (art. 153, § 5º, II);
3.	100% do IR dos funcionários dos municípios, suas autarquias e fundações – IRRF – servidores municipais (art. 157, I);
4.	20% do produto do ITR, relativos aos imóveis neles situados (art. 158, II).
III.	Os Estados transferem aos seus municípios:
1.	50% do produto da arrecadação do IPVA (art. 158, III);
2.	25% do produto da arrecadação do ICMS (art. 1158, IV);
3.	25% da participação do Estado na repartição dos 10% do IPI export. Estadual (art. 159, § 3º).
IV.	Outras transferências e recursos partilhados:
1.	Compensação financeira pela extração de minerais; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 23% a Estados e DF; 65% aos municípios; e 12% ao Departamento Nacional de Produção Mineral (art. 20, § 1º);
2.	Compensação financeira pela extração de recursos hídricos; o produto da arrecadação deve ser distribuído: 45% aos Estados e DF; 45% aos municípios; 8% ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), 2% ao Ministério da Ciência e Tecnologia;
3.	Compensação financeira pelo Petróleo, xisto betuminoso e gás natural; o produto de arrecadação deve ser distribuído: 70% aos Estados e DF; 20% aos municípios, 10% aos municípios com estados desembarque.

Fonte: Afonso e Silva (1995, p. 204).

Essa nova estrutura tributária alterou a participação dos entes federados no bolo tributário. Dessa forma, Barreira e Roarelli (1995 apud SOUSA JÚNIOR, 2003, p. 135) mostram que

[...] a participação da União na arrecadação dos recursos fiscais caiu de 12,3% em 1987 para 63,4% em 1991, enquanto Estados e municípios ampliaram respectivamente, de 25,2% e 2,5% para 31,1% e 5,4% no mesmo período [...]. Com a aplicação dos percentuais de transferências, a participação final do bolo fiscal chegou, em final de 1992 ao seguinte resultado: a União caiu de 60,7% em 1987 para 54,9% em 1992; já os estados e municípios ampliaram suas receitas disponíveis de 27,8% e 11,5% para 28,5% e 16,6%, respectivamente.

De acordo com os mesmos autores, a receita disponível dos municípios cresceu em cerca de 50%, em detrimento, sobretudo, das receitas da União. Isto seria elemento confirmador do caráter redistributivo e descentralizador da reforma tributária embutidos na Constituição de 1988.

Convém frisar, entretanto, que a política tributária descentralizadora contribuiu para o agravamento da crise fiscal do Governo Federal. Desse modo, posteriormente, a União criou o Fundo Social de Emergência, logo após denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e atualmente Desvinculação da Receita da União (DRU)⁶³. Esse mecanismo incide sobre impostos e contribuições sociais e não sofre vinculação constitucional em seus recursos – o que possibilitou ao Governo Federal fazer retenção dos recursos destinados às transferências.

Para Sousa Júnior (2003), tal medida reduz de forma significativa o montante de recursos sobre os quais incide o percentual vinculado à Educação. A Emenda Constitucional nº 59/2009 determina a extinção gradativa da DRU para a Educação com percentuais decrescentes até 2011. Com isso, o governo não poderá mais destinar essas receitas para outras finalidades, inclusive para o pagamento da dívida. Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2007), desde a criação da DRU, cerca R\$ 72 bilhões deixaram de ser destinados ao Setor Educacional.

⁶³ O Fundo Social de Emergência (FSE) – fundo atípico, criado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94 cujo objetivo principal era favorecer o Saneamento financeiro da fazenda pública e a estabilização econômica, mais tarde denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a partir de 2000 reformulado, passando a ser denominado Desvinculação da Receita da União (DRU). Referido fundo é resultante da desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições vinculados a gastos específicos. A partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) – 96/03, - tornada Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009, acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato dos Dispositivos Constitucionais Transitórias para reduzir anualmente, a a partir de 2009, o percentual da DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal.

Voltando-se à questão do financiamento da Educação, sublinham-se alguns aspectos do artigo 212 da CF, já citado, que favorecem o entendimento acerca das fontes de recursos que compõem o montante destinado à educação:

- O aumento de 13% para 18% e a consolidação dos 25% para os Estados, Distrito Federal e os Municípios. A LDB delimita os efeitos deste artigo ao determinar que tais percentuais devem destinar-se ao ensino público (art. 69). O artigo determina, ainda, que, no caso de a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica dos Municípios aumentarem tais percentuais o parâmetro a ser respeitado será o determinado por lei e instrumentos legais;
- O referencial para a vinculação é o montante da receita de impostos, que se constitui em uma parte da totalidade dos recursos tributários – compostos, também, pelas taxas e contribuição de melhoria – arrecadadas pelos diferentes entes federados (Figura 1);

Figura 1 – Montante de Recursos de Impostos, em relação às demais receitas financeiras – Brasil - 2009

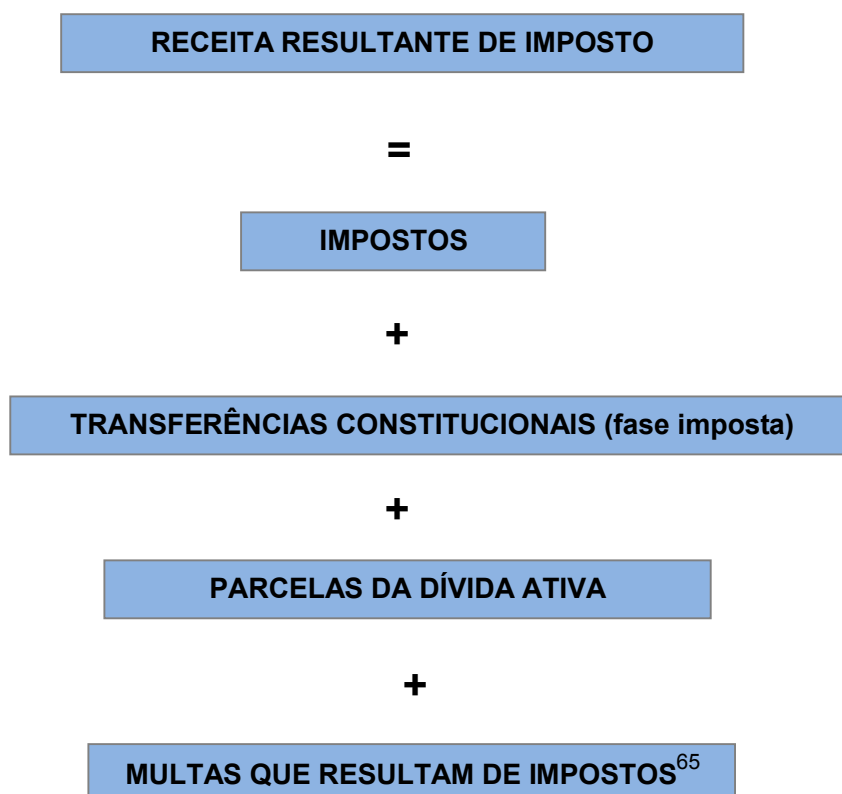


Fonte: Elaboração própria.

- A vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino deve incidir sobre o montante total da receita de impostos. Assim, sendo, deve considerar, além dos impostos propriamente ditos, as transferências

que tenham como origem os impostos e as parcelas de dívida ativa⁶⁴ e das multas decorrentes de impostos (Figura 2).

Figura 2 - Receitas resultantes de impostos



Fonte: Adaptado de Menezes (2005, p. 87).

- Os diferentes níveis e modalidades da Educação podem ser financiados com os recursos oriundos da receita de impostos. A Carta de 1988 determina que o município deve financiar, com prioridade, o ensino fundamental e a educação infantil e os estados e o Distrito Federal, o fundamental e o médio. A LDB, em seu art. 11, esclarece e complementa o art. 212, quando permite ao município o financiamento de ações voltadas a outros níveis

⁶⁴ Dívida ativa é o crédito da Fazenda Pública regularmente inscrito no órgão e por autoridade competente, após esgotado o prazo final para pagamento fixado pela lei ou por decisão final, em processo administrativo regular. Quando a instância federada não recebe a comprovação do pagamento de determinado tributo e/ou multa administrativa que lhe são devidos, a dívida permanece registrada nos arquivos do órgão lançador, em geral à Secretaria de Fazenda. Transcorrido o prazo para pagamento no órgão de origem, o cadastro dos devedores é encaminhado para cobrança. É aí que o débito passa a estar inscrito em dívida ativa, a exemplo dos debates relativos a IPTU, taxas municipais, ISS, ITBI e multas (ABC da Dívida..., 2007).

⁶⁵ Maiores detalhes ver Menezes (2005, p. 85-87).

somente quando estiverem atendidas, de forma plena, “as atividades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimas (25%) vinculados pela CF/88 (inciso V).

- Os recursos vinculados devem ser direcionados exclusivamente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A LDB, em seus artigos 70 e 75 apresenta as despesas que podem e que não podem ser computados como MDE.
- Os 25% a serem aplicados na Educação não correspondem a um percentual mensal, mas a uma média, que tem como base a arrecadação real⁶⁶ que deve ser apurada e corrigida trimestralmente (LDB, art. 69, § 4º).
- Para impedir a dupla contagem dos recursos para educação, passando uma ideia inflacionada do investimento na área, o art. 212, § 1º determinou que a “parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir”.
- O percentual mínimo a ser destinado a MDE, não poderá financiar os programas suplementares de alimentação escolar e assistência à saúde do educando, devendo tais despesas serem financiadas com recursos oriundos de contribuições sociais e outros recursos orçamentais (art. 212, § 4º).
- Finalmente, a contribuição social do salário-educação, inicialmente destinada exclusivamente ao ensino fundamental, e atualmente extensiva à educação básica deverá compor um montante para além daquele vinculado à educação (art. 212, § 5º.)

Após essas considerações sobre a vinculação constitucional dos recursos (art. 212, CF) convém tecer, ainda, breves apreciações sobre as fontes do financiamento da educação:

- a) receitas de impostos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

⁶⁶ Arrecadação real é a diferença entre a receita e a despesa prevista e as efetivamente realizadas.

- b) receitas de transferências constitucionais e outras transferências que sejam originados nos impostos;
- c) a receita do salário-educação; e
- d) a receita de incentivos fiscais todos classificados como tributos⁶⁷.

A receita pública é o meio pelo qual o estado busca garantir os recursos financeiros para a consecução das suas políticas, dentre elas a educação. Para a formação dessa receita, a tributação constitui-se na forma pela qual a maior parte dos recursos públicos é obtida, e nessa categoria inclui-se a Educação. Assim sendo, parte significativa dos recursos educacionais advém de percentuais que incidem sobre os impostos e não sobre a totalidade dos tributos. É importante saber conceituar e distinguir os impostos entre as diferentes espécies de tributos constituindo-se em condição para o entendimento da situação do financiamento da educação pública.

Na condição de “prestação pecuniária”⁶⁸, o tributo tem por objetivo “assegurar ao Estado os meios financeiros para a consecução de seus objetivos” (MACHADO JR.; REIS, 2004, p. 24).

O art. 145 da Constituição Federal de 1988 e o art. 5º do Código Tributário Nacional definem 3 (três) espécies de tributo: as taxas, as contribuições de melhoria e os impostos.

Constam, ainda, no título VI – Da tributação e do orçamento, os art. 148 e 149, os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais respectivamente, o que leva a um entendimento de natureza de tributo. Dessa forma, os tributaristas e estudiosos do assunto admitem a existência de cinco modalidades de tributos: as taxas, as contribuições de melhoria, os impostos e as contribuições sociais⁶⁹ e os empréstimos compulsórios, sendo ainda muito controverso a caracterização deste último como um tributo.

⁶⁷ Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Código Tributário Nacional – CTN, art. 3º).

⁶⁸ Ato pelo qual alguém cumpre a obrigação que lhe cabe em dinheiro, ou de forma representada por dinheiro.

⁶⁹ As contribuições sociais apresentam distinção constitucional específica, cabendo à União a exclusividade de sua instituição. São tributos pagos pelas empresas e trabalhadores para a consecução das despesas em Assistência e Previdência Social. De acordo com o art. 149 da CF/88 as contribuições sociais se dividem em três espécies: a) contribuições de intervenção do domínio econômico – CIDE; b) contribuições de interesse das categorias profissionais; c) contribuições de seguridade social (MENEZES, 2005, p. 94).

Convém pontuar que o montante dos recursos destinados à educação é constituído apenas da parte das receitas de impostos e da contribuição social do salário-educação que será melhor detalhado no decorrer deste trabalho. Assim sendo, fora o salário-educação, os recursos das demais contribuições sociais – significativa fonte de recursos tributários do país – não são destinados para investimentos educacionais.

O quadro a seguir mostra os impostos elencados na Constituição Federal de 1988, por esfera de arrecadação, evidenciando-se o modelo federativo, que é o Estado brasileiro.

Quadro 3 - Brasil: composição dos impostos na CF/88, segundo esfera arrecadadora

ESFERA COMPETÊNCIA	DENOMINAÇÃO DO IMPOSTO	SIGLA
UNIÃO (art. 153)	Imposto sobre importação de produtos estrangeiros	I.I.
	Imposto sobre exportação de produtos nacionais ou nacionalizados	I.E.
	Imposto sobre a renda ou proventos de qualquer natureza	I.R.
	Imposto sobre produtos industrializados	I.P.I.
	Imposto sobre operação de crédito, câmbio e seguro ou relativo a títulos e valores mobiliários	I.O.F.
	Imposto sobre a propriedade territorial rural	I.T.R.
	Imposto sobre grandes fortunas, nos termos da lei complementar (não regulamentado)	I.G.F
ESTADOS e DF (art. 155)	Imposto sobre transmissão, causas mortis e doação de quaisquer bens ou direitos	I.T.C.M
	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior	I.C.M.S
	Imposto sobre a propriedade de veículos automotivos	I.P.V.A
	Adicional de 5% sobre o Imposto de Renda ⁷⁰	
MUNICÍPIO (art. 156)	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	I.P.T.U
	Imposto sobre transmissão entre vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direito a sua aquisição	I.T.B.I
	Imposto sobre Serviço de qualquer natureza	I.S.S.Q. N

Fonte: Negri (1997, p. 19).

Os estudos de Rezende Pinto (2000) e Monlevade (2001), respectivamente, revelam que, considerando-se as três esferas governamentais, os impostos de maior relevância financeira são o IR na esfera federal, no âmbito estadual o ICMS e na esfera municipal o ISS e o IPTU. Dessa forma, a conjunção do ICMS com o IR e o IPI somam mais de 80% do total da arrecadação nacional de

⁷⁰ Decreto-Lei 2.462 de 30.08.1988 “[...] incidirá sobre a parcela do lucro real [...] e cria um imposto de renda adicional para pessoas jurídicas [...]”. Disponível em: <<http://www.glin.gov>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

impostos; sendo que só o ICMS responde por, aproximadamente 50% daquela arrecadação.

Para Menezes (2005, p.110), a análise do quadro anteriormente citado mostra “[...] o caráter regressivo de nossa matriz de impostos”, caracterizada principalmente pelo predomínio de tributos indiretos que pela sua natureza são repassados aos preços finais dos produtos, pelo fato de que tais tributos incidem sobre o consumo. Nesse sentido “pobres e ricos pagam o mesmo valor, embora possuam rendas e capacidades contributivas distintas” (REZENDE PINTO, 2000, p. 25).

É fato que os municípios mais pobres, em geral com baixo índice de urbanização, têm baixa arrecadação do IPTU, enquanto os estados mais pobres também com baixo índice de industrialização, terão baixa arrecadação do ICMS. Baseado nesse raciocínio, a matriz arrecadadora de impostos não favorece a equidade no âmbito das diferentes instâncias federada. Menezes (2005, p. 97) concorda com o autor acrescentando que

[...] a necessidade, a capacidade de arrecadação se apresentam inversamente relacionadas no âmbito das esferas administrativas de maior carência financeira, prejudicando, entre outras áreas, a educacional, que tem a maior parte de seus recursos decorrente de percentuais vinculados aos impostos.

As transferências constitucionais se tornam, portanto, alicerces do financiamento das políticas sociais – em especial a educação – dos estados e municípios mais pobres que, possuindo baixa capacidade de alavancar recursos próprios, vislumbram nas transferências uma possibilidade de promoção dos seus indicadores sociais.

A Carta de 1988 determina, também, como fonte de recursos destinados à educação a receita do salário-educação. É competência exclusiva da União, a instituição das contribuições sociais, podendo os estados, o Distrito Federal e os municípios utilizarem-na somente para custeio de sistemas de previdência e assistência social dos seus servidores (art. 149 CF/1988).

Segundo Menezes (2005, p. 101) a instituição de um grande número⁷¹ de contribuições sociais no país, nos últimos anos, como suporte de financiamento das

⁷¹ Segundo Rezende Pinto (2000) existem, só no âmbito federal, mais de cinquenta contribuições sociais, a exemplo de algumas mais importantes em termo de arrecadação: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição para Formação do Patrimônio do Servidor Público e Privado (PIS/PASEP).

políticas sociais “[...] além de ter se tornado a principal responsável pelo grande número de tributos que recaem sobre o contribuinte brasileiro, prejudica o financiamento da educação uma vez que sobre elas não incide a vinculação constitucional”. Considerando-se que a maior parte da receita das contribuições permanece nos cofres da União – já que “[...] não existe mecanismos de transferências de seus recursos entre os níveis de governo, como acontece com os impostos” (MENEZES, 2005, p. 101). Nesse caso, os estados e municípios ficam prejudicados, por não contarem com a disponibilidade desses recursos.

No conjunto, à educação interessa particularmente a contribuição do salário-educação. Constituindo-se na segunda maior fonte, depois dos impostos, foi apresentada pela CF/88 como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público (art. 212, § 5º)⁷².

A Emenda Constitucional nº. 53 de 19/12/2006 deu nova redação a esse parágrafo assim descrito “[...] a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. E, ainda, o Decreto nº. 6.003 de 28/12/2006 regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se refere este parágrafo. É que, essa contribuição, na condição de ‘fonte adicional’ [...] não deve integrar o percentual mínimo de recursos vinculados a educação, mas compor um percentual voltado a este” (MENEZES, 2005, p. 102).

Regulamentado pela Lei nº 4.440 de 27/01/1964, o salário educação é definido como contribuição compulsória das empresas destinadas ao ensino público, de forma completamente diferente da que se apresenta hoje, objetivando, então, cumprir o art. 168, inciso III da Constituição de 1946. Também a Constituição de 1967 – art. 178, e Emenda Constitucional nº. 1169 e Lei nº. 5692/71, art. 47 e 48, que fixavam as diretrizes e bases para o ensino de 1º grau, contemplam determinações para o salário-educação.

A CF/1988 priorizou o caráter suplementar dos recursos do salário-educação no financiamento do ensino fundamental público, deixando de colocar em primeiro lugar, como nos ordenamentos anteriores, a responsabilidade direta da contribuição social destinada à educação pelas empresas a seus empregadores e

⁷² Originalmente o citado parágrafo era assim descrito: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhido na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”.

dependentes. É um ponto relevante e controverso da aplicação dos recursos entre o ensino público e o privado (CASTRO, 2001). Assim sendo, as empresas poderiam proceder ao recolhimento direto do valor devido do salário-educação (via rede bancária) ou deduzir da aplicação realizada, de forma direcionada, na Educação de seus empregados e dependentes por meio do Sistema de Manutenção do Ensino (SME)⁷³.

Convém sublinhar, entretanto, que a EC 14/1996, com a nova redação dada ao § 5º do art. 212⁷⁴, reduziu a expansão do SME. Isto em parte se deve às muitas irregularidades e distorções verificadas no sistema, além da propalada denúncia de migração de recursos da esfera pública para a privada (decorrentes de aquisição de bolsas de estudo e indenização de despesas efetuadas).

Dessa forma, os recursos daquela contribuição social ficam exclusivamente no ensino fundamental público. Apesar disso, a lei nº. 9.424/1996 que regulamenta a EC 14/1996 assegurou os direitos adquiridos pelas empresas e seus respectivos empregados beneficiários, vedados, entretanto, novos ingressos (art. 15, § 3º).

Atualmente, o salário-educação, disciplinado pela Lei nº 9.424 de 24.12.1996, corresponde a uma alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas vinculadas à Previdência Social - INSS. À conta de taxa de manutenção e administração o INSS retém aos seus cofres 1% do total recolhido.

Duas são as formas de recolhimento efetuadas pelas empresas ao salário educação. As empresas optantes pelo SME recolhem a contribuição direta ao FNDE, as demais têm sua arrecadação realizada pelo INSS.

Do total da arrecadação bruta, 20% é destinado a DRU. Do total restante são deduzidas as despesas em aquisição de bolsas. O valor resultante é dividido em

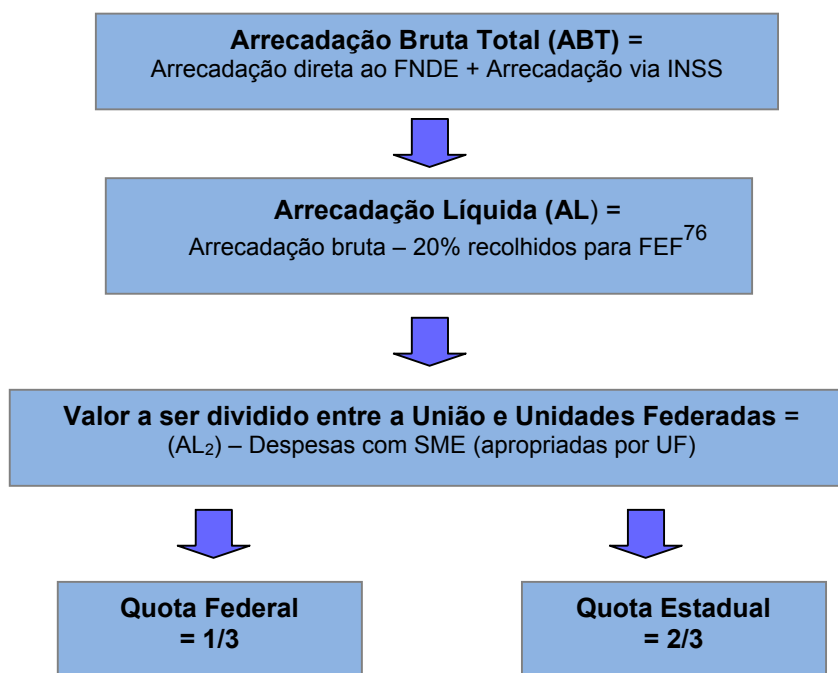
⁷³ O Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME) constitui-se no Programa pelo qual a empresa, contribuinte do salário-educação, propicia a seus empregados e dependentes o direito social de obter o ensino fundamental por meio das seguintes modalidades: manutenção de escolas próprias; indenização de dependentes e aquisição de vagas. No tocante às duas primeiras modalidades, os valores recolhidos pelas empresas devem ser deduzidos das despesas por elas realizadas. Quanto à “aquisição de vagas” a empresa recolhe integralmente o valor da contribuição e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) remunera a escola.

⁷⁴ “[...] o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhidos pelas empresas, na forma da lei” (CF/88, art. 212, § 5º).

duas cotas⁷⁵: 1/3 para a quota federal e 2/3 para a quota estadual, as quais são distribuídas mensal e automaticamente pelo FNDE.

Os caminhos percorridos pelos recursos do salário-educação, antes de chegar às unidades federadas, podem ser visualizados na figura a seguir:

Figura 3 - Caminhos percorridos pelo salário-educação até as unidades federadas



Fonte: Menezes (2005, p. 105).

No processo de distribuição dos recursos, os mecanismos de decisão são automáticos e estabelecidos no aparato institucional. Assim sendo, os dois terços do valor retornam aos estados proporcionalmente à sua arrecadação, de acordo com a Lei nº. 9766/98 e o Decreto nº. 3.142/99. Aí é determinado que pelo menos 50% do total dessa quota sejam repartidos com os municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino conforme o apurado pelo Censo Escolar. O fato de a Lei facultar aos estados regulamentar esse aspecto e não determinar data, fez com que a grande maioria dos estados não cumprissem essa determinação.

⁷⁵ As cotas de 2/3 e 1/3 à época são calculadas sobre 90% do recolhimento. Os outros 10% financiam programas de Transporte Escolar (PTE) e EJA, que atualmente é coberto com recursos do FUNDEB.

⁷⁶ Essa dedução deixou de existir com a Desvinculação de Receitas da União (DRU) – CF art. 76 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 27/2000.

O terço restante (quota federal) é destinado ao FNDE, para ser gasto em programas de livre iniciativa do MEC, voltados para o ensino fundamental⁷⁷.

Convém ressaltar que o salário-educação, a exemplo de outras contribuições sociais cuja arrecadação se baseia na folha de salários, apresenta problemas a exemplo do que informam Resende Pinto (2000) e Castro (2001), pois qualquer retração na atividade econômica tem consequência direta na queda de sua arrecadação; a maioria dos recursos advém de setores mais atrasados da economia intensivos em mão-de-obra, em detrimento dos setores que trabalham com alta tecnologia e que empregam menos e acabam pagando menos também. Nesse sentido, constata-se a vulnerabilidade dessa fonte de financiamento da educação. Seguro seria alicerçar a incidência em outras bases, tais como no faturamento ou no lucro das empresas.

2.4.1 O FUNDEF: fundamentos e reflexos na educação básica

A partir dos anos 1980 e durante toda a década de 90, as políticas de desenvolvimento social, engendradas no país, foram norteadas por mudanças estruturais nas formas de sua gestão. A educação como afirma Castro, Barreto e Corbucci (2000), um serviço social básico, tem um peso significativo, considerando-se a determinação de seus efeitos sobre a dinâmica constitutiva da eficiência sistêmica. Essa área é presente no núcleo de qualquer política social e também abarca boa parte do gasto governamental. Assim sendo, a análise das ações que busquem aumentar a eficiência, eliminar desperdícios, promover a descentralização, universalizar sua cobertura bem como favorecer a melhoria da qualidade são fundamentais para compreender-se as reformas em curso.

Conforme já se destacou, entrou em pauta na agenda da reforma do Estado, a partir de 1985 (era pós-autoritária), uma nova inflexão da descentralização como modernização da escola pública e como estratégia para alcançar maior eficiência e equidade na gestão dos recursos sociais. Para Koslinski (2000, p. 71) vários segmentos da sociedade tinham como pressupostos o fato de que a “gestão descentralizada (municipalizada) ao aproximar a sociedade política da sociedade

⁷⁷ Os programas aprovados pelo FNDE, via Projetos (PTA) para os Estados são: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

civil, flexibilizaria e democratizaria a gestão e os gastos públicos, corrigindo a forma centralizada de gastos ocorridos nos anos anteriores”.

A inclusão de políticas sociais em seu conjunto conferiu à Constituição Federal de 1988 um caráter de “inovadora” e “preocupada” com as reivindicações dos grupos populares. No tocante à Educação, a Constituição garante o ensino público e gratuito nas escolas oficiais como: a educação infantil, a universalização do ensino fundamental e do ensino médio, a educação superior, assim como a erradicação do analfabetismo em dez anos. Conforme informa Mendes Segundo (2005), esse propósito legal, apresenta três tipos de recursos financeiros que foram determinados para o suporte a essa política: os percentuais vinculados a impostos, as transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino e as contribuições como reforço desse financiamento.

As ações de descentralização foram orientadas pelos princípios e diretrizes gerais estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aprovada pelo Congresso em 1996⁷⁸, cuja estratégia foi concebida como transferência, assunção, ou ainda ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação básica.

A ideia de que a universalização do ensino fundamental nos termos previstos pela CF/1988 havia sido obstaculizada pela ineficiência na gestão dos recursos constitucionalmente previstos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, pareceu ser o entendimento que levou à proposição do FUNDEF, pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Foi no âmbito do ensino fundamental que ocorreram os avanços mais significativos. Os padrões centralizadores, que historicamente moldaram a atuação federal, constituíram-se no foco de atuação do Ministério da Educação MEC. Dessa forma, os esforços do governo federal rumo à descentralização do setor da educação ficaram evidentes, entre outras medidas, a Emenda Constitucional

⁷⁸ Este diploma legal institui para o ensino fundamental uma série de inovações, com destaque para: a) necessidade da União estabelece um padrão básico de oportunidades educacionais e do correspondente custo mínimo por aluno (art. 74); b) o caráter redistributivo e supletivo da União e dos estados (art. 8º, 9º e 10º); e c) o mínimo de 200 dias letivos (800 horas/aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo integral. Explicita também diretrizes para a formação e valorização dos profissionais da educação. Trata ainda dos recursos financeiros, fixando normas relativas ao cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece os percentuais de aplicação mínima desses recursos pelas três esferas do governo, como já citado anteriormente no corpo deste trabalho.

14/1996, que modificou os art. 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e deu nova redação ao art. 60 de suas disposições transitórias. A citada emenda determinou um outro padrão de financiamento para educação fundamental:

a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus municípios [...] é assegurada mediante a criação no âmbito de cada Estado e ao Distrito Federal de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério, de natureza contábil (E.C.Nº 14/96. Art. 5º § 10).

Acorde à EC14/96, o FUNDEF foi previsto na LDB 9394/96, criado pela Lei 9424/96 e regulamentado pelo Decreto Federal 2264/1997. Representou um novo padrão de financiamento da educação, pois pretendia corrigir a má distribuição de recursos entre as regiões e diminuir as desigualdades que caracterizavam a rede pública de ensino no país.

A EC14/96 previa a criação de um fundo onde transitariam consideráveis recursos para o financiamento do ensino fundamental. Reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, referentes à vinculação de 25% das suas receitas de impostos, assim como das que lhes forem transferidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. O conjunto de leis dela decorrentes estabeleceu que os entes federados, a partir de 1988, deveriam alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao prescrever a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

Estabeleceu também:

- a) ser de competência de cada estado, município e do Distrito Federal a responsabilidade em contribuir com os recursos necessários à constituição do FUNDEF.
- b) o compromisso da União⁷⁹ em complementar os recursos do FUNDEF, sempre que em quaisquer que sejam as unidades federadas, o seu valor *per capita* não alcançar o mínimo nacionalmente definido.

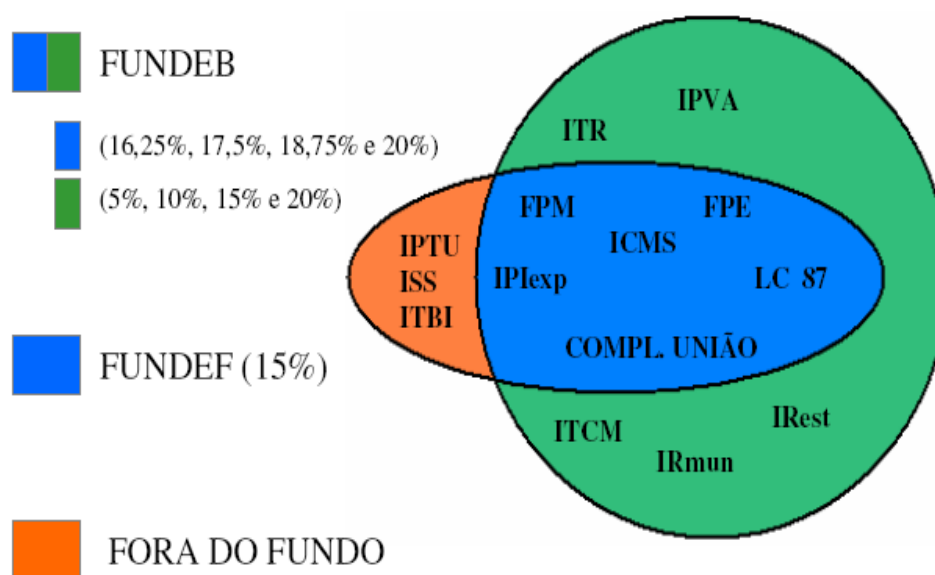
Assim, os recursos do Fundo foram constituídos por 15% das seguintes fontes: parcela do imposto sobre circulação de mercadorias e a prestação de serviços na área de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação -

⁷⁹ Isto, em função dos desníveis sócio econômicos existentes entre as Unidades Federadas (UF) os quais acarretam baixo gasto anual por aluno, realidades constatada sobretudo nas regiões norte e nordeste.

ICMS; devida ao Distrito Federal, estado, município; do fundo de participação dos estados e do Distrito Federal (FPE) e dos municípios (FPM); da parcela do Imposto sobre produtos industrializados (IPI), proporcional às exportações (IPIEXP); da desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) além de recursos da complementação da União já citada.

O diagrama a seguir mostra a composição do FUNDEF aliado ao FUNDEB, assunto que será explorado mais adiante. Convém já enfatizar nesse ponto, que o único recursos novo, gerado pelos fundos, se refere à participação da União no financiamento das redes estadual e municipal.

Figura 4 - Composição do FUNDEF absorvido pelo FUNDEB - Brasil



Fonte: MEC/SEF

Os valores devidos aos estados e a cada um dos seus municípios são determinados segundo a divisão do montante dos recursos pelo número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais no ensino fundamental⁸⁰. Nesse

⁸⁰ As informações sobre o número de matrículas são coletadas e informadas pelo Censo Escolar. Este é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC) em parceria com os governos estaduais (Secretaria Estadual de Educação) e prefeituras municipais. Os dados são levantados entre os meses de março e abril de cada ano, consolidados por estado, no âmbito das secretarias estaduais de educação, processados a partir da plataforma mantida pelo INEP e publicado no Diário Oficial da União. Após a publicação dos dados preliminares, que permitem a estados e municípios procederem à retificação de dados eventualmente incorretos, é procedida à publicação em caráter definitivo (no final do mês de novembro de cada ano) e utilizados para o cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF para o ano seguinte (ver FUNDEF – manual).

sentido, o FUNDEF representou uma minirreforma tributária, como informa Koslinski (2000, p. 2) “já que estes 15% compõem um fundo que é redistribuído para as redes estadual e municipal do ensino fundamental, obedecendo ao critério de número de matrículas”.

Esta “minirreforma tributária” no setor de educação, ainda segundo a autora, faz parte de uma política de descentralização engendrada pelo governo federal cujas diretrizes eram priorizar o investimento no ensino fundamental e descentralizar tanto o financiamento quanto a gestão desse nível de ensino para as redes estaduais e municipais.

Iniciativas como essas, entretanto, têm suas raízes na descentralização, implementadas, ainda na primeira metade da década de 80 por iniciativa de alguns estados e municípios que já vinham implantando experiências visando a melhoria da qualidade do ensino e, de certa forma, a valorização do magistério. Mas, como informa Castilo (apud DRAIBE, 2000, p. 7), foram movimentos que apontaram para “tais direções nem sempre harmonizadas e coerentes”: a) desconcentração; b) municipalização e c) parcerias e cooperação.⁸¹

Segundo o autor, até recentemente, a municipalização do ensino fundamental não contava com o apoio dos professores nem interesses dos prefeitos. Isto porque, para os professores, ficar sob a égide da esfera municipal poderia resultar em perdas de benefícios salariais conquistados; e para os prefeitos, significaria aumento de despesas com a ampliação da oferta de ensino.

Ao que tudo indica, essa tendência passou a ser invertida em decorrência da implantação do FUNDEF, pois, quando se observam os resultados dos censos educacionais de 1997 e 1998 (primeiros anos da implantação do Fundo), até o ano de sua vigência, constata-se que houve um aumento excepcional das matrículas no ensino fundamental sob a responsabilidade das redes municipais⁸².

⁸¹“Em primeiro lugar, destaca-se a descentralização das instâncias decisórias com eventuais supressões de instâncias intermediárias ou órgãos regionais, observando-se uma clara tendência a privilegiar a unidade de ensino e não a de governo no processo de autonomização. Em segundo lugar, verifica-se a municipalização da educação pré-escolar e, em menor medida, a da educação fundamental. Finalmente observa-se a multiplicação de parcerias e formas de cooperação com organizações da sociedade civil (ONGS, cooperativas, fundações empresariais, etc.) e, em menor medida, com o setor privado” (DRAIB apud CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 7).

⁸² Se no biênio 1995/1996, o crescimento da matrícula inicial nas redes municipais foi de 4,17%, nos dois anos seguintes atingiu respectivamente, 13,9 e 21,5% (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 7).

À criação do fundo, instalou-se também a defesa da prioridade do ensino fundamental correspondente a oito anos de escolaridade. Aliada a essa prerrogativa, a Lei do FUNDEF determinou ainda a valorização dos profissionais que atuam no magistério ao estabelecer que 60% dos recursos do Fundo (portanto, 60% dos 15% mencionados) deveriam ser destinados à remuneração dos professores em efetivo exercício das suas atividades no ensino fundamental público. Os 40% restantes deveriam ser utilizados no pagamento dos demais trabalhadores da educação, não integrantes do magistério, como também no custeio de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Este item foi reforçado e devidamente esclarecido a partir da promulgação da Lei 9.494/96 – LDB em seus artigos 70 e 71.

Avaliação feita pelo INEP, em 1999, quando da primeira avaliação do FUNDEF, demonstrou que a redistribuição dos recursos favorecidos pelo Fundo, significou um ganho real de receita em torno de 22,7% para as redes municipais de ensino nos municípios da Região Nordeste.

Segundo a mesma fonte, o crescimento real das receitas destinadas ao ensino fundamental foi de 89%, e na Região Norte, o crescimento foi de 47%. Para o governo Fernando Henrique Cardoso, essa iniciativa beneficiou especialmente 2.159 municípios das regiões mais pobres do país, carentes de recursos e de infraestrutura social, sendo a maioria no Norte e Nordeste (MENDES SEGUNDO, 2005, p. 145). O valor *per capita* aluno/ano, matriculado nas escolas públicas municipais em tais municípios, ficava aquém do piso mínimo nacional, fixado, inicialmente em R\$ 315,00, caso específico do Maranhão. O assunto é detalhado no capítulo III desse trabalho.

Na avaliação do então ministro Paulo Renato de Souza, a prioridade do acesso ao ensino fundamental, para crianças de 7 a 14 anos, possibilitou, no período de 6 anos (1995-2000), um crescimento nos índices de acesso à escola na ordem de 95% no país. Na análise de Mendes Segundo (2005, p. 49), a partir de dados do SAEB-2001, a rede pública responde por 91%, do atendimento do ensino fundamental, ou 32.089.809 alunos, enquanto apenas 9% (3.208.288) são atendidos pela rede particular.

Ainda na avaliação da autora, antes do FUNDEF, cerca de 308 municípios gastavam mais de R\$ 100,00 por aluno/ano; em 613 municípios, esse valor variava de R\$ 101,00 a R\$ 150,00; em outros 474 municípios, eram investidos

entre R\$ 151,00 e R\$ 200,00 e entre os que investiram de R\$ 201,00 a R\$ 315,00 havia outros 764 municípios.

A Tabela 3 a seguir, mostra a variação do custo aluno do FUNDEF no período de 1996 a 2006. A distribuição dos recursos do FUNDEF considera o diferencial de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipo do estabelecimento.

Tabela 3 - Valores correntes do custo-aluno fixados em decretos pelo Governo Federal – Brasil – 1997-2006

Ano	Valor mínimo fixado anualmente			Ato legal
	1ª a 4ª	5ª a 8ª ed. especial	1ª a 8ª série	
1997	300,00	300,00	300,00	Art. 6º § 4º. Lei nº. 9.424/96
1998	315,00	315,00	315,00	Dec. nº. 2440, 27.12.1997
1999	315,00	315,00	315,00	Dec. nº. 2935, 11.01.1999
2000	333,00	349,65	-	Dec. nº. 3326, 31.12.1999
2001	363,00	381,15	-	Dec. nº. 3742, 01.02.2001
2002	418,00	438,90	-	Dec. nº. 4103, 24.01.2002
2003 ⁽¹⁾	446,00	468,30	-	Dec. nº. 4861, 20.10.2003
2004	537,00 ⁽²⁾	564,00	-	Dec. nº. 4966, 30.01.2004
2005	620,56 ⁽³⁾	651,59 ⁽⁵⁾	-	Dec. nº. 5374, 17.02.2005
2006	682,60 ⁽⁴⁾	716,73	-	Dec. nº. 5690, 03.02.2006

Fonte: www.planalto.gov.br/legislacao.

(1) A partir de janeiro de 2003 foi definido o valor de \$ 446,00 e 468,30 para 1ª a 4ª e 1ª e 8ª ed. Especial, respectivamente.

(2) Escolas urbanas.

(3) Escolas rurais.

(4) Especial e 5ª a 8º rural passou a R\$ 666,00; 1ª a 4ª rural R\$ 632,97.

(5) Especial e 5ª a 8º rural passou a R\$ 730,38; 1ª a 4ª rural R\$ 696,25.

Como expressa a Tabela 3, para o exercício de 1997, o § 4º da Lei 9.424/96 definiu que “no primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais)”. Alvo de inúmeras críticas sobre o FUNDEF foi a adoção do custo-aluno. Os valores definidos pelo governo federal, foram sempre ponto de discórdia nos mais diversos setores da sociedade. Reza o dispositivo legal que o Governo Federal deve a cada ano estipular um valor mínimo nacional por aluno. Afirma ainda que esse valor deve guardar relação entre o montante dos recursos disponíveis e as matrículas do ensino fundamental, mais as estimativas de crescimento das mesmas.

Entretanto, o governo adotou, para 1997, o primeiro ano (experiência piloto) do FUNDEF⁸³ o valor de R\$ 300,00. Para Amaral (2001) caso o governo

⁸³ De acordo com a Lei 9.424/98 a obrigatoriedade e automaticidade da participação dos estados e municípios no FUNDEF, ocorreria a partir de 1998. Em 1997, aderiram, como “piloto” os estados do Pará, Espírito Santo e alguns municípios do Ceará.

tivesse respeitado a metodologia da Lei 9.424/96, o valor mínimo deveria ser, já em 1997, de R\$ 365,75.

Em 1998, ano de início da obrigatoriedade de adoção do fundo por parte dos estados, o governo adotou um valor de R\$ 315,00. Nos estudos de Pinto (2000), pelo valor estimado este custo seria de R\$ 419,00. Se este valor tivesse sido adotado pelo MEC, a contribuição do governo federal aos estados estaria em torno de R\$1,5 bilhões de reais. Com os R\$ 315,00 definidos para o custo-aluno, a complementação da União resultaria em apenas R\$ 425 milhões.

Para os exercícios seguintes, o § 1º da Lei 9.424/96 estabeleceu que o

valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total do Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, inciso I e II.

Assim sendo, a partir de 1988, a relação entre receita e números de alunos e o valor mínimo por aluno/ano deveriam ser estabelecidos considerando-se as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, com diferenciação de valores, em função do custo existente para atendimento dos alunos: da 1ª a 4ª séries; da 5ª a 8ª série; dos estabelecimentos de ensino especial e de escolas rurais.

Entretanto, pelo que evidencia a Tabela 3, apenas a partir de 2003 é que este preceito legal passou a ser considerado. Pela análise feita pelo MEC⁸⁴ (BRASIL, 2002), verifica-se que entre 1998 e 2002, a atualização do valor mínimo nacional incidiu apenas sobre o valor de R\$ 300,00, inicialmente fixados pela Lei de regulamentação do FUNDEF, tanto que, nesse período, para uma inflação de 42,1% (medida pelo IPCA/IBGE⁸⁵), na correção do valor mínimo considerou-se apenas o efeito da inflação no período.

Os critérios de fixação com diferenciação de valores, anteriormente citados, deveriam prevalecer por cinco anos (considerados a contar da promulgação da EC nº 14, portanto até setembro de 2001) a partir do que deveria o valor-aluno corresponder ao valor-padrão-mínimo de qualidade do ensino, conforme estabelecido nos § 4º, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

⁸⁴ Segundo o Relatório Grupo de Trabalho criado pela Portaria/MEC nº. 229/2002 (BRASIL, 2002).

⁸⁵ Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) – é uma ferramenta, utilizada pelo IBGE, para aferir e acompanhar a evolução da inflação. Este índice retrata a alta dos preços ao consumidor no país, para faixa de renda familiar ente 1 e 40 salários mínimos. É medido do dia primeiro ao último dia do mês, sendo o índice usado para as metas de inflação do Governo.

nos seguintes termos: “A União, os Estados e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de 5 anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”.

Assim sendo, como informa o Relatório MEC (BRASIL, 2002, p. 4) os critérios dos repasses do FUNDEF deveriam ter sido obedecidos:

- a) na primeira etapa (5 anos do Fundo, incluindo em 2001) o valor de referência tinha como base o conceito de capacidade de gasto por aluno, calculado a partir do montante de recursos formadores do FUNDO, de forma a identificar a capacidade de despesas anuais por aluno a serem realizadas com recursos gerados;
- b) na etapa seguinte (a partir de 2002), o valor mínimo deveria corresponder ao “custo-aluno-qualidade, com padrão definido em função da variedade e da quantidade mínima de insumos por aluno, indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem” (art. 4º, IX da LDB).

Conforme informação anterior não foi considerado por parte do MEC, quando da definição do valor mínimo do FUNDEF, os parâmetros previstos na lei, mais especificamente: a receita do FUNDEF, o número de alunos do Ensino fundamental e estimativas das novas matrículas⁸⁶.

Convém pontuar ainda que nos anos de 1998 e 1999 não foi observado nenhum dos critérios de diferenciação previstos na norma legal, continuando-se como em 1997, com valor único para todo ensino fundamental. Como mostra ainda a tabela anterior, somente a partir de 2000 foi iniciado o atendimento dessa diferenciação, mesmo assim de forma parcial, uma vez que: a) as escolas rurais não foram beneficiadas com valores diferenciados; b) apenas os dois seguimentos (1ª a 4ª e 5ª a 8ª) tiveram valores distintos, além de admitir custo para Educação Especial como os do ensino regular de 5ª a 8ª série equivalentes; c) não houve estudos criteriosos de custos para justificar o diferencial de 5% entre os dois valores atribuídos aos segmentos 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries.

⁸⁶ O MEC considerou tecnicamente impraticável a adoção do critério de estimativas de novas matrículas, apesar do Tribunal de Contas da União determinar por meio da Decisão nº 620, de 08.09.1999 “[...] que o MEC adote as providências necessárias no sentido de que os critérios previstos no § 2º, art. 2º, da Lei nº. 9424/96 – diferenciação de custo por aluno – e na alínea “b” § 2º, art. 2º do Dec. 2264/97 – estimativa de novas matrículas – sejam observadas no cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF” (BRASIL, 2002, p. 5).

Apesar da cobrança feita pelo órgão de controle externo – TCU, sobre a diferenciação custo aluno, o MEC⁸⁷ admitia “[...] caráter provisório que revestiu a decisão de se adotar o diferencial de 5% “[...] uma vez que essa diferenciação, eventualmente, poderia ser alterada nos anos vindouros, de acordo com resultado de estudos encomendados pelo Ministério da Educação, ora em desenvolvimento em instituições acadêmicas de nível superior [...]”. Em que pese esse reconhecimento, o MEC não procurou realizar estudos técnicos que pudessem não apenas identificar a diferenciação de custos existentes, mas também avançar e definir o valor por aluno, correspondente a um padrão mínimo de qualidade na forma preconizada pela E.C. nº. 14/96, ao prever o FUNDEF.

Outro aspecto polêmico, nesse rumo, é o critério do custo-aluno baseado na relação receita/número de alunos. Duas são as interpretações dadas ao que é previsto no § 1º, art. 6º da Lei nº. 9424/96⁸⁸:

- 1- a primeira, ancorada no entendimento de que esse cálculo deve levar em conta a receita e o número de alunos em cada estado isoladamente, já que o fundo é de âmbito estadual sem intercomunicação com outro estado. Tal interpretação resulta no cálculo de 27 valores “per capita” (26 de estados e 1 do Distrito Federal), sendo o valor mínimo nacional, fixado a critério do Governo Federal, em valor intermediário entre o menor e o maior dos 27 “per capitas” calculados. Esta é a posição defendida pelo MEC.
- 2- a segunda postulava que o cálculo do limite mínimo deve tomar como base a receita total do FUNDEF e o número de alunos de TODOS os estados e Distrito Federal conjuntamente. O valor médio resultante seria o valor referencial, não sendo permitida a adoção de valor inferior a esse valor médio calculado nacionalmente. Era defendida pelo Ministério Público, Tribunal de Contas da União (TCU), e órgãos como União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho de

⁸⁷ Ofício nº 18 de 12.01.2000 - Secretaria Executiva do MEC. Relatório final - GT. Portarias nº. 71 de 27.01.2003 e nº. 212 de 14.02.2003 (BRASIL, 2002).

⁸⁸ O citado artigo argui que o valor aluno/ano deverá ser calculado a partir da relação entre o montante da receita total do FUNDEF e o número de alunos, de sorte que esse valor não seja inferior àquele mínimo.

Secretários de Educação CONSED, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE).

As duas interpretações ensejam resultados diferentes para o valor mínimo nacional por aluno/ano, um reflexo direto no valor da complementação da União ao Fundo, como mostra a Tabela 4 a seguir, que expõe a situação no período de 1998 a 2006.

Tabela 4 - Comparativo entre os valores legalmente devidos e os aportados pela União para complementação do FUNDEF, nos estados – Brasil – 1998-2006.

Em R\$ 1.000

Ano	Valores fixados pela União		Valores conforme a lei		Valor aportado pela União (a)	Valor legalmente devido (b)	Valor a menor (b-a)
	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série			
1998	315,00	315,00	418,78	418,78	506.239	1.971.592	1.465.353
1999	315,00	315,00	453,10	453,10	578.361	2.590.662	2.012.301
2000	333,00	349,65	511,35	536,92	461.548	3.009.861	2.548.313
2001	363,00	381,15	585,38	614,65	403.248	3.340.082	2.936.834
2002	418,00	438,90	685,66	719,95	364.277	3.838.652	3.474.375
2003	462,00	485,10	759,77	797,75	391.023	4.160.171	3.769.148
2004	564,63	592,86	888,13	932,54	609.268	4.941.200	4.331.932
2005	⁽¹⁾ 620,00	651,59	990,39	1.039,91	395.264	4.991.422	4.596.158
2006	682,60	716,73	-	-	-	-	-
TOTAL	4.073,23	4.245,98	5.292,56	5.513,60	3.709.228	28.843.642	25.134.414

Fonte: Tabela 3/SEFAZ/BAHIA/STN

(1) Consideradas só as matrículas urbanas; as Rurais tiveram um acréscimo de 2%.

A conclusão a que se chega é que, ao fixar o valor mínimo por aluno, abaixo do que seria obtido pela aplicação dos dispositivos legais (já citados), a União em consequência, aportou ao fundo à título da complementação o que está obrigada por força do dispositivo do artigo 6º da Lei 9.424/96, valor inferior ao efetivamente devido, como demonstra a tabela apresentada.

Em razão desse procedimento, os estados, e aqui inclui-se o Maranhão, cujas receitas alocadas ao FUNDEF, não eram suficientes para o atendimento do mínimo legal, e portanto, para serem recebedores da “complementação da União” foram prejudicados, uma vez que receberam valores inferiores aos legalmente devidos.

A tabela citada expressa, ainda, que o Governo Federal ao adotar a interpretação dada ao critério previsto no art. 6º da Lei 9424/96, fixou o valor mínimo em R\$ 315,00 para 1998-1999 e, a partir de 2000 diferenciou os valores entre os segmentos alcançados R\$ 418,00 e R\$ 438,90, respectivamente. Esses valores

tornaram necessária a complementação da União ao fundo a 7 estados, em 1998, 8 em 1999, reduzidas a 5, em 2000, e 4 em 2001 e 2002. Concomitantemente, verificou-se uma redução de 14,5% na participação da União no financiamento da educação via FUNDEF, caindo de R\$ 580,00 milhões para R\$ 496,2 em 1998 e 1999, respectivamente. Nas análises de Becker (2009, p. 62)

A justificativa do MEC para a não observância do critério de fixação do valor mínimo nacional foi elaborada por meio de Nota Técnica nº 5/99 da Secretaria Executiva do Ministério. [...] para o MEC, o FUNDEF é uma composição de muitos “fundos”, criados no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, conforme indicado no art. 1º, da Lei nº 9424/96. Por isso, pode o Presidente da República fixar o valor mínimo, como normalmente vem fazendo, e que a rigor, só existe a vedação legal, à fixação de um valor mínimo nacional, inferior ao menos entre os vinte e sete quocientes, entre receita vinculada ao fundo e matrícula total, preceito que jamais foi descumprido.

Dessa forma, os comentários da autora, levam à conclusão que a informação, tomada ao limite, permitiria ao Poder Executivo Federal fixar o valor mínimo nacional, igual ou menor entre os vinte e sete quocientes, resultando que não haveria necessidade de quaisquer recursos para complementação da União (BECKER, 2009).

Caso o valor médio houvesse sido adotado, a complementação da União, feita em 1998, por exemplo, representaria cerca de 23,6% do montante que seria transferido. Como se observa, esse valor sofreu retração no percurso dos anos subseqüentes, chegando a 11,2% em 2001 e 12,7 em 2002.

Os embates acerca da definição do custo-aluno foram longos e acirrados, à época, prevalecendo, entretanto, o interesse dos ministérios e tecnocratas ligados à área econômica. Houve poucas resistências dos responsáveis pelas áreas sociais do governo, que só conseguiram impor um valor bem abaixo do que seria legal e moralmente justificável, portanto legítimo. Isto se demonstra pela necessidade de se dar continuidade à política de ajuste fiscal e de respeito às diretrizes emanadas pelos últimos acordos com o FMI. Tudo aponta para “uma redução ainda mais drástica dos investimentos nas áreas sociais”, até mesmo porque há “uma útil convicção de que os recursos investidos são suficientes” (ARELARO, 1999, p. 61).

Segundo o Relatório do GT (BRASIL, 2002, p. 15),

o valor mínimo nacional para o FUNDEF, em vigor, foi fixado, em caráter emergencial e provisório, em função da urgência da sua definição, ainda no decorrer do mês de janeiro, em face da necessidade de realização do pagamento da parcela da complementação da União do final daquele mês. Essa definição se pautou nas projeções do Ministério da Fazenda que considerou entre outros aspectos, a política de contenção de despesas que norteia a atual política econômica; a possibilidade de realização do correspondente dispêndio financeiro, em face dessa política, bem como orçamentária fixada no orçamento da União para corrente exercício.

Conforme ainda o que aborda o mesmo relatório, o valor fixado em 2003 (R\$ 446,00 – 1ª a 4ª e R\$ 468,30 – 5ª a 8ª e Educação Especial) mesmo em caráter provisório, como foi anunciado, representou um incremento de apenas 6,7% em relação ao ano anterior, 2001 e 2002, cujos incrementos somaram 9% e 15,2%, respectivamente. Constata-se, assim, que esse teto, fixado, por si só, mostra-se aquém do que deveria ser alcançado, comprovando a defasagem que representou no contexto socioeconômico à época.

Tal comportamento revela claramente a obediência e a importância que é atribuída ao cumprimento das metas fiscais delineadas pela área econômica, em detrimento das políticas sociais. Ressalte-se também que o FUNDEF não significou mais recursos para a educação, pois apenas redistribuiu uma parte dos impostos que já era vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, antes de sua criação.

Destarte, a fixação do valor mínimo do FUNDEF, e atualmente no FUNDEB, deve se pautar numa necessária correção de rumos, sobretudo, pela necessidade de resgate da dívida social que se vem acumulando pela prática de uma metodologia de trabalho que não guarda consonância com a Legislação vigente. Nesse sentido, o Brasil continua liderando o grupo de países que menos gasta em Educação. Conforme Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010), num total de 34 países analisados, o Brasil é o que apresenta o menor investimento por estudante (desde o “primário” até a universidade) gastando em média U\$ 1,303. Em relação ao PIB, chega a 3,9% em média, como já foi demonstrado, ficando apenas à frente da Rússia (3,6%) e da Grécia (3,4%). Para a OCDE, a percentagem do PIB gasta em educação demonstra a prioridade que este país dá a educação, em relação a outros gastos do seu orçamento.

No tocante ao ressarcimento da União para os estados e municípios, em valores atualizados, segundo o relatório final da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), pelo não cumprimento dos critérios legais para o cálculo do valor aluno/ano do FUNDEF, superava a casa dos R\$ 20 bilhões de reais.

À guisa de pontuar algumas conclusões sobre o FUNDEF, Gemaque (2004, p. 110) afirma que “[...] apesar da expansão das matrículas e do fluxo de recursos entre as redes de ensino estadual e municipal, as condições de ensino e a valorização do magistério não foram alteradas, incidindo sobre a qualidade da educação”. Como uma das causas principais desse resultado, na avaliação da mesma autora, é pífia a participação da União, para o alcance dos objetivos do fundo, tanto por descumprir a lei quanto pela ausência de novos aportes de recursos para educação.

CAPÍTULO III

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO MARANHÃO A PARTIR DO FUNDEF: considerações sobre a questão do custo-aluno qualidade do ensino fundamental

“[...] os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Ou seja, sem ruptura nas relações sociais que estão sob o controle do sistema do capital não poderão haver mudanças profundas no sistema educacional. Sob as relações sociais capitalistas a educação funciona predominantemente, como sistema de internalização dos conhecimentos, valores e cultura, funcionais à reprodução da (des)ordem do metabolismo social do capital”.

(István Mészáros, 2005).

Este capítulo tem a finalidade de expor a problemática da educação básica no estado do Maranhão, inicialmente com um breve histórico das políticas de educação no estado, focalizando-as, mais detalhadamente, a partir do FUNDEF. Nessa direção, aponta-se a questão da meta de acesso e qualidade da educação, em que o custo aluno se apresenta como principal indicador. No propósito de compreender a realidade do estado do Maranhão, procurou-se, no primeiro momento, destacar a situação socioeconômica do estado, apontado como um dos mais pobres do Brasil.

3.1 Perfil socioeconômico do estado do Maranhão: uma breve contextualização dos indicadores nas últimas décadas do século XX

O estado do Maranhão situa-se a Oeste da Região Nordeste, com uma população equivalente a 6.367.138 habitantes (BRASIL, 2009), distribuída nos seus 217 municípios, em 59,5% na área urbana e 40,5% na zona rural. Ocupando uma extensa área territorial, o estado, que é o segundo maior do Nordeste e o oitavo do Brasil, teve até meados da década de 80, uma população predominantemente rural, exercendo atividades restritas ao setor primário, com uma economia caracteristicamente de subsistência.

Nos anos 90, intensificou-se a urbanização do estado, pela atratividade de suas políticas econômicas que o viabilizaram como estratégico para o escoamento de mercado ou mesmo no âmbito militar, neste tornando-se alvo de interesses de acordos entre o Brasil e os Estados Unidos, e, mais recentemente, com a Ucrânia⁸⁹, através da Base de Alcântara. Entretanto, é real, como afirma Holanda (2008) a constatação de que a economia maranhense encontra-se hoje, do ponto de vista produtivo, financeiro e comercial, integrada à economia de transformação, polarizada no sudoeste do país, e não resultante de um desdobramento natural da estrutura industrial pré-existente no estado.

Para Holanda, Trabulsi e Avelar (2006), a chamada fase da integração produtiva do Maranhão à economia nacional, deu-se a partir da segunda metade da década de 70, com a implantação dos grandes projetos que, gradativamente, foram se sobrepondo à base produtiva da pecuária extensiva e da economia camponesa tradicional. A partir de então, foram desenhados os contornos socioeconômicos atuais do estado, centrados nas atividades minero-metalúrgicas e nos agronegócios. Mantendo a mesma lógica imposta aos países pobres, os incentivos ao desenvolvimento do estado por uso da política de exportação, tiveram como resultado o alcance de 21,3% no índice de exportação, perfazendo o total de U\$ 2.177.155 milhões de dólares FOB de produtos vendidos para países europeus e

⁸⁹ Em Alcântara está localizada a segunda Base de Lançamento de Foguetes do Brasil. É denominada Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), criada em 1985. Destina-se a realizar missões de lançamento de satélites e sedia testes de Veículos Lançadores de Satélites (VLS). Em 2000 o governo brasileiro firmou Acordo de Salvaguarda Tecnológico (AST) que permitia o uso da Base de Alcântara pelos Estados Unidos, apesar da grande resistência dos movimentos populares pró-comunidades quilombolas, residentes no local. Está em curso um novo acordo entre o Brasil e a Ucrânia para utilização da Base.

americanos. Entretanto, o seu saldo na Balança Comercial ainda se apresenta deficitário, dada a sua dependência em relação à importação de bens manufaturados, como combustíveis e lubrificantes.

Sob a bandeira do Projeto Grande Carajás, com a instalação da Companhia Vale do Rio Doce e da ALUMAR na ilha do Maranhão, além da expansão, com incentivos e subsídios federais e estaduais⁹⁰ de projetos agroindustriais, grandes projetos foram inaugurados no território maranhense.

Classificado como um dos estados com a maior concentração de renda do país, apresentou uma melhora no Índice Gini⁹¹ segundo o IBGE, de 0,659, em 2001, para 0,507, em 2008, posicionando-se em 18º lugar no Brasil, fato este atribuído à magnitude dos programas de transferência de renda, de cunho sócioeducativo, que acrescentou, segundo discurso oficial, acrescentou à massa salarial do estado, de ½ a 3 salários mínimos. Todavia, o grau de pobreza do estado do Maranhão constitui realidade cruel que os dados estatísticos não conseguem mascarar. Recente pesquisa do IPEA (2009 apud LYRA, 2010) indica que 27,2% da população maranhense vive em pobreza extrema, o que representa mais de dois milhões de pessoas nesta situação.

As análises de Holanda (2008), no tocante à performance do crescimento do estado do Maranhão na década de 1990, mostram que a taxa de crescimento global, nesse período, considerado por ele como década perdida, foi reduzida para 1,4% a.a, menos da metade da expansão da Região Nordeste (3,6% a.a) e inferior a já medíocre taxa de expansão do país, de 2,1% a.a. A renda *per capita* do Estado, que na época registrava R\$ 1.949 (a menor do país), encolheu, uma vez que seus resultados na produção foram inferiores ao crescimento populacional.

Ainda, segundo o autor supracitado, a acentuada vulnerabilidade da economia maranhense ao ciclo externo e às transferências fiscais, é apontada como motivadora para o cenário de desenvolvimento social. “Dessa forma, continua o

⁹⁰ PROMARANHÃO – Programa que compreende um conjunto de incentivos fiscais, lançado pela Governadora Roseana Sarney, em novembro de 2009. As empresas que se instalarem no Estado ou as já existentes que ampliarem seus parques fabris, terão redução de 75.0% do valor do ICMS (o principal imposto arrecadado pelo Estado) que pagariam sobre as vendas das mercadorias produzidas em suas instalações. Também serão desonerados do ICMS, as aquisições de equipamentos, insumos e matérias-primas para implantação das indústrias, inclusive na importação do exterior.

⁹¹ Índice GINI – Coeficiente de Medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição da renda no país. Varia de 0 a 1, significando que o resultado mais próximo de 1 maior será a desigualdade ou concentração da renda.

autor, dentre os principais aspectos apontados para o entrave ao desenvolvimento do estado, estão o esgotamento dos efeitos multiplicadores decorrentes da instalação dos grandes projetos minero-metalúrgicos” (HOLANDA, 2008, p. 17).

Devido à acentuação da crise do capital, na década de 90, o Maranhão, que centra sua arrecadação nas exportações, tem sofrido com as instabilidades dos mercados, sobretudo europeu e americano. Ademais, os ajustes fiscais, a exemplo do Plano Rural (1993-1994) que provocou o contingenciamento de recursos – Fundo Social de Emergência (atual DRU) contribuíram para a situação comentada. Nesse contexto, ocorreu a federalização da dívida mobiliária estadual e a alienação do Banco do Estado, resultando em redução do financiamento dos investimentos públicos.

Dois outros pontos podem ser juntados a esse conjunto. O primeiro, foi a adoção da política de juros reais (em torno de 20,0% a.a) e a valorização do câmbio, com reflexos diretos sobre o financiamento dos investimentos privados e a competitividade das exportações. O segundo, foi a queda do PIB agrícola, em torno de 35%, decorrente de dois grandes períodos de estiagem que assolaram o estado, impactando em 5% o PIB total, em 1998.

Na explicação de Holanda (2010), a redução dos investimentos públicos e privados e o intensivo êxodo rural, ocorrido na década de 90, gerou como consequência uma forte desestruturação no mercado de trabalho maranhense. Ao contrário da década anterior, no ano de 2000 o Maranhão experimentou crescimento com taxas superiores à nordestina e a brasileira, focalizado sobretudo na expansão de *commodities*⁹² minerais e agrícolas, transferências federais do crédito ao consumo e financiamento imobiliário.

Em relação às transferências constitucionais e voluntárias, as do FPE/FPM⁹³ e FUNDEF/FUNDEB são as mais significativas. Enquanto o aporte desses recursos para o estado cresceu à taxa de 5,0% em termos reais, as transferências para os municípios – FPM e FUNDEF/FUNDEB cresceram à taxa de 8,0% também em termos reais. Convém frisar que os recursos do Programa Bolsa

⁹² *Commodities* – significa mercadoria. No mercado financeiro o termo é usado para indicar um tipo de produto geralmente agrícola ou mineral de grande importância econômica e amplamente negociado entre importadores e exportadores.

⁹³ FPE/FPM – São transferências constitucionais, ou seja, parcela dos recursos arrecadados pela União e transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal, conforme estabelece o artigo 159 da Constituição Federal de 1988. Os recursos do fundo provêm da arrecadação das receitas do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados nos seguintes percentuais; FPE 21,5%, FPM 22,5%.

Família, que somam cerca de 2,3% do PIB do Estado – ou, segundo a mesma fonte, o equivalente a 30,0% de todas as demais transferências federais para os municípios maranhenses – não foram consideradas no cálculo das transferências federais. Importante observar também que no período considerado houve, por parte da esfera estadual, uma redução na relação de dependência tributária⁹⁴ enquanto na esfera municipal ocorreu uma ampliação desta relação de dependência.

Conforme a Tabela 5, a seguir, observa-se que a grande expectativa do governo federal para o estado, está em investimentos voltados para indústrias de grande porte, como a Petroquímica, Logística, Energia, Reflorestamento e o Mercado da Construção Civil, além da mais recente descoberta pelo grupo EBX, de um grandioso potencial de gás natural em Capinzal do Norte, município situado na região dos Cocais. Dentre estes, a Refinaria Premiun, com uma participação de 52,7% no total dos investimentos, acena com uma perspectiva de geração de empregos estimada em 130 mil postos de trabalho, na fase de implantação, e, apenas 1,5 mil empregos diretos na fase da operação, um número bem inferior ao do processo de instalação.

Tabela 5 - Investimentos em andamento e planejados – Maranhão - 2010-2016

Segmento	Projeto	Empresas	Investimen- to estimado (R\$ mil)	% do Total	(R\$ mil) Empregos	
					Implan- tação	Ope- ração
Petroquímica	Refinaria Premiun I	Petrobras	35.000.000	52,7	130.000	1.500
Logística	Prolongamento e duplicação da ferrovia Carajás, ampliação do Terminal Ferroportuário de Ponta da Madeira, construção do pier IV do Porto do Itaqui, Ferrovia Norte-Sul, duplicação da BR-135.	VALE, VALEC, EMAP, PAC.	13.377.000	20,1	20.200	800
Geração e distribuição de energia	UHE Estreito, UTE Itaqui, UTE Geranorte, transmissão de energia elétrica.	CESTE, MPX, CEMAR/ SUDENE, Governo Federal	5.911.000	8,9	15.000	1.750
Minero-metalúrgico	Expansão ALUMAR, Gusa Nordeste, aciaria, beneficiamento de alumínio, rodas de alumínio.	ALUMAR, FERROESTE, Grupo Brasil/Alujet	5.540.000	8,3	14.000	1.000
Reflorestamento, papel e celulose	Suzano Papel e Celulose.	Suzano Papel e Celulose.	3.750.000	5,6	18.500	1.500
Açúcar, Alcool, Biodiesel e Óleos	Complexo sucroalcooleiro, cana de açúcar, biodiesel.	Empresa G5	1.252.687	1,9	13.500	600
Construção civil – imobiliário	PAC Rio Anil, bloco estrutural.	Governos Federal e Estadual	552.500	0,8	8.000	-
Indústria de alimentos e bebidas	Massas, biscoitos, bebidas, laticínios, frigorífico, carnes e embutidos.	AMBEV	385.026	0,6	2.000	900
Cadeia da Soja	Esmagadora de soja, avicultura.	ABC Inco / ALGAR, Notaro Alimentos	366.000	0,6	3.800	500
Química	Fertilizantes, fármacos.		127.510	0,2	1.300	150
Produção de sementes, fruticultura	Sementes de pastagem, fruticultura.		40.215	0,1	450	300
Comércio	Expansão Supermercado Mateus.	Mateus Supermercados	30.000	0,0	850	300
Outros	Pesquisas minerais, movelaria, couro, fabricação de máquinas e usinagem.		103.893	0,2	2.500	600
Total			66.435.831	100,0	223.500	9.900

Fonte: IMESC/SEPLAN/SEC.IND.COM.

⁹⁴ Dependência tributária é a relação, o peso que esta apresenta entre as receitas geradas pelo estado ou municípios (as chamadas receitas próprias) e as receitas de transferências.

Embora, num primeiro momento, este quadro se mostre promissor, com a possibilidade de desenvolver a região mediante a distribuição de renda, acrescida pelo aumento do contingente populacional empregado, como também a possibilidade de o estado aumentar os recursos decorrentes dos impostos arrecadados pela movimentação dessa cadeia produtiva, precisa-se, entretanto, sublinhar, conforme Holanda (2008) que a implantação de grande parte desse polo industrial recebe expressiva renúncia fiscal por parte dos governos, para atrair capital.

Nesse mesmo contexto, segundo informação da Secretaria de Planejamento e Secretaria da Indústria e Comércio, o volume estimado de compras é da ordem de R\$18 bilhões de reais, cifra que *a priori* impressiona pela perspectiva de arrecadação do ICMS. Como já discutido, a contribuição deste imposto na formação da cesta dos recursos do atual fundo, o FUNDEB, é significativa, posto que respondeu, no período de 2005-2009, por 93,3% das receitas próprias do estado. Entretanto, com a política de isenções esse aumento ficará aquém das expectativas.

Concluindo, há que se concordar com Holanda (2010), quando acentua a necessidade, por parte do estado, articulado às empresas e à sociedade civil, de criar mecanismos junto à cadeia produtiva, a fim de manter as condições de acesso ao mercado de trabalho do enorme contingente de trabalhadores que participará do processo de instalação da Refinaria; bem como de desenvolver ações voltadas para minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente, o trânsito, a favelização e a criminalidade.

Tem-se a admitir que, todo este cenário da economia do estado aponta para um modelo de crescimento econômico⁹⁵, com baixíssimo dinamismo endógeno⁹⁶, ou seja, com forte dependência de dois movimentos: de um lado, o das

⁹⁵ Em economia costuma-se utilizar modelos explicativos, que constituem espécie de mapas mentais, que isolados os principais fatores causais de determinados fenômenos que queremos explicar. No caso da economia maranhense, a análise dos indicadores do PIB (IBGE) e do mercado de trabalho (AGED e IBGE) apontam para este tipo de modelo de crescimento.

⁹⁶ A crise financeira internacional de 2008-09, que teve como epicentro a economia norte-americana e levou o PIB mundial a um recuo em 2009 (inédito desde a década de 30) afetou mais profundamente a economia maranhense que a economia brasileira e nordestina. As razões também se prendem às vicissitudes do modelo maranhense: a pequena diversificação desta economia, aliada à sua grande dependência dos mercados internacionais de commodities e das transferências federais, amplificou os impactos do ciclo externo, levando, entre outras coisas, a um recuo da ordem de 60% nas receitas de exportações do Estado, assim como a redução em termos reais nas transferências constitucionais para o Estado (HOLANDA, 2010).

commodities minerais e agrícolas no mercado internacional (com baixa agregação de valor no estado) e o das transferências fiscais-tributárias; e de outro, a relação de dependência tributária continua, com tendência crescente acentuada, posto que, com o novo ciclo de investimentos programados para o estado, no período de 2008 a 2016, como já exposto (quadro anterior), as empresas, em sua maioria, recebem incentivos⁹⁷, via renúncia fiscal, gerando como consequência impactos na base tributária sobre o qual se assenta o financiamento da educação no estado.

3.1.1 Panorama da Educação Básica no Estado do Maranhão

A realidade da educação básica no Maranhão não difere muito dos outros estados brasileiros, principalmente daqueles situados nas regiões Norte e Nordeste do país, considerando-se, sobretudo, as condições de acesso e permanência no ensino fundamental e no ensino médio, principalmente no primeiro.

É que as entradas e saídas nessas etapas têm sido limitadas, de um lado, por fatores intrínsecos ao sistema tais como a escassez da oferta de vagas e o desperdício escolar; configurado na reprovação, evasão e repetência; e de outro por fatores externos, como as de ordem socioeconômica e cultural do aluno e da área em que se insere a escola, pois, como é notório, quanto mais pobre é o meio, menor é a motivação e menores são as oportunidades de acesso a educação escolar.

A entrada tardia na educação formal, e a repetência – esta uma consequência da reprovação – têm contribuído para a distorção idade/série, que é um fator de redução da permanência do aluno na escola, uma vez que aqueles que entram mais tarde e repetem o ano poderão atingir a idade limite da faixa etária própria, que as impedirá de prosseguir no fluxo escolar de uma

⁹⁷ A quase totalidade destas empresas recebe financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é o principal agente de financiamento de longo prazo no país. Uma parcela dos recursos do banco tem origem em repasses do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e empresta a custos inferiores ao do mercado. O aumento da carteira de empréstimo do banco, e a concentração deste em grandes empresas, a exemplo da Petrobrás, Eletrobrás, Vale, Camargo Corrêa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, além do aporte de R\$ 180 bilhões oriundos do Tesouro Nacional ao caixa do banco tem suscitado polêmica sobre o seu papel de fomento na economia brasileira. No Maranhão os grandes tomadores são: ALCOA, Camargo Corrêa, Governo do Estado, Suzano Celulose, MPX. A concentração do BNDES em um pequeno grupo de empresas, em detrimento da grande maioria de pequeno e médio porte, é controversa pois, a diferença entre a taxa de juros que o banco paga (hoje em 6,00%) e o custo do financiamento do Tesouro (hoje de 10,75%, pela taxa Selic) implicando em subsídio de R\$ 8 bilhões/ano, é privilégio concedido às grandes empresas (Folha de São Paulo, 22/08/10, Caderno Editorial).

coorte⁹⁸. Entretanto, deve-se considerar que, a repetência é vista de dois modos: de um lado, como um mal menor, encarada como política de recuperação e de prosseguimento do aluno no curso – já que a reprovação é negativa para a autoestima do aluno, empurrando-o para a evasão; e, de outro lado, como fator de limitação da oferta, pois o aluno que repete o ano, ocupa o lugar de um novo na série, aumentando os custos do ensino, com a sucessão de anos de estudos, além dos necessários, para percorrer um mesmo ciclo escolar.

Os fatores socioeconômicos e culturais, principalmente no meio rural, se traduzem no absenteísmo da clientela, às vezes desinteressada do ingresso na escola, porque precisa ocupar-se de outras atividades para a geração da renda familiar, uma vez que os estudos não lhe dão respostas imediatas.

Mesclam-se, ainda, a esses fatores, os de ordem estrutural da oferta, com a pirâmide escolar mais concentrada nas séries iniciais, pela carência do meio, que não dispõe de pessoal habilitado, bem como de outros insumos necessários à oferta dos anos mais adiantados do ensino. Além disso, a baixa densidade populacional dos aglomerados rurais cuja clientela muitas vezes, não ultrapassa de 30 ou 50 alunos, não comportando, assim, uma escola de ciclo completo.

Todos esse corolário de interveniências contribuem para as aparentes taxas de insucesso escolar, pois, quando se examina uma *coorte* em nível de sistema de ensino, e não se fazem os ajustes necessários, o afunilamento do ciclo de estudos das primeiras para as últimas séries, pode confundir o analista, dando uma falsa impressão de que, aqueles que não chegaram aos últimos anos, foram reprovados ou evadiram-se.

A par das informações do Censo Escolar/2009, o sistema de educação básica no estado do Maranhão, acolhia, naquele ano, um total de 2.261.099 matrículas na educação básica, das quais 6.814 (0,3%) na rede federal, 524.894 (23,2%) na rede estadual, 1.540.851 (68,2%) na municipal e 188.540 (8,3%) na rede

⁹⁸ *Coorte* – “Conjunto de elementos possuidores de $k + i$, atributos que, em função do tempo, submetem-se aos mesmos eventos, e que, pela perda de um ou mais atributos tenham “morte experimental” na coorte até que a mesma se extinga gradativamente “pela perda de todos esses elementos, através da perda de seus atributos” (SANTIAGO; MUNIZ, 1974). Em outras palavras, coorte significa, também geração escolar. Por meio da análise do percurso ou fluxo escolar de um grupo de alunos que ingressa na série inicial de um ciclo escolar, mede-se o seu desempenho no decorrer do processo de ensino, até alcançarem a última série e diplomarem-se, aferindo-se ao “longo do caminho” a quantidade dos promovidos, dos repetentes e dos que abandonaram o ciclo. Assim, é possível aferir a função de permanência no processo, rendimentos brutos, aparente e real, bem como a taxa de sucesso e o grau de higidez da coorte.

privada. De um modo geral, com exceção da rede federal, as demais redes de ensino sofreram decréscimos em suas matrículas entre 2008 e 2009 (Tabela 6).

Em relação às etapas e modalidades de ensino, essas matrículas assim se distribuíam: 46.912 (2,1%) em creches; 295.742 (13,1%) na educação pré-escolar; 1.380.232 (61,0%) no ensino fundamental; 319.649 (14,1%) no ensino médio; 6.256 (0,3%) na educação especial; 207.025 (9,2%) na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 5.283 (0,2%) na educação profissional (ensino médio e profissional).

Comparado a 2008, o contingente de 2.072.559 alunos que, em 2009, se encontrava na rede pública, mostrava-se inferior ao daquele ano, em 28.774 (1,4%) efetivos. Isso resulta da retração das matrículas, na ordem de 30.111 (-2,3%), no ensino fundamental; 5.608 (-1,8%) no ensino médio; e 734 (-20,2%) na educação especial.

Em sua maioria, as matrículas em creches, pré-escola, no ensino fundamental e da EJA, estavam na rede municipal. A rede estadual, entretanto, consolidou-se como a maior mantenedora do ensino médio, bem como a federal, como a de maior oferta da educação profissional. Ver, ainda, Tabela 6.

Acrescenta-se, ainda, que, para o MEC/INEP/Censo Escolar, a redução das matrículas no ensino fundamental ocorreu tanto em consequências das políticas de correção de fluxo, de variáveis demográficas (como a diminuição das coortes de idade), e por ajustes metodológicos efetuados no Censo Escolar.

Tabela 6 - Educação Básica – Matrícula Inicial por Rede de Ensino, segundo as Etapas e Modalidades de Ensino – Maranhão – 2008-2009

Ano/etapa/modalidade de ensino	Rede de ensino					
	Total	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2008	2.291.842	2.101.333	6.016	543.321	1.551.996	190.509
Creche	42.098	30.354	-	14	30.340	11.744
Pré-Escolar	296.880	248.974	-	1.418	247.556	47.906
Ensino Fundamental	1.408.418	1.314.326	516	211.225	1.102.585	94.092
Ensino Médio	327.197	301.639	2.219	285.448	13.272	25.558
Educação Especial	7.837	3.627	-	.609	2.018	4.210
Educação de Jovens e Adultos - EJA	205.155	199.916	466	4.387	156.983	5.239
Educação Profissional/Médio Profissional	4.257	2.497	2.115	140	242	1.760
2009	2.261.099	2.072.559	6.814	524.894	1.540.851	188.540
Creche	46.912	35.425	-	-	35.425	11.487
Pré-Escolar	295.742	249.032	-	368	248.664	46.710
Ensino Fundamental	1.380.232	1.284.215	349	199.939	1.083.927	96.017
Ensino Médio	319.649	296.031	3.151	281.758	11.122	23.618
Educação Especial	6.256	2.893	-	1.354	1.539	3.363
Educação de Jovens e Adultos - EJA	207.025	201.922	768	41.195	159.959	5.103
Educação Profissional/Médio Profissional	5.283	3.041	2.546	280	215	2.242

Fonte: SEDUC-MA/Secretaria Adjunta de Planejamento (SAPL)/Superintendência de Estatística (SUPLE) e MEC/INEP, Censos Escolares e Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Correlacionadas à população escolarizável, as matrículas da educação básica no Estado do Maranhão, em 2009, atendiam a 63,4% da população na faixa etária própria (0 a 17 anos) da educação básica, significando um atendimento de apenas 6,2% à população de 0 a 3 anos; 64,9% à de 4 a 5 anos; 89,2% à de 6 a 14 anos; e 68,9% à população de 15 a 17 anos, conforme Tabela a seguir.

Tabela 7 - Educação Básica – Atendimento Escolar à População por Faixa Etária Própria e Taxas de Escolarização – Maranhão – 2009

Atendimento escolar Especificação	Faixa etária				
	Total	População de 0 a 3 anos	População de 4 a 5 anos	População de 6 a 14 anos	População de 15 a 17 anos
ATENDIMENTO LÍQUIDO					
População Escolarizável	2.946.457	698.857	311.990	1.438.973	496.637
Matrícula na Faixa Etária Própria	1.867.029	43.300	202.425	1.283.129 ⁽¹⁾	338.175
Taxa de Escolarização Líquida (%)	63,4	6,2	64,9	89,2	68,9

Fonte: Projeções da população escolarizável, com base na população total do estado, estimada pelo IBGE para 2009 (6.367.138) e em sua distribuição por faixa etária, conforme o Censo Demográfico de 2000, MEC/INEP, Sinopse Estatística da Educação Básica e SEDUC/SAPL/SUPLE, Censo Escolar.

⁽¹⁾ Dos quais, 1.172.577 (81,5%), no ensino fundamental.

A retração de matrículas no estado, ao que se constata vem ocorrendo desde o ano de 2000. Nas análises de Palhano (2008), esta tendência está

relacionada à redução lenta, mas progressiva da taxa de distorção idade/série⁹⁹, especialmente no ensino fundamental. Ao explicar o fenômeno, o autor refere que, em 1999, a taxa de distorção idade-série era de 62,6%, representando “nada menos que 1.023.192 de alunos de um total de 1.634.218 estudantes matriculados no ensino fundamental” (PALHANO, 2008, p. 11).

Afirma ainda o autor, que dados mais recentes (2005) sobre este indicador apontam que a distorção atual correspondia a 45,0%, significando que, ao longo do período analisado, 1999-2006, o total de alunos que frequentavam o fundamental fora da faixa etária caíra para 612.004, representando um decréscimo acima de 40,2%.

De acordo com informações constantes do Plano Estadual de Educação com vigência até 2010 (MARANHÃO, 2004), em 2001 esta disfunção era mais acentuada na esfera municipal, com uma distorção na ordem de 83,5%, na zona rural, num indicativo claro de que, os desafios maiores da atuação do estado estão naquele meio. Nas séries finais, a taxa de distorção encontra-se na 5ª e 7ª séries atingindo, respectivamente, 71,3% e 67,5%.

Na época, o Governo do Estado adotou como estratégia para minimizar esses desvios, o Projeto Aceleração de Estudos¹⁰⁰. Este projeto atendeu a 40.555 alunos em 429 escolas de 146 municípios. Constata-se que, para 475.037 alunos que estavam fora da faixa etária própria, a quantidade atendida foi pouco significativa e, além do mais, a descontinuidade das ações, com as mudanças de equipes técnicas e gestores, inviabilizaram as avaliações impedindo que se possa vislumbrar a eficácia da intervenção, apesar de, no tocante à sua concepção metodológica e material de suporte pedagógico, terem sido avaliados como positivos.

Quanto ao ensino médio, verifica-se também, embora de forma mais lenta, uma redução na defasagem idade/série da clientela, já que, em 1999, essa taxa era superior a 70,0%, com previsão de 66,0% para 2007. Ademais, apesar da adoção de medidas pontuais, como a contratação, pelo Governo do Estado, do

⁹⁹ Considera-se aluno com distorção idade-série aquele com idade 2 anos ou mais acima da idade recomendada para a série. Informação disponível no Censo Escolar 2008 (INEP, 2010).

¹⁰⁰ O Projeto Aceleração da Aprendizagem ou Projeto de Aceleração de Estudos (PAE), como foi denominado no Maranhão, foi concebido no ano de 1995 pelo Prof. João Batista de Oliveira, então consultor do MEC, visando, segundo o próprio MEC, desenvolver uma política de inclusão social. Inicialmente concebido para atuar apenas nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, sua concepção pedagógica foi estendida, em 1996, para o ensino de 5ª a 8ª série com a denominação de Avanço Escolar e, em 2000, para ensino médio intitulado programa Viva Educação.

Telecurso 2000, da Fundação Roberto Marinho – o VIVA EDUCAÇÃO – para ajustar em 13 meses, cerca de 150.000 alunos defasados, de um total de matrículas em torno de 200.000, em todo o estado, não aconteceram mudanças significativas nesse parâmetro.

No tocante à oferta dessa etapa de ensino, no estado, somente em meados dos anos 1990, a partir das determinações asseguradas pela Constituição de 1988 e pela LDB 9.394/96, é que o ensino médio passou a ser alvo de políticas mais incisivas no sentido da expansão de sua oferta.

No estado do Maranhão, como no restante do país, é no ensino médio que os problemas de evasão são mais acentuados. Este fator pode ser atribuído à falta de identificação do aluno adolescente com a escola, muito embora as escolas, tendo em vista as últimas reformas, estejam voltadas para atender aos interesses do mercado, a exemplo do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação Jovens e Adultos (PROEJA).

Segundo informações do documento “Maranhão em dados 2005” (IMESC, 2007), em 2000 a rede estadual atendia a 121.971 alunos no ensino médio, na faixa etária de 15 a 17 anos. Para uma população de 443.375 adolescentes na mesma faixa, conforme o Censo Demográfico daquele ano, e matrícula geral de 206.623 efetivos, em várias idades, tinha-se uma taxa de escolarização líquida¹⁰¹ de 27,5%, no ensino médio, significando que um expressivo contingente de jovens, na faixa de 15 a 17, não conseguia alcançar essa etapa da educação básica.

Considerando-se o período de 1996 a 2005, a oferta do ensino médio no Maranhão teve um significativo crescimento. Em 1996, o total de alunos matriculados em todas as redes era de 127.460, aumentado para 312.459, em 2005. Só o Programa Viva Educação, implantado no ano de 2001, contribuiu para esse acréscimo, com 117.720 novos alunos na rede estadual, representando 37,7% das matrículas do ensino médio daquele ano.

Ao que se constata, a situação do estado no tocante à qualidade do ensino médio (O Imparcial, 21 jul. 2010), a partir das avaliações do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), não é confortável, pois houve uma queda em sua posição no *ranking* entre 2008 e 2009. Em 2008, o Maranhão classificou-se como o 21º

¹⁰¹ Taxa de escolarização líquida é a razão entre o total da matrícula na faixa etária de 15 a 17 anos no ensino médio e a população nessa faixa.

colocado no conjunto dos estados, obtendo média de 468,00 pontos, entre questões objetivas e a redação. Em 2009 ficou na 26ª posição, a penúltima entre os 27 estados da federação, perdendo apenas para Roraima, com média de 494,26 pontos. As razões, segundo a mesma fonte, vão de questões relacionadas à falta de professores efetivos nos quadros dessa etapa de ensino, atraso no pagamento dos salários, ou mesmo a participação massiva de alunos do EJA, no exame.

Conforme o MEC, o FUNDEB permitiu agregar ao ensino médio a mesma atenção dispensada ao Ensino Fundamental pelo FUNDEF, no que diz respeito a recursos e metas. Assim sendo, em 19996, no Maranhão, de acordo com os dados do IMESC (2007), o ensino médio era regularmente ministrado em 345 estabelecimentos, dos quais apenas 91 (26,4%) eram estaduais. Em 2005, a rede estadual expandiu-se para 510 estabelecimentos para um total de 748 em todo o estado. Além da quantidade ainda insuficiente – considerando um permanente e crescente número de concluintes do ensino fundamental, os estabelecimentos de ensino médio, em sua grande maioria, também não dispõem de condições de infraestrutura adequadas a um ensino de qualidade. Muitos não dispõem de laboratórios de pesquisa, laboratório de informática, assim como espaços para atividades culturais, artísticas e esportivas.

Os números levantados pelo IBGE sobre o ensino médio continuam assustadores. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD 2009) recém-divulgada (08/09/2010), dos 631 mil adolescentes com idade entre 15 e 18 anos que deveriam estar cursando o ensino médio, 43,23% ainda não se encontram em sala de aula, e dificilmente conseguirão recuperar o tempo perdido.

Quanto ao analfabetismo, as taxas do Maranhão persistem em patamares elevados, podendo comprometer todo e qualquer projeto de desenvolvimento para o estado. A herdada dívida social para com a população maranhense, como afirma o documento Diretrizes e Programas (MARANHÃO, 2002, p. 19) “[...] exige um repensar das estratégias até então utilizadas e uma urgente concentração de esforços nas prioridades definidas em relação à Educação de Jovens e Adultos”.

Estudos recentes de Lemos (2010) mostram que o percentual de analfabetos da população maior de 10 anos, em 74 municípios maranhenses, em 2009, era maior que 30,0%, e, em 12 municípios essas taxas variavam de 40,0% a 47,0%. Ao todo, 175 municípios tinham taxa superior a 20,0%. Análises do mesmo autor revelam que a escolaridade média do estado, em 2006, era de apenas 5,7

anos, não muito diferente da observada em 2001, que era de 4,4 anos chegando a 2008 com 6,2 anos. Informa ainda que 1 ano a mais de escolaridade média induzirá o crescimento do PIB *per capita* do estado em R\$ 2.330,00 ano, a partir de estudos que aferem a relação causa-efeito entre educação e PIB *per capita*¹⁰².

A população economicamente ativa maranhense tem menos de três anos de escolaridade média. Entretanto, essa população apresenta vida produtiva longa, que, na lógica do mercado, poderá ser devidamente aproveitada, se forem garantidas as competências cada vez mais exigidas pelo mercado de trabalho. E nesse sentido, Salm (1980, p. 33) afirma que Marx mostra a natureza contraditória da educação nos marcos do capitalismo. Ao mesmo tempo em que funciona como elemento de reprodução das classes sociais, sua expansão representa também uma conquista dos trabalhadores. E continua afirmando que “[...] a raiz do problema da educação está na crescente desvinculação entre educação e trabalho e não, como querem os críticos, na subordinação da escola ao capital”. Entretanto, sabe-se que as diretrizes da educação têm sido pensadas para atender ao processo de demanda do capital, haja vista que este tem-se tornado uma mercadoria em expansão e bastante lucrativa.

3.1.1.1 O Ensino Fundamental

Analisando-se o papel do ensino fundamental, à luz dos dados estatísticos levantados pela Superintendência de Estatísticas - SUPLE-SEEDUC, no período 1998-2006, de vigência do FUNDEF, encontra-se que, em 1998, de um contingente de 1.606.227 alunos que constituíam a matrícula geral, 1.059 (0,1%) eram da rede federal; 423.199 (26,3%) da rede estadual; 1.073.278 (66,8%) da municipal e 108.691 (6,8%) da privada. Em 2006, considerando-se a mesma ordem de participação, de um total de 1.498.793 matrículas, 815 (23,0%) eram da rede federal; 245.162 (16,4%) da estadual; 1.161.256 (77,4%) da municipal e 91.510 (6,1%) da rede privada. Constata-se que, enquanto as redes federal, estadual, e privada reduziram suas matrículas, no mesmo período, respectivamente, em 23,0%, 42,1% e 15,8%, a rede municipal, historicamente a grande mantenedora do ensino

¹⁰² No mesmo estudo, Lemos (2010) afirma que os PIBs “per capita” atuais do Brasil, Sudeste e Nordeste são de respectivamente: R\$ 11.650,10, R\$ 15.467,80 e R\$ 5.498,03; e que estão no Nordeste os maiores índices de assimetria na apropriação de renda. Disponível em Hyperlink: <www.mailton:lemos.ufc.br>. Acesso em: 25 ago. 2010.

fundamental no estado do Maranhão, apresentou um incremento de 8,2%, com uma participação de 77,4% na oferta do ensino fundamental em 2006 (Tabelas 8 e 9 e Gráficos 2 e 3).

Do total de alunos do ensino fundamental, no ano de 1998 (ver ainda tabelas 8 e 9), percebe-se que 632.387 (39,4%) concentravam-se na zona rural, que possui uma população escolarizável¹⁰³ inferior à da área urbana, consequência da transformação de antigos povoados em sedes municipais, com a criação de 81 novos municípios maranhenses¹⁰⁴, em 1995.

Tabela 8 - Ensino Fundamental – Matrícula Inicial por Localização, Segundo a Dependência Administrativa – Maranhão – 1998-2006

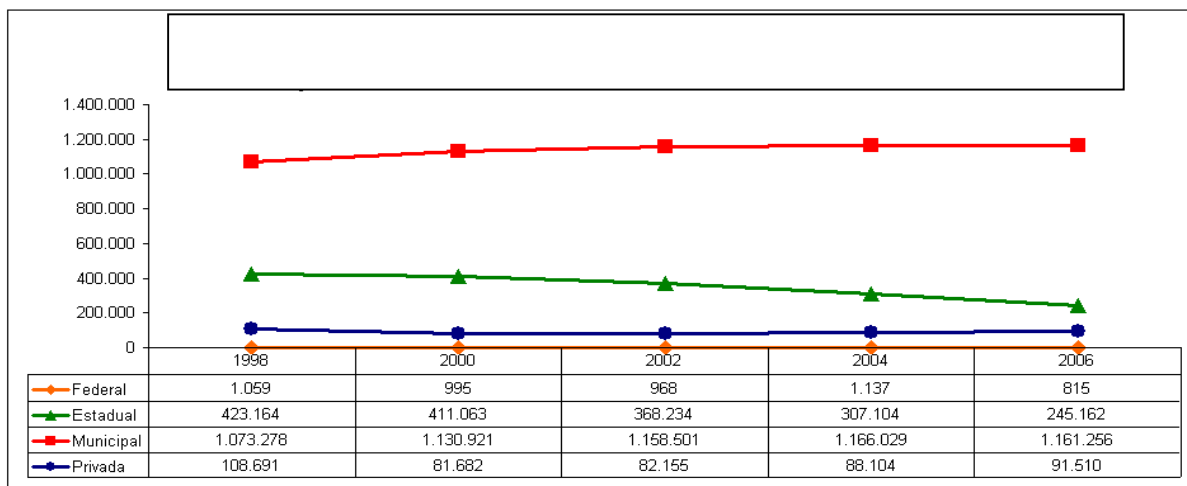
Ano	Dependência Administrativa	Total	Localização	
			Urbana	Rural
1998	Federal	1.059	1.059	-
	Estadual	423.199	389.078	34.086
	Municipal	1.073.278	482.976	590.302
	Privada	108.691	100.692	7.999
	TOTAL	1.606.227	973.805	632.387
2000	Federal	995	947	48
	Estadual	411.063	373.769	37.294
	Municipal	1.130.921	517.191	613.730
	Privada	81.682	73.715	7.967
	TOTAL	1.624.661	965.622	659.039
2002	Federal	968	890	78
	Estadual	368.234	340.889	27.345
	Municipal	1.158.501	540.309	618.192
	Privada	82.155	72.914	9.241
	TOTAL	1.609.858	955.002	654.856
2004	Federal	1.137	1.007	130
	Estadual	307.104	279.003	28.101
	Municipal	1.166.029	549.957	616.072
	Privada	88.104	78.561	9.543
	TOTAL	1.562.374	908.528	653.846
2006	Federal	815	728	87
	Estadual	245.162	220.608	24.554
	Municipal	1.161.256	565.854	595.402
	Privada	91.510	83.068	8.442
	TOTAL	1.498.743	870.258	628.485

Fonte: SEDUC-MA/SAPL/SUPLE e MEC/INEP – Censo Escolar e Sinopse Estatística da Educação Básica.

¹⁰³ População escolarizável – população na faixa etária própria de uma etapa de ensino.

¹⁰⁴ Para maiores esclarecimentos. Relatório de Pesquisa. Exclusão Social no Maranhão em relação ao Brasil: o equivoco das emancipações de municípios – Prof. José de Jesus Sousa Lemos – Universidade Federal do Ceará (FAC). Economia, Administração, Atuária e Contabilidade – Abril 2003, p. 57 a 87.

Gráfico 2 - Ensino Fundamental – Matrícula Inicial por Localização, Segundo a Dependência Administrativa – Maranhão – 1998-2006.



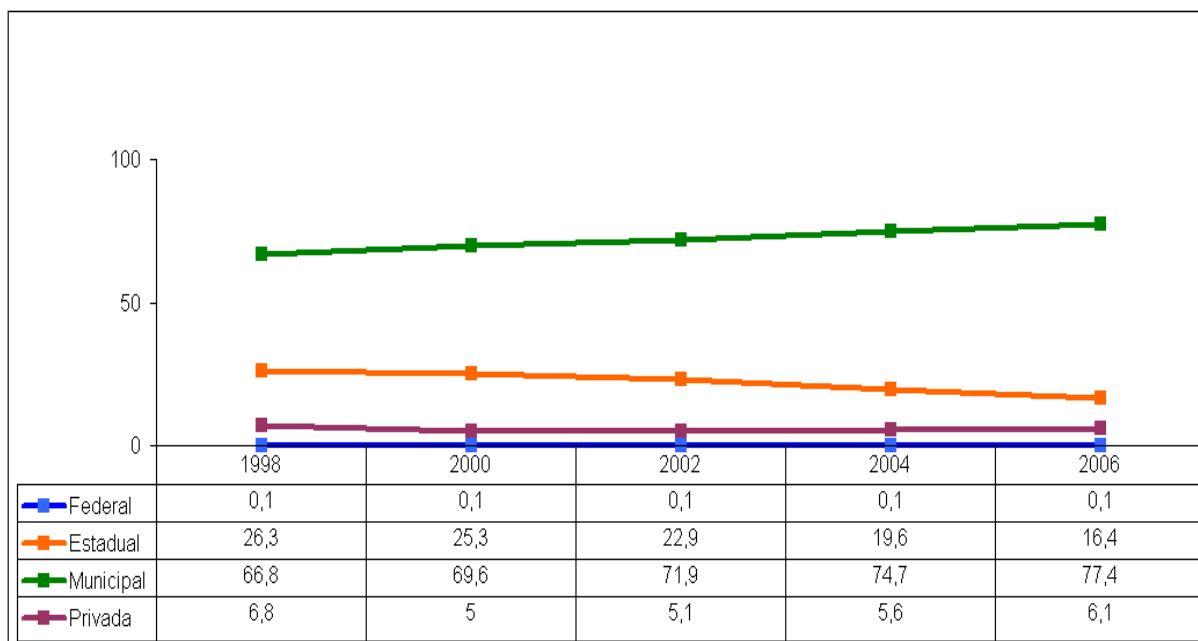
Fonte: Tabela 8

Tabela 9 - Ensino Fundamental – Distribuição Percentual e Taxa de Incremento da Matrícula por Localização, segundo Dependência Administrativa – Maranhão – 1998-2006

Ano	Dependência Administrativa	Total	Localização	
			Urbana	Rural
1998	Federal	0,1	0,1	-
	Estadual	26,3	24,2	2,1
	Municipal	66,8	30,0	0,5
	Privada	6,8	6,3	36,08
	TOTAL	100,0	60,6	39,4
2000	Federal	0,1	0,1	0,1
	Estadual	25,3	23,0	2,3
	Municipal	69,6	31,8	37,8
	Privada	5,0	4,5	0,4
	TOTAL	100,0	59,4	40,6
2002	Federal	0,1	0,1	0,1
	Estadual	22,9	21,2	1,7
	Municipal	71,9	33,5	39,4
	Privada	5,1	4,5	0,5
	TOTAL	100,0	59,3	40,7
2004	Federal	0,1	0,1	0,1
	Estadual	19,6	17,9	1,8
	Municipal	74,7	35,2	39,3
	Privada	5,6	5,0	0,5
	TOTAL	100,0	58,2	41,8
2006	Federal	0,1	0,1	0,1
	Estadual	16,4	14,7	1,6
	Municipal	77,4	37,8	39,7
	Privada	6,1	5,5	0,5
	TOTAL	100,0	58,1	41,9
Taxa de Incremento 1998-2006	Federal	-23,0	-	-
	Estadual	-42,1	-43,3	100,0
	Municipal	8,2	-17,2	0,9
	Privada	15,8	-17,5	5,5
	TOTAL	-6,7	-10,6	-0,6

Fonte: Tabela 8.

Gráfico 3 - Ensino Fundamental – Distribuição Percentual e Taxa de Incremento da Matrícula por Localização, segundo a Dependência Administrativa – Maranhão – 1998-2006



Fonte: Tabela 9

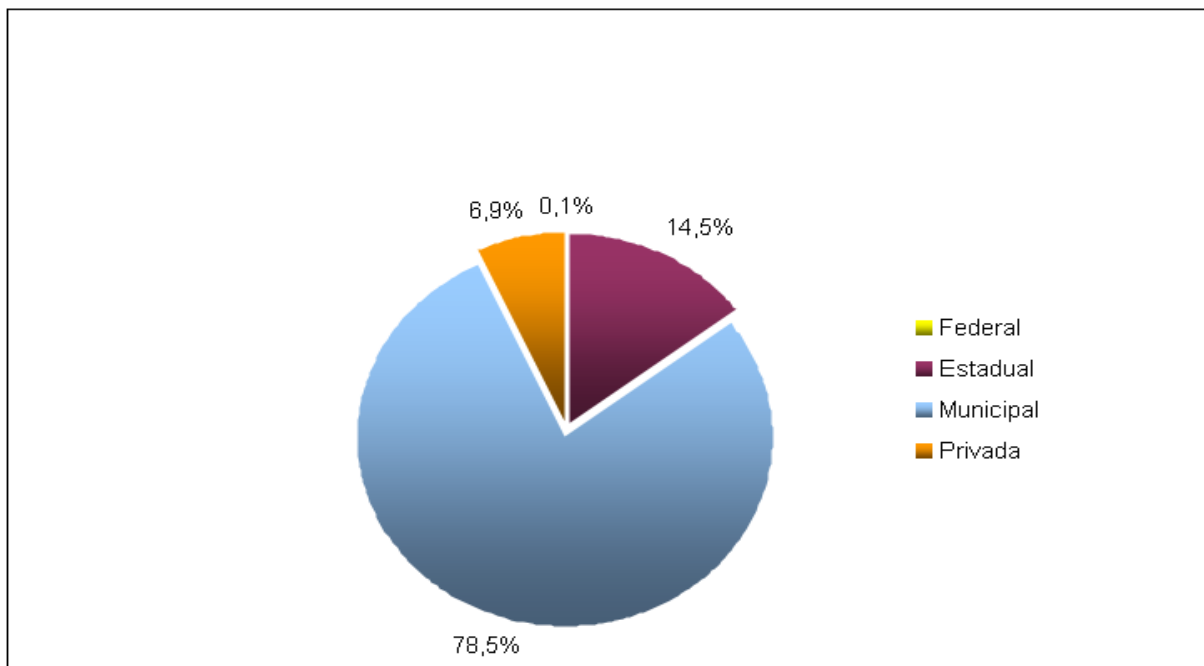
A expansão e participação da rede pública na oferta do ensino fundamental podem ser observadas, sobretudo, na rede municipal de ensino, que é detentora de 78,5% das matrículas do nesse nível, em 2009 (Tabela 10), significando que pelas condições que ainda dispõe essa esfera governamental para tal missão “se todos os esforços não forem devidamente compartilhados, tender-se-á para a protelação da reversão da já insustentável realidade do ensino no estado” (MARANHÃO, 2002).

Tabela 10 -Ensino Fundamental – Distribuição Percentual da Matrícula por Dependência Administrativa, segundo a Localização – Maranhão – 2009

Dependência administrativa Localização	Total		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
TOTAL	1.380.232	100,0	349	0,1	199.939	14,5	1.083.927	78,5	96.017	6,9
URBANA	817.890	59,3	258	0,1	175.566	12,7	550.449	39,9	91.617	6,6
RURAL	562.342	40,7	91	0,1	24.373	1,7	533.478	38,6	4.400	0,3

Fonte: SEDUC-MA/SAPL/SUPLE e MEC/INEP – Censo Escolar

Gráfico 4 - Ensino Fundamental – Distribuição Percentual da Matrícula por Dependência Administrativa – Maranhão – 2009



Fonte: Tabela 10.

Analisando-se o atendimento escolar à faixa etária própria do ensino fundamental, nos anos de 2001 e 2009, constata-se que, em 2001, para 1.140.804 crianças e pré-adolescentes na faixa etária de 07 a 14 anos, estavam sendo atendidos 1.113.287 de efetivos, o que significava um atendimento líquido de 97,6%, em todo o estado. Considerando-se todas as matrículas desse nível de ensino, incluindo aqueles que estavam abaixo e acima da idade própria, chegava-se a um atendimento bruto de 141,0%. Isto resultava na agregação ao sistema de mais 20.599 matrículas dos que estavam com idades abaixo de 07 e acima de 14 anos, implicando em uma sobrematrícula de 0,45 superior a 1, que seria a relação ideal, se 100,0% dos matriculados correspondessem à população na faixa própria. Na sobrematrícula de 0,45, encontra-se que 0,02 tinham menos de 7 e 0,43 eram maiores de 14 anos.

Em 2009, com a implantação gradativa do ensino de 9 anos, prevista para ser concluída até 2010, a taxa líquida de atendimento apresentava-se com uma variação de -16,1% em termos percentuais, do que se conclui, em consequência da inclusão da idade de 06 anos na faixa de atendimento própria do ensino fundamental. Além disso, a taxa de escolarização bruta caiu, de 141,0% para 94,6%, ou seja, -46,4 pontos percentuais, retraindo-se, também a sobrematrícula, de 0,45

para 0,16, ou seja, de 0,2, para 0,01 dos que tinham idades inferiores às da faixa etária própria; e de 0,43 para 0,15 dos que se encontravam acima da faixa de 06 a 14 anos (Tabela 11, a seguir).

Tabela 11 - Ensino Fundamental – Atendimento Escolar à População na Faixa Etária Própria, em Geral, Taxas de Escolarização Líquida, Bruta e Sobrematrícula – Maranhão – 2001-2009

Ano (a)	População ⁽¹⁾ na faixa etária própria (b)	Atendimento escolar				Sobrematrícula ⁽²⁾ (g = e/d – 1)					
		Matrículas		Taxa		Total		Abaixo da Faixa Etária Própria		Acima de 14 anos	
		Na Faixa Etária Própria (c)	Em geral (d)	Escolarização Líquida (e = c/b)	Escolarização Bruta (f = d/b)						
						Matricula (g)	Taxa (h=g/c)	Matricula (i)	Taxa (j=i/c)	Matricula (k)	Taxa (l=k/c)
2001	1.140.824	1.113.287	1.608.923	97,6	141,0	495.636	0,45	20.599	0,02	475.037	0,43
2009	1.438.973 ⁽³⁾	1.172.577	1.361.232	81,5	94,6	188.655	0,16	3.821	0,01	184.834	0,15

Fonte: IBGE/PNAD e Estimativa da população na faixa etária, com base na população total de 2009, projetada pelo IBGE e sua distribuição etária, conforme o Censo Demográfico de 2000 e SEDUC/SAPL/SUPL e MEC/INEP, Censo Escolar.

(1) De 07 a 14 anos em 2001 e de 06 a 14 anos em 2009 (em decorrência do ensino de 9 anos).

(2) Sobrematrícula = é a relação entre o efetivo na idade/série total (matrícula geral), dividido pelo efetivo na idade/série normal. Considera-se sobrematrícula o que ultrapassa de 1 que é a relação ideal. No caso, se todos os alunos estivessem na faixa etária própria, a relação seria $\frac{100}{100} = 1$.

(3) População total do estado projetada pelo IBGE para 2009: 6.367.138

No que concerne ao total de unidades de ensino fundamental, as informações disponíveis do MEC/INEP/Sinopse Estatística apontam que, em 2009, havia em todo o estado, 12.084 estabelecimentos de ensino, representando uma redução de -11,0% em relação ao total de 1998 (13.581 estabelecimentos). Desses, 2 (0,1%) eram de dependência administrativa federal, 917 (7,6%) estadual, 10.569 (87,5%) municipal e 596 (4,9%) de administração privada. É relevante evidenciar que 5.073 (42,0%) dessas escolas tinham até 30 alunos, 4.2906 (34,8%) atendiam de 31 a 150 alunos, 1.187 (9,8%) de 15 a 250, 1.120 (9,3%), de 251 a 500 e 498 (4,1%) mais de 500.

Quanto à estrutura da matrícula/série didática ou ano de ensino, os dados da Tabela 11 refletem o quanto de afunilamento está acometida a pirâmide escolar maranhense do ensino fundamental. Em 1998, no ensino de 8 anos, essa relação, na zona urbana, era de 61,3% nas séries iniciais e de 38,7% nas finais, enquanto que, na zona rural, 91,6% estavam nas quatro primeiras, e apenas 8,4% nas últimas séries, indicando uma grande concentração nas séries iniciais. Em 2009, com a gradativa implantação do ensino de 9 anos, apesar da inclusão de mais um ano nas séries iniciais, já se vislumbrava uma tendência ao equilíbrio entre os dois segmentos, com uma relação de 54,1% para 45,97, na zona urbana, e de 65,4%

para 34,6%, na zona rural e, proporcionalmente, alguma melhoria, entre as duas áreas de localização da oferta.

Estudos no campo das estatísticas educacionais e demográficas (CAMARANO; BERCOVISCH, [1991]), concluíram que, num sistema escolar ideal, em que se tenha alcançado a universalização do ensino a toda a população escolarizável, estando os alunos ajustados à idade própria para cada série, a composição da pirâmide escolar deveria aproximar-se da estrutura etária da população. Assim, tomando-se por base a população maranhense, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, para 1.000 alunos na 1ª série, deveria haver 8.346, ou seja 89,3% no restante das séries, ficando com a 1ª série apenas 10,7 do total, que seria a proporção de crianças com a idade de 6 anos na população do estado.

O modelo acima revelar-se-ia uma inovação de grande utilidade, se adotado na mensuração e controle da demanda escolar, associado a outras medidas de correção de fluxo para a universalização do ensino.

Tabela 12 - Ensino Fundamental – Matrícula nas Séries Iniciais e Finais, segundo a Localização – Maranhão – 1998, 2006 e 2009.

Matrícula Ano/localização	Total		Séries iniciais ⁽¹⁾		Séries finais ⁽¹⁾	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
1998						
Total	1.606.227	100,00	1.176.347	73,2	429.880	26,8
Urbana	973.840	100,00	596.797	61,3	377.043	38,7
Rural	632.387	100,00	579.550	91,6	52.837	8,4
2006						
Total	1.498.743	100,0	904.179	60,3	594.564	39,7
Urbana	870.258	100,0	467.359	53,7	402.899	46,3
Rural	628.	100,0	436.820	69,5	191.665	30,5
2009						
Total	1.380.232	100,0	810.778	58,7	569.454	41,3
Urbana	817.890	100,0	442.788	54,1	375.102	45,9
Rural	562.342	100,0	367.990	65,4	194.352	34,6

Fonte: MEC/INEP, Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

⁽¹⁾ Nas séries de 1ª a 4ª, em 1998, e do 6º ao 9º ano, em 2006 e 2009.

⁽²⁾ Nas séries de 5ª a 8ª, em 1998, e do 6º ao 9º ano, em 2006 e 2009.

No aspecto rendimento e desperdício, os indicadores de qualidade do ensino reafirmam os baixos níveis de proficiência dos alunos maranhenses do ensino fundamental. De acordo com o Relatório do Sistema Nacional de Avaliação

da Educação Básica (SAEB)¹⁰⁵ de 2007, os alunos da 4ª série, submetidos à avaliação em Matemática, ficaram posicionadas no intervalo inferior da Tabela de Referência¹⁰⁶ que é de 225,0 a 275,0 com média 178,0, maior do que a de 2005 que foi de 155,0, entretanto, menor do que a do Nordeste 179,0 e a do Brasil 193,0. Quando submetidos à avaliação em Língua Portuguesa esses alunos ficaram também no intervalo inferior da Tabela de Referência, com média de 161,0, apenas 6,0 pontos superiores a 2005, mas inferiores à média do Nordeste e do Brasil que alcançaram 163,89 e 175,77, respectivamente.

Os resultados também não foram satisfatórios na 8ª série, quando se estabelece a mesma comparação. Na avaliação de 2007, para uma escala entre 300 e 350 em Matemática, os alunos obtiveram média de 227,0, ligeiramente superior à de 2005 que foi de 218,0, mas ainda abaixo da média do Nordeste e do Brasil que foram de 233,0 e 247,09, respectivamente. Em Língua Portuguesa, a média dos alunos maranhenses, para uma escala entre 275 a 325, foi de 220 pontos, superior apenas 2 pontos à média de 2005, que foi 218, mas inferior também às médias do Nordeste e do Brasil que pontuaram 222,3 e 324,6, respectivamente.

Ainda preocupante são os indicadores da baixa qualidade do ensino, que resultam no desperdício escolar traduzidos nas taxas de reprovação e abandono. Segundo informações da Superintendência de Estatísticas, da SEEDUC, dados de 2008, indicam uma taxa de aprovação no ensino fundamental de 82,4% na rede federal, 84,3 na estadual, 81,7 na municipal e de 96,1 na rede privada. Entretanto,

¹⁰⁵ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi implantado pelo MEC, em 1990, e é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e conta com a participação e o apoio das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das 27 Unidades da Federação. Inicialmente, cobria somente a rede pública do ensino fundamental, sendo avaliadas a 1ª, a 3ª, a 5ª e a 7ª série em três áreas: Português, Matemática e Ciências. Os levantamentos dos dados SAEB são realizados, a cada dois anos, em uma amostra probabilística representativa dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. A partir de 1995, as avaliações passaram a se concentrar no final de cada ciclo de estudos, ou seja, na 4ª e 8ª série do ensino fundamental e na 3ª do ensino médio; a abrangência foi ampliada para todas as redes de ensino público (federal, estadual e municipal) e particular. Quanto aos recursos metodológicos, para garantir a comparabilidade dos dados ao longo dos anos pesquisados, foi introduzida a Teoria de Respostas ao Item (TRI), em substituição à Teoria Clássica de Testes (TCT), considerando que a primeira possibilitava a comparação dos dados, pois são independentes e não afetados pela dificuldade dos testes. Em 2005, foi criada a PROVA BRASIL, que junto a do SAEB compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica. A Prova Brasil avalia a 4ª e 8ª série/rede pública urbana e tem caráter censitário – e o SAEB é amostral cobrindo a 4ª e 8ª série do fundamental e 3ª série do ensino médio regular, além de realizar investigações de fatores associados, ou seja, questionário sobre perfil das escolas, professores, características socioeconômicas e hábitos de estudos desses alunos. Maiores detalhes consultar: <http://www.inep.gov.br/saeb>.

nas 1ª, 2ª e 5ª séries do ensino fundamental ainda se registram taxas de reprovação de 10,7%, 13,8% e 11,9%, respectivamente, o que aponta para a retenção no sistema e consequente manutenção de um outro problema já mencionado que é a distorção idade/série.

Além do mais, o documento “Diretrizes e Programas da Política Educacional Maranhense 2003-2006” aponta como um dos determinantes dos indicadores da realidade educacional maranhense, o exercício do magistério, que em décadas anteriores se fazia por um significativo número de professores sem a devida habilitação. Acrescenta que:

em atendimento às pressões populares por escola, durante um longo período histórico, nas zonas rurais, improvisavam-se escolas em residências e utilizou-se generalizadamente, o leigo para o exercício docente, sem que este possuísse o requisito básico elementar expresso no domínio da leitura e da escrita (MARANHÃO, 2002, p. 21).

Contudo, nessas Diretrizes, continua-se afirmando que não é só a falta de habilitação de professores que responde pelos problemas educacionais do Maranhão.

Convém ressaltar, entretanto, que esta realidade foi consideravelmente alterada, em razão do advento do FUNDEF – Lei 9.424/96, que preconizava em seu art. 7º, § único, a utilização de parte dos recursos da parcela de manutenção, para a capacitação de professores leigos. Também contribuíram, para essa mudança, os programas de qualificação docente implementados, principalmente, pelas universidades públicas – Programa de Capacitação Docente (PROCAD/UEMA) e Programa de Formação de Educadores para a Educação Básica (PROEB/UFMA), em parceria com os sistemas de ensino do Maranhão.

A posição de maior mantenedor do ensino fundamental tem colocado o poder público municipal em posição que impacta a distribuição dos recursos do FUNDEF, como será visto mais adiante nesse trabalho.

No estado do Maranhão essa posição historicamente, vem se mantendo ao longo dos anos, “segundo informações mais remotas, antecedendo até mesmo as recomendações contidas nas duas últimas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Leis 5.692/71 e 9.394/96)” (MARANHÃO, 2006).

Conforme o citado documento, o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste – 1992 “fazia referência à maior participação da rede municipal na oferta

do ensino de 1º Grau”, assim como informações ali contidas, davam conta que “[...] em 1958 já a rede municipal participava com 55,0% das matrículas do ‘Ensino Primário Comum’, passando essa participação para 63,4%, em 1963” (MARANHÃO, 2006).

Com um número significativo de escolas municipais unidocentes, multisseriadas, além dos inexpressivos programas de atendimento às especificidades da educação rural, ou mesmo o desenvolvimento de ações sem acompanhamento sistemático, é pouco provável que, possa acontecer uma reversão, em curto e médio prazo dos indicadores do ensino no Maranhão.

A partir destas evidências, é possível afirmar que, o grande desafio do sistema educacional, em relação ao ensino fundamental, consiste em garantir a melhoria da qualidade, de forma a possibilitar não só a ampliação do acesso à clientela a este nível de ensino, mas fazê-la permanecer em condições efetivas de continuidade de estudo e preparo para o “exercício consciente da cidadania”.

3.2 O FUNDEF como Política Educacional de Financiamento no Estado do Maranhão

A Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que criou o FUNDEF, estabelecia que a partir de janeiro de 1998 o referido fundo seria automaticamente instituído, no âmbito de cada estado.

Assim, o FUNDEF foi implantado no estado do Maranhão, em 1998, com a edição da Lei Estadual 7.064 de 03 de fevereiro de 1998. Nos bastidores dos órgãos públicos estaduais, sobretudo nas Secretarias de Educação e Planejamento, prognósticos iniciais já vislumbravam perda de receita para a rede estadual, considerando a sua menor participação nas matrículas, comparada à rede municipal.

A partir dessa evidência, convém discorrer brevemente sobre o “fenômeno da municipalização do ensino” ocorrido no estado do Maranhão, bem antes do advento do FUNDEF. No caso do Maranhão, talvez seja a única exceção, embora o fato seja considerado pelos estudiosos do assunto como consequência da implantação do fundo ou de outros programas, uma vez que os sistemas buscavam potencializar seus recursos, via incremento de suas redes de ensino.

Nesses termos, Rosar e Sousa (2002), afirmam que os grandes programas engendrados na década de 60 e 70, financiados com recursos financeiros de Acordos MEC/USAID e MEC/BIRD, foram os propulsores do processo de municipalização do ensino que, espontaneamente já se desenvolvia no estado. Em consequência do segundo, surgiram, na década de 70 os Programas de Desenvolvimento da Região da Pré-Amazônia (POLAMAZONIA), iniciado em 1974; o Projeto de Coordenação e Assistência Técnico-Financeira ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), implantado em 1975; o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), iniciado em 1977; e o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (EDURURAL), em 1978.

O financiamento desses grandes programas induzia à municipalização do ensino, já que sua implantação exigia que a escolarização fosse promovida pelos municípios. Ou seja, suas ações, se apresentavam com a função social de geração de emprego e oferta de escolas para a população assistida pelo projeto, previam a gradativa transferência de suas responsabilidades aos municípios que, muito pobres teriam de arcar com o peso de dar continuidade e custear as despesas por eles geradas, o que agravava as desigualdades na educação que ficava à deriva do apoio da União aos municípios que, a princípio, estariam “amparados” pelos “supra projetos de desenvolvimento”.

Como se verifica, historicamente, os recursos destinados à educação no estado provinham de agentes financiadores, de projetos de expansão e desenvolvimento, destinados ao Nordeste, que subvindicavam a educação às diretrizes de assistência técnica e financeira aos municípios. Assim sendo, segundo ainda Rosar e Sousa (2002) a participação da esfera municipal na oferta de ensino de 1º grau, que ao final da década de 70 era de 58,0% passou para 64,0%, em 1989.

Com o encerramento dos programas federais da década de 70, o governo federal encontrou uma fórmula para dar continuidade à assistência financeira aos municípios, custeando-a com os recursos do Salário Educação – a cota parte federal - administrados pelo FNDE-MEC.

A fim de garantir a continuidade das ações dos programas federais, a Secretaria de Educação, em 1983, criou o Programa de Apoio à Educação Municipal. Inicialmente foram firmados convênios entre o estado e 10 prefeituras municipais (de um conjunto de 135), cujo objeto basicamente era a previsão de

equipamentos, material didático e promoção de treinamentos, por área de ensino. Ao que parece, segundo comentário das autoras, o crescimento quantitativo não foi acompanhado da melhoria significativa na qualidade do funcionamento da rede. As políticas educacionais ao que se evidencia estão voltadas ao atendimento de mercado.

Outro aspecto apontado no mesmo documento, como indutor da municipalização no estado do Maranhão, diz respeito à relação existente entre política estadual e a educação municipal. Para tanto, foram organizados encontros com os Secretários Municipais de Educação visando estabelecer as bases dessa integração, entretanto,

nesses encontros predominaram muito mais declarações de intenções e muito menos a definição dos parâmetros financeiros e administrativos para a realização de acordos e convênios. Esses eram pactuados em outros momentos, a partir de condicionantes que fortaleciam as articulações político-partidárias baseadas em interesses particulares, relegando a segundo plano os aspectos públicos da problemática relativa à prestação de contas de um serviço educativo de qualidade para os cidadãos localizado nas cidades (ROSAR; SOUSA, 2002, p. 23).

Atualmente ao que se verifica, um perfil de um ensino fundamental municipalizado consolidou-se no estado, pois os dados disponíveis (IMESC, 2007), de matrícula dessa rede, mostram, por exemplo, que em 2000 os alunos matriculados no ensino fundamental, na rede municipal, era de 1.130.094 e, em 2005, 1.181.246, correspondendo a um percentual de participação de 61,76 e 63,80 respectivamente, contra 411.063 e 263.717 matrículas da rede estadual e uma percentagem de participação de 22,4 e 14,24 no mesmo período.

Pode-se dizer que o efeito municipalizante foi acentuado com o advento do FUNDEF, que também acirrou o descompasso na relação estado/município, no que se refere à disponibilidade dos recursos tributários, comparada ao atendimento educacional realizado. Ou seja, via de regra os governos estaduais, quando confrontados com os dos municípios, possuem proporcionalmente muito mais recursos tributários que alunos na educação básica (PINTO, 2006).

Retornando-se à questão da instituição do FUNDEF, o estado do Maranhão, não foge à regra dos outros estados da Federação no que tange às diferenças entre o ensino público de cidades “mais ricas e as menos favorecidas”. Após a Constituição Federal de 1988 e a LDB/96, houve aumento dos repasses e agravamento dessas diferenças. Como afirma Becker (2009) os municípios mais

ricos apresentavam um gasto mais elevado por aluno em comparação com os demais municípios e não raro, utilizavam recursos vinculados para o custeio de despesas que nem sempre poderiam ser classificadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A citada lei de criação do fundo, também dispôs sobre a distribuição proporcional dos seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como a forma de cálculo dos valores do mínimo nacional por aluno, como já exposto no capítulo anterior. A União criou, pois, um fundo com recursos que não eram seus, mas dos estados e municípios, comprometendo-se a transferir recursos próprios para complementar o fundo onde os estados se mostrassem incapazes de apontar o valor do peso multiplicado pelo número de alunos (BECKER, 2009).

O comportamento das receitas do FUNDEF era diferenciado em relação às esferas administrativas, beneficiando a rede municipal que tem maior número de alunos, em detrimento da estadual que tinha maior receita e, por isso mesmo, era obrigada a redistribuí-la aos municípios, ou seja, em função do coeficiente¹⁰⁷ de distribuição que está intimamente ligado ao número de alunos.

Conforme evidenciam, as Tabelas 13 e 14, no período de 1998 a 2006 o FUNDEF movimentou cerca de R\$ 6.200 bilhões de reais no estado. O Programa representou para o Governo do Estado, ou seja, para a rede estadual, uma “perda” de receita equivalente a R\$ 1.539 bilhões. O referido montante foi redistribuído para a rede municipal de ensino, em forma de rateio, de modo a cobrir o déficit de receita dos municípios, cuja arrecadação se mostra sempre insuficiente (MARANHÃO, 2002).¹⁰⁸

Tomando-se como exemplo o exercício de 2002, para que não sofresse perda, a rede estadual, que à época, contava com um contingente de 368.234 alunos no ensino fundamental, precisaria de um incremento de matrículas em torno de 94,2%, o equivalente a 347.000 novos alunos, para que pudesse absorver toda a receita oriunda de sua contribuição. Entretanto, já que sua matrícula anualmente decrescia, as perdas de recursos, em favor dos municípios foram crescentes, iniciadas com -26,9%, em 1998, alcançando a quase 70,0%, em 2006 (Tabela 13).

¹⁰⁷ O coeficiente de distribuição dos recursos é o quociente obtido pela divisão entre o total de alunos do ensino fundamental público e o total dos alunos por segmentos específicos, seja cada município ou a matrícula da rede estadual.

¹⁰⁸ A exceção fica a cargo do município de São Luís, a capital do estado, que ao longo do período de vigência do Fundo, perdeu mais de R\$ 55 milhões de reais em valores nominais.

Em sentido inverso, a rede municipal, considerando-se, também o ano de 2002 como referência, para um total de 1.158.501 alunos – o triplo da rede estadual – obteve um ganho de aproximadamente, 180,4%, considerando o montante de contribuição recebida (Tabela 14).

Assim, a rede municipal na condição de majoritária na manutenção do ensino municipal foi a maior beneficiária do impacto financeiro do FUNDEF, no Maranhão. Em valores nominais em todo seu período de vigência, o fundo favoreceu amplamente os municípios, já que no período 1998-2006, tiveram um ganho de R\$ 3.197,7 bilhões correspondentes à diferença entre o total de sua contribuição, isto é sua capacidade arrecadadora, e o que efetivamente lhes retornou, constituindo-se em receita. Pontuando-se só o exercício de 2006, último ano de vigência do fundo, a situação era também extremamente favorável aos municípios, cuja contribuição foi de R\$ 276,9 milhões e a receita R\$ 828,6 milhões, contabilizando um gasto nominal de R\$ 551,7 milhões.

Por seu turno, a rede estadual, no mesmo período de análise, registrou perda de R\$ 1.539,2 bilhões (-50,5%), resultante de uma contribuição da ordem de R\$ 3.043,7 bilhões, e uma receita de R\$ 1.504,4 bilhões. A tendência às perdas permaneceu durante a vigência do fundo, tendo em vista a redução gradativa da oferta de matrículas pelo estado, que, no período passou de 423.199 para 245.162 alunos contra 1.073.278 para 1.161.256 estudantes da rede municipal. Em função disso, no último ano, a rede estadual, contribuiu com R\$ 563,6 milhões, teve uma receita de R\$ 185,6 milhões, e uma perda de R\$ 377,9 milhões, redistribuídos aos municípios (Ver ainda, Tabela 13).

Tabela 13 -Perdas da esfera estadual para os municípios, com a contribuição ao fundo, em face das receitas do FUNDEF - Maranhão - 1998-2006

Em R\$ 1,00

Ano	Governo do Estado			
	Contribuição	Receita	Perda	%
1998	175.433.361	128.206.305	(47.227.056)	- 26,9
1999	192.573.716	139.126.054	(53.447.662)	- 27,8
2000	236.700.991	143.767.130	(92.933.861)	- 39,3
2001	283.538.461	154.100.099	(129.438.362)	- 45,3
2002	336.922.038	176.430.905	(160.491.133)	- 47,6
2003	354.243.802	166.653.761	(187.590.041)	- 52,9
2004	401.016.478	203.134.215	(197.882.263)	- 49,3
2005	499.170.832	207.442.664	(291.728.168)	- 58,4
2006	563.316.271	185.630.751	(377.685.520)	- 67,0
Total	3.042.915.950	1.504.491.884	(1.538.424.066)	- 50,5

Fonte: SEDUC/ASPLAN/BB (extratos)

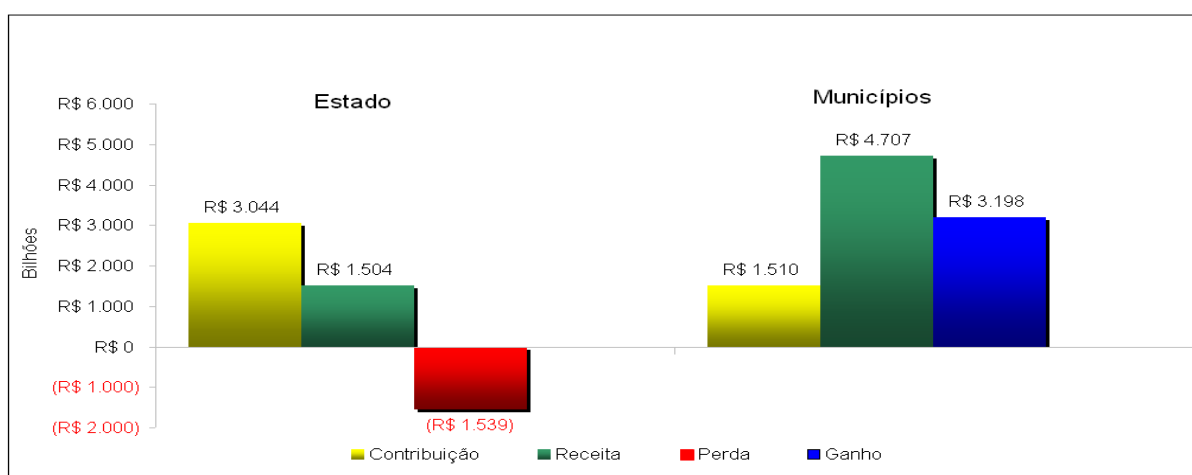
Tabela 14 - Ganhos da esfera municipal em face da sua capacidade de contribuição ao fundo e complementação do estado às receitas do FUNDEF – Maranhão - 1998-2006

Em R\$ 1,00

Ano	Municípios			
	Contribuição	Receita	Ganho	%
1998	81.628.533	262.839.664	181.211.131	221,9
1999	115.005.041	349.676.931	234.671.890	204,0
2000	114.480.722	377.408.059	262.927.337	229,6
2001	140.118.431	430.008.481	289.890.049	206,8
2002	174.475.422	489.324.839	314.849.419	180,4
2003	159.583.262	511.630.409	352.047.147	220,6
2004	199.422.538	681.034.390	481.611.852	241,5
2005	248.572.462	776.892.435	528.319.973	212,5
2006	276.917.310	828.673.642	551.756.332	199,2
Total	1.510.203.721	4.707.488.850	3.197.285.130	211,8

Fonte: SEDUC/ASPLAN/BB (extratos)

Gráfico 5 - Perdas do governo estadual para os municípios, com a complementação ao FUNDEF – Maranhão - 1998-2006



Fonte: Tabelas 13 e 14.

No movimento de perdas/ganho entre as redes de ensino oficial no estado do Maranhão, convém considerar o fator “complemento da União”.

A instituição do fundo, de acordo com a lei que o regulamentou, garantiria complementação de recursos¹⁰⁹, com a transferência feita pela União às esferas administrativas, na medida de sua participação na manutenção do ensino fundamental.

Explicitando melhor a contribuição das três esferas de governo para a composição do FUNDEF, no Maranhão, pode-se dizer que, enquanto o governo

¹⁰⁹ A complementação variava em função da definição do valor per capita, original do estado, mas sempre o Maranhão esteve incluído na lista dos estados com os “per capita” inferiores ao fixado nacionalmente. Além do Maranhão, os outros estados são: Alagoas, Bahia, Ceará, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

estadual diminuía sua participação na oferta do ensino fundamental, sucessivamente aumentava sua contribuição na composição do fundo, em favor dos municípios que avançavam na municipalização do ensino. Assim, enquanto o estado aumentava sua participação de 45,3%, em 1998, para 50,3%, em 2002, e 53,4%, em 2006, a rede municipal manteve-se, relativamente num patamar de participação bem menor, situado em 21,0%, em 1995, 26,1%, em 2002 e 26,1% em 2006. Já a contribuição da União ficou entre 33,7%, 23,6% e 21,6%, respectivamente, no mesmo período (Tabela 16 e Gráfico 6).

Em nove anos de vigência do FUNDEF (1998-2006), a responsabilidade na constituição de sua receita esteve em média, 48,8% com o estado do Maranhão, 27,0% com a União e 24,2% com os municípios.

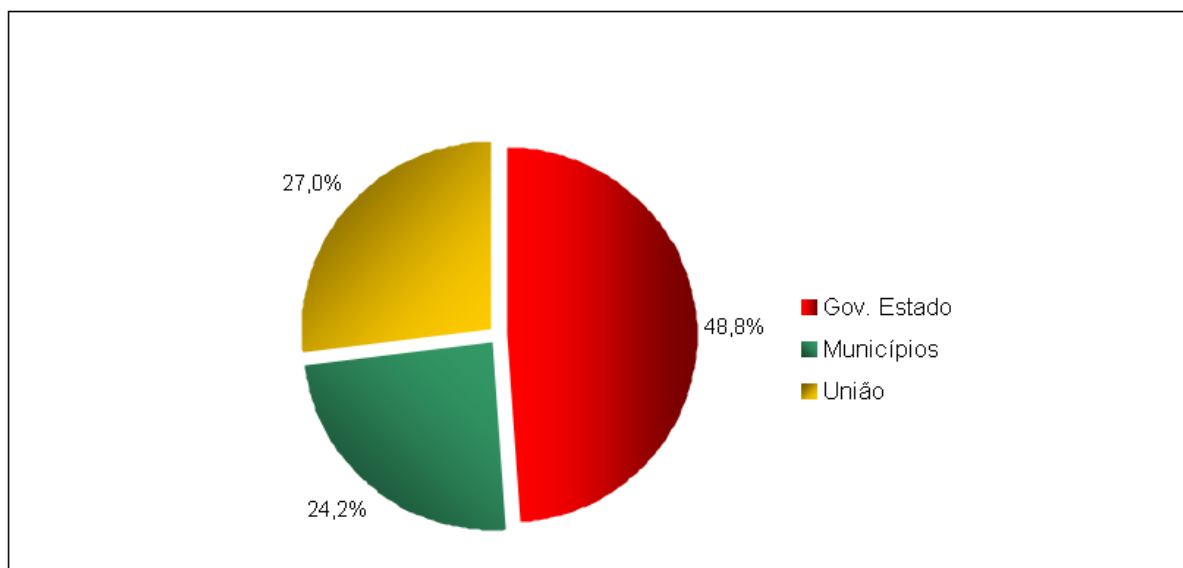
Esses dados, de certa forma, confirmam as críticas feitas à participação do governo central na universalização do ensino fundamental, mesmo nos estados mais pobres, como é o caso do Maranhão (PINTO, 2006; ARELARO; CAMARGO, 2006) e, ainda, conforme Bassi (apud SOUSA JUNIOR, 2003, p. 153) assinala “analisando o FUNDEF por este ângulo ficam bastante evidentes os limites da política federal de financiamento da educação, a despeito de um forte discurso em defesa do ensino fundamental”.

Tabela 15 - Contribuição de cada esfera de governo na composição do FUNDEF - Maranhão – 1998-2006

Ano	Governo do Estado		Municípios		União		Total	
	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%		%
1998	175.433.361	45,3	81.628.533	21,0	130.499.500	33,7	387.561.394	100,0
1999	192.573.716	39,4	115.005.041	23,5	181.145.998	37,1	488.724.755	100,0
2000	236.700.991	45,1	114.480.722	21,8	173.835.202	33,1	525.016.915	100,0
2001	283.538.461	47,7	140.118.431	23,6	170.822.116	28,7	594.479.008	100,0
2002	336.922.038	50,3	174.475.422	26,1	157.996.651	23,6	669.394.111	100,0
2003	354.243.802	50,7	159.583.262	24,6	134.219.854	20,7	648.046.918	100,0
2004	401.016.478	45,4	199.422.538	22,5	283.699.589	32,1	884.138.605	100,0
2005	499.170.832	50,7	248.572.462	25,3	236.591.805	24,0	984.335.099	100,0
2006	563.316.271	53,4	276.917.310	26,1	214.123.919	20,5	1.054.357.500	100,0
TOTAL	3.042.915.950	48,8	1.510.203.721	24,2	1.682.934.634	27,0	6.236.054.305	100,0

Fonte: SEPLAN / SEDUC / BB – Extratos.

Gráfico 6 - Participação percentual de cada esfera de governo na composição do FUNDEF – Maranhão – 1998-2006.



Fonte: Tabela 15.

Dos R\$ 6.236 bilhões que se constituíram o montante do fundo, em 9 anos, R\$ 1.510 bilhões foi a contribuição dos municípios, R\$ 1.683, da União, e R\$ 3.042 bilhões, a do estado. As condições para que o estado do Maranhão pudesse arcar com o ônus de tão acentuada participação, foram possibilitadas majoritariamente pelo crescimento em sua arrecadação. Abstraindo-se a participação de 27,0% da União na manutenção do FUNDEF, os restantes (73,0%) a cargo do estado e dos municípios, dos quais a maior parcela coube ao estado, foram complementadas com recursos oriundos das transferências intergovernamentais que resultam do FPE e FPM, da Lei 87/96, LC91/97 e da arrecadação específica do estado, resultante do IPI e do ICMS.

Assim, o FUNDEF no estado do Maranhão, além de outros, em grande proporção foi financiado com recursos que já eram contabilizados em sua receita, como do estado e de seus municípios – FPE, FPM e ICMS.

Nessa combinação, a contribuição maior de recursos veio do FPE (31,9%), seguida do ICMS (22,45%), do FPM (15,9%), LC87/96 (1,4%), IPI Exportação (0,8%) e L94/97 (0,6%). A média anual de participação dessas fontes, nos 9 anos do FUNDEF, pode ser observada no Gráfico 7, na página a seguir.

De 1958 a 2006, a receita do fundo cresceu algo em torno de 160,0%. A União aumentou, embora com participação não tão significativa em 128,0%, o FPE

cresceu 168,3%, o ICMS 263,3%, o FPM 131,6%, LC 87/96 com 123,2%, o IPI exportação, 626,4% e a LC91/97 em 171,0% (Tabela 17).

Tabela 16 - Receita do FUNDEF por exercício financeiro, segundo a origem dos recursos e sua participação percentual na composição do fundo – Maranhão - 1998-2006

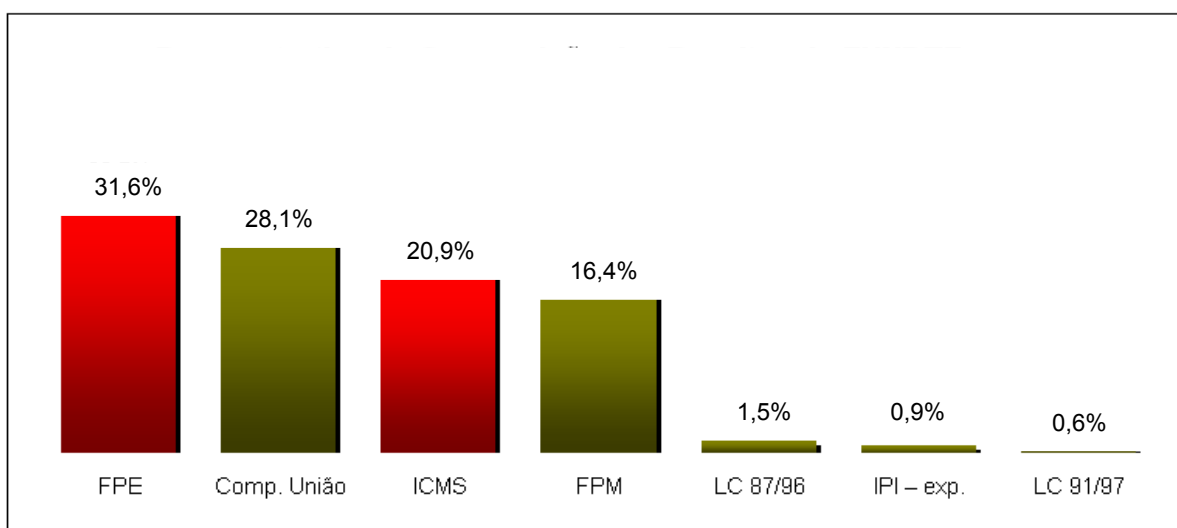
Em R\$ 1,00

Ano Origem	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
FPE	118.237.926	30,5	130.952.833	26,8	155.180.156	29,6	182.618.310	30,7	226.005.487	33,8
FPM	75.332.664	19,4	81.694.813	16,7	86.758.929	16,5	102.266.817	17,2	126.204.768	18,8
ICMS	52.985.428	13,7	78.470.633	16,1	87.401.617	16,6	116.405.454	19,6	136.358.719	20,4
LC 87/96	7.039.882	1,8	11.039.207	2,3	9.727.166	1,9	9.018.870	1,5	9.953.498	1,5
IPI – exp.	3.465.994	0,9	3.438.839	0,7	7.684.540	1,5	8.650.224	1,5	6.755.616	1,0
LC 91/97	-	-	1.982.452	0,4	4.429.305	0,8	4.697.217	0,8	6.119.372	0,9
Comp. União	130.499.500	33,7	181.145.998	37,1	173.835.202	33,1	170.822.116	28,7	157.996.651	23,6
TOTAL	387.561.394	100,0	488.724.755	100,0	525.016.915	100,0	594.479.008	100,0	669.394.111	100,0

Ano Origem	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
FPE	235.114.290	36,3	259.161.646	29,3	324.354.087	33,0	358.968.438	34,1
FPM	114.373.611	17,6	142.659.431	16,1	141.526.682	14,4	120.824.020	11,4
ICMS	142.068.864	21,9	184.382.652	20,9	260.893.818	26,5	337.404.984	32,0
LC 87/96	10.668.632	1,7	8.668.091	1,0	9.988.845	1,0	10.668.091	1,0
IPI – exp.	4.336.980	0,7	3.090.051	0,3	7.513.903	0,8	8.090.903	0,8
LC 91/97	7.264.687	1,1	2.477.145	0,3	3.465.959	0,3	4.277.145	0,4
Comp. União	134.219.854	20,7	283.099.589	32,1	236.591.805	24,0	214.123.919	20,3
TOTAL	648.046.918	100,0	884.138.605	100,0	984.335.099	100,0	1.054.357.500	100,0

Fonte: SEDUC/SEPLAN/BB – Extratos.

Gráfico 7 - Participação percentual média das fontes de receita na composição do FUNDEF – Maranhão – 1998-2006



Fonte: Tabela 16.

Tabela 17 - Movimentação das receitas do FUNDEF, por origem e participação das fontes financeiras, no período de sua vigência – Maranhão - 1998-2006

Origem dos recursos Ano	Total	FPE	FPM	ICMS	LC87/96	IPI-Exportação	LC91/97	Complemento da União
1998	387.561.394	118237.926	75.332.664	52.985.428	7.039.882	3.464.994	-	130.499.500
1999	488.724.755	130.952.833	81.694.793	78.470.633	11.039.207	3.438.839	1.982.452	181.145.998
2000	525.016.915	155.180.156	86.758.929	87.401.617	9.727.166	7.684.540	4.429.305	173.835.202
2001	594.479.008	182.618.310	102.266.817	116.405.454	9.018.870	8.650.224	4.697.217	170.822.116
2002	669.394.111	226.005.487	126.204.769	136.358.719	9.953.498	6.755.616	6.119.372	157.996.651
2003	648.046.918	235.114.290	114.373.611	142.068.864	10.668.632	4.336.980	7.264.687	134.219.854
2004	884.138.605	259.161.646	142.659.431	184.382.652	8.668.091	3.090.051	2.477.145	283.699.589
2005	984.335.099	324.354.087	141.526.682	260.893.818	9.988.845	7.513.903	3.465.959	236.591.805
2006	1.054.357.500	358.968.438	120.824.020	337.404.984	10.668.091	8.090.903	4.271.145	214.123.637
Total	6.236.054.305	1.990.593.173	991.641.716	1.396.372.169	86.772.282	53.026.050	34.713.282	1.682.934.352
%	100,0	31,9	15,9	22,4	1,4	0,8	0,6	27,0

Fonte: Tabelas 15 e 16

Entretanto, deve-se considerar que essas fontes apesar de terem contribuído para a maior participação do estado na receita do FUNDEF, não seriam suficientes para promover a universalização do ensino com o padrão de qualidade necessário, pois

além de reduzidas, face às necessidades constatadas, também sofrem impactos que resultam da oscilação do comportamento da economia nacional e, mais particularmente, da economia regional e local, entre a recessão e o aquecimento das atividades econômicas nos setores primário e secundário (ROSAR; SILVA, 2002, p.39).

O ICMS, a segunda fonte de recursos financeiros, na ordem de contribuição no âmbito do estado, e segunda também na ordem de maior crescimento, por sua natureza é um tributo regressivo¹¹⁰, que onera em maior proporção a população de baixa renda, uma vez que esse segmento é o que utiliza maior parcela de seus ganhos, em gastos de consumo.

Nesse ponto, vale focar o volume dos investimentos que a serem implantados no Maranhão, no período de 2010-2016, conforme já abordado no Capítulo I, pelas perspectivas de arrecadação de impostos, sobretudo, o ICMS.

¹¹⁰ Imposto regressivo é aquele cuja alíquota diminui à proporção que os valores sobre os quais os índices são maiores.

Como é sabido, o fundo que “substituiu” o FUNDEF, ou seja, o FUNDEB, funciona na mesma lógica, e, além de a ele terem sido acrescentados novos impostos, mantém o ICMS na composição de sua cesta financeira (ver Diagrama – Capítulo II).

Concluindo-se a análise das perdas sofridas pelo governo estadual em favor dos seus municípios, no período de vigência do fundo, pode-se afirmar que a falta de participação mais efetiva da União, no tocante ao custo-aluno, provavelmente levou o estado a certas restrições, no sentido de ampliar suas responsabilidades com a educação pré-escolar e, sobretudo, com o Ensino Médio.

Além do mais, como argumenta Pinto (2006, p. 3), o crescente aumento da participação municipal nas matrículas

rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Assim é que, embora os municípios já possuam uma matrícula na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior àquela obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento.

Como já visto, no caso do Maranhão, o Governo do estado, embora tenha quase duas vezes mais recursos de impostos que os Governos Municipais, é responsável por menos da metade dos alunos.

É notório que se o MEC tivesse obedecido ao art. 6º, § 1º da Lei nº. 9.424, conforme já abordado no capítulo anterior, não haveria perdas de recursos da rede estadual, ou estas seriam significativamente menores, e, alguns municípios teriam um aporte maior de recursos.

Tomando-se como referência estudos elaborados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)¹¹¹, em outubro de 2000, pode-se vislumbrar

¹¹¹ O CONSED, em suas reuniões, desde 1999, vinha discutindo e demonstrando que os valores por aluno, fixados anualmente pelo Presidente da República estavam em desacordo com o estabelecido no art. 6º da Lei 9.424/96 § 1: “o valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º [...] nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”. Decidiu, conforme moção datada de 24 de abril de 2002, apoiar e integrar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação em sua ação junto ao Ministério Público, visando ao cumprimento do citado artigo. Em ação anterior, outubro 1999, o Ministério Público Federal, em São Paulo, entendendo improcedente a interpretação do critério adotado pelo MEC para a fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano, impetrou Ação Civil Pública contra a União (processo nº 1999.6100.050616-0) com o objetivo de fazer com que o valor mínimo fosse fixado tomando-se como referência o valor médio nacional por aluno/ano adotando-se a receita do Fundo e o número de alunos do país na aplicação da fórmula prevista no § 1º, art. 6º da Lei nº 9.424/96. Por outro lado, o T.C.U., por meio da Decisão nº. 871 de 17.07.2002 determinou ao MEC, além de outras

o quanto o estado do Maranhão deixou de receber da União, em volume de recursos, conforme tabela 18 a seguir.

Tabela 18 - Perdas do estado em relação à receita do FUNDEF, custo per capita/aluno e complementação da União – Maranhão – 1998-2001

Em R\$ 1,00

Ano Exercício	Matrícula ¹ (A)	Receita FUNDEF estimada (B)	Per capita original (B/A)	Complemento da União		Diferença devida ao estado
				A partir da Lei 9424	Fixada pela União	
1998	1.338.452	257.061.900	192,06	303.443.830	130.499.500	(172.944.330)
1999	1.496.477	307.657.100	205,59	365.692.750	181.146.000	(184.546.750)
2000	1.547.356	330.113.500	217,40	446.555.200	175.834.900	(270.720.300)
2001	1.545.920	366.004.200	240,87	484.766.800	170.822.116	(313.944.684)
Total	5.928.205	1.260.836.700	-	1.600.458.580	658.302.516	942.156.064

Fonte: CONSED – Censo Educacional MEC

¹ Considera-se sempre a matrícula do ano anterior

Conclui-se, assim, que a perda de recursos financeiros, em decorrência do não cumprimento da lei, pelo Governo Federal, penalizou de forma crescente o estado do Maranhão. Dos estudos do CONSED para o período 1999-2001, observa-se que as perdas acumuladas alcançaram o montante de R\$ 942.155.464,00 em valores nominais, indicando uma tendência que se projetaria até o final da vigência do fundo.

Dessa forma, o estado era duplamente penalizado: de um lado, porque perdia receita por não possuir uma rede de ensino fundamental capaz de absorver muito do que ela havia gerado; e, de outro, porque era descumprida a legislação, por parte do mesmo poder que a havia criado.

medidas, o cumprimento do critério do valor mínimo, em valor acima da média nacional calculada a partir da fórmula prevista no § 1º do art. 6º da referida lei.

O estado do Maranhão, a exemplo do estado da Bahia também elaborou estudos, no âmbito das Secretarias de Educação, Planejamento e Fazenda, e colheu informações que demonstravam as perdas acumuladas em função do seu valor *per capita*, à época o mais baixo entre todas as UFs alcançando a cifra de R\$ 192,06 aluno/ano. Entretanto, o pleito não avançou (perdeu-se no âmbito da PGE), houve troca de Secretários e o assunto foi posto de lado.

Finalmente, em janeiro de 2003, o MEC, através de nota divulgada pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF) informou que seria instituído um Grupo de Trabalho objetivando propor os aumentos para o valor mínimo por aluno, ainda em 2003, ressaltando que o valor médio nacional que estava estimado em R\$ 759,77 para as séries iniciais e R\$ 797,75 para as 5ª e 8ª séries. Isto, entretanto, não aconteceu, e a SEF informou depois, em reunião ordinária do CONSED, que o “impedimento para o MEC cumprir a lei de imediato era o orçamento que veio pronto e acabado do governo anterior” (Fonte: agenda da autora). O que efetivamente se efetivou no exercício de 2003 foi o valor *per capita* de R\$ 462,00 para as séries iniciais e R\$ 785,10 para as finais.

3.3 O FUNDEF e o custo-aluno qualidade no Maranhão: algumas reflexões

A criação do FUNDEF no estado do Maranhão, em dezembro de 1996, ensejou expectativas da comunidade educacional, sobretudo quanto à elevação do padrão de atendimento no ensino fundamental. Embora sua criação não tenha proporcionado o aporte de novos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, consoante com o estabelecido na CF/1988, a definição de novos mecanismos de distribuição dos recursos existentes, fixou legalmente e de fato, um novo padrão de gestão da educação básica.

Os recursos financeiros que com esses novos critérios de gerência foram canalizados para a educação, sobretudo na esfera municipal, poderiam efetivamente promover mudanças qualitativas na oferta de serviços da educação escolar à população. Entretanto, todas as evidências apontavam para a manutenção de uma realidade que permanecia imutável.

O estudo, de que se tem notícia, que trata especificamente do aspecto qualidade FUNDEF no Maranhão é o trabalho de Rosar e Sousa (2002)¹¹². As autoras argumentam que com a implantação do FUNDEF, a quase totalidade dos municípios teve suas receitas ampliadas com sua destinação ao ensino fundamental, gerando, portanto, uma expectativa de melhoria significativa, no que diz respeito ao financiamento das escolas e valorização do magistério da rede municipal, à exceção de São Luís, em que a rede estadual é majoritária no atendimento à clientela do ensino fundamental. A propósito, em entrevista veiculada na imprensa local (O Imparcial, 6 jul. 2010 [seção Opinião]) a atual Secretária de Educação do Município, informava que no período de 1998 a 2006 as políticas de movimentação do fundo, resultaram numa perda para o município de São Luís, da ordem de R\$ 55.551 milhões.

Os dados recolhidos pelas autoras da pesquisa, à época, nos municípios que constituíram¹¹³ a amostra do estudo sobre os “Impactos do FUNDEF no Estado do Maranhão” mostraram poucas mudanças no funcionamento da rede municipal,

¹¹² Maiores detalhes consultar Relatório Final de Pesquisa “Impactos do FUNDEF em municípios do Maranhão”, do Grupo de Pesquisa de Política da Educação Básica – Mestrado em Educação da UFMA sob a coordenação das Prof^{as}. Dra. Maria de Fátima Félix Rosar e Prof^a. Ms. Miriam Santos Sousa, setembro 2002.

¹¹³ Os municípios que constituíram a amostra foram: Caxias, Codó, Bacabal, Pinheiro e Imperatriz, de um total inicialmente previsto de 10 municípios classificados, segundo sua população em pequeno, médio e grande porte.

“em direção à implementação de uma rede de escolas que apresentassem um padrão de qualidade satisfatória” (ROSAR; SOUSA, 2002, p. 25).

Constataram também, a manutenção da tendência de crescimento da rede municipal, as dificuldades e complexidade de avaliar os impactos indiretos dos resultados do FUNDEF na oferta de matrícula nos outros graus e modalidades de ensino (ensino infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos) considerando-se as restrições de recursos do fundo para esses níveis de ensino.

Os aspectos concernentes à implementação do FUNDEF no estado merecem ser pontuados. Um deles diz respeito às inúmeras denúncias sobre a utilização dos recursos do fundo, com repercussão na imprensa e na sociedade como um todo, resultantes da “grande euforia” que experimentaram as administrações municipais, face ao significativo volume de recursos acrescidos às suas receitas, bem como a pouca atenção aos procedimentos legais exigidos para a sua aplicação.

Iniciativas como a do Ministério Público¹¹⁴, e do TCE, no sentido de informar e disciplinar a operacionalização do FUNDEF, ao que parece, também ficaram restritas aos aspectos administrativos, financeiros e contábeis. Isto é evidenciado com o episódio ocorrido, por exemplo, após o primeiro ano de sua implementação, quando foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, em abril de 2000, com o propósito de apurar denúncias de irregularidades na aplicação dos recursos por parte das administrações de 79 municípios. Encerrados os trabalhos da CPI, em julho de 2000, não se efetivaram quaisquer medidas concretas em relação à responsabilização dos envolvidos.

No tocante ao papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEF no estado, embora sendo uma exigência legal, segundo ainda informações da mesma fonte, à época esses órgãos não existiam na totalidade dos municípios e quando existiam, o seu funcionamento, era “[...] meramente formal, sendo sua função prejudicada desde a composição – tanto do Conselho Estadual quanto dos municipais, uma vez que até o preenchimento das vagas se fazia de forma arbitrária e desvinculada das instâncias populares”. Essa

¹¹⁴ O Ministério Público em 1998, lançou a campanha “ESCOLA: DIREITO DA CRIANÇA, DEVER DE TODOS NÓS”, que incluía em seus objetivos “orientar os Promotores de Justiça [...] no sentido de que fiscalizem a conta-aplicação dos recursos do FUNDEF, bem como os demais recursos de obrigatória aplicação na área da Educação”. (Procedimento nº 1/99 PEJ-MA) e o Tribunal de Contas do Estado que baixou a Instrução Normativa (N 03 e 04/99) destinada a disciplinar a prestação de contas do Fundo, que é encaminhada ao TCE até o último dia do mês subsequente.

postura legítima os conselhos como estruturas burocráticas que servem apenas para oficializar as decisões decorrentes do poder público, já que sem a participação popular, não favorecia o debate e um apropriado acompanhamento da aplicação dos recursos.

A falta de condições de efetivação e atuação dos CACS perdurou até o final da vigência do FUNDEF e sua substituição pelo FUNDEB¹¹⁵. A partir daí, vislumbram-se alguns avanços, posto que, os novos Conselhos têm critérios de constituição e atuação mais rigorosos e seletivos, até porque já há uma base de experiência vivida pelo antigo fundo.

O fato é que a capacidade técnica, política e administrativa dos municípios, sobretudo os menores, de gerir a crescente expansão da sua rede, tem um longo caminho a percorrer. Assim, corroborando com Sousa Júnior (2003, p. 169), aqui é transcrito o que ele expressa ao afirmar:

é possível estimar que, com regras definidas mais claramente e maior intervenção da sociedade civil no controle social de políticas públicas, tem-se a possibilidade de alterar a cultura patrimonialista de gestão da coisa pública e insuflar uma nova dinâmica de participação popular com reflexos positivos sobre os mecanismos de gestão pública. O grau e a rapidez com que esse processo irá ou não se desenvolver depende, sobretudo, da capacidade da sociedade civil de adquirir sua independência frente à sociedade política.

3.4 A meta de qualidade da educação básica e das políticas de financiamento do FUNDEF

3.4.1 O conceito: tentativas de aproximação

O termo qualidade não possui delimitação semântica precisa. Em economia e administração, por exemplo, qualidade tanto pode significar a relação entre as características e procedimentos aplicados na fabricação ou desenvolvimento de um bem ou serviço como também o grau de satisfação do cliente para com o produto adquirido em relação à sua expectativa inicial.

¹¹⁵ O capítulo VI da Lei nº 11.494/07, trata do controle social dos recursos do FUNDEB. Houve um fortalecimento da representação dos usuários da escola nestes conselhos, garantindo-se a participação de pelo menos dois pais e dois estudantes além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal.

A legislação estabeleceu também uma série de empreendimentos que atinge parentes de membros do Executivo, prestadores de serviço, pais que ocupam cargos ou funções de confiança com o objetivo de minimizar o controle do Executivo, sobre esses conselhos (PINTO, 2007, p. 95).

Ao envolver contextos, atores e situações diversificadas, “definir” qualidade da educação torna-se uma tarefa complexa. Mesmo assim, inúmeras pesquisas e estudos¹¹⁶, sobre o assunto, convergem para pontos comuns, no tocante a delinear uma definição. Questões como: a estrutura e as características da escola; o nível socioeconômico dos alunos/família; o clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a condução da prática pedagógica; o projeto político pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; as dimensões do acesso, permanência e sucesso na escola; as questões do financiamento, o custo-aluno, dentre outros são aspectos que impactam de forma positiva ou negativa a qualidade do ensino. Nesse sentido, e de acordo com Gomes (2009, p. 9):

Qualidade é um conceito socialmente construído. Não é possível ter uma definição *única* do que seja um padrão de qualidade, mas, sem dúvida, é possível construir consensualmente um patamar mínimo sobre o qual deve-se assentar o processo educacional de qualquer cidadão.

Nos últimos cinquenta anos, os organismos multinacionais – como a UNESCO e o Banco Mundial, assim como nas décadas de 80 e 90, a Organização Comércio e Domínio Econômico (OCDE), Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), UNICEF e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), exerceram influente papel nas discussões e delineamentos das políticas educacionais na América Latina e no Brasil.

A concepção de qualidade como aparece nos documentos dos organismos internacionais, em sua grande maioria, na avaliação de Dourado et al. (2004) está vinculada ao conceito de medição e rendimento, além da indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem.

Nesse sentido o autor descreve que:

Os documentos da CEPAL enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos sendo a avaliação fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo. Além de recomendar que as escolas sejam supridas com suporte tecnológico; e que força e dinamismo sejam expressos aos programas curriculares (DOURADO et al., 2004, p. 58).

¹¹⁶ Dourado et al. (2004), Oliveira e Teixeira (2006), Pinto (2006); Carreira e Pinto (2007), Albernaz et al. (2008), Gomes (2009), Becker (2009), Pinto (2007), Puccinelli (2009),

Por sua vez a UNESCO/OREAL admite a complexidade do processo, apontando as dimensões pedagógica, cultural, social e financeira como elementos constituintes da qualidade. O citado documento, afirma que a dimensão pedagógica se efetiva quando o currículo é cumprido de forma eficaz¹¹⁷; postula para a questão cultural que os conteúdos precisam partir das condições, possibilidades e aspirações das distintas populações a que se dirigem; que, do ponto de vista social, a educação é qualidade quando contribui para equidade, e, ainda, que na perspectiva econômica, a qualidade diz respeito à eficiência no uso dos recursos destinados à educação.

As recomendações da OCDE na definição da qualidade, seguem na mesma direção da UNESCO, posto que utilizam o paradigma de insumo-processo-resultado, aliados à avaliação, significando que

qualidade da educação é definida em relação aos recursos materiais e humanos, que nela se investe, assim como em relação ao que ocorre no âmbito da instituição escolar e da sala de aula, seja nos processos de ensino-aprendizagem, nos currículos e nas expectativas com relação a da aprendizagem dos alunos (SILVA, 1996, p. 10).

Para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a qualidade está relacionada à avaliação. Ressalta que esta é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo. Dessa forma, a ênfase dada é a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos através de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade.

Mendes Segundo (2005) em seus estudos aponta o “relatório educação: um tesouro a descobrir”, elaborado para a UNESCO, pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, como um documento importante que apresenta soluções e regras para a educação nos países em desenvolvimento. Refere a mesma autora, que o documento recomenda três grandes aspectos ou elementos capazes de melhorar a qualidade do ensino escolar. São eles: a melhoria da competência dos professores¹¹⁸; a elaboração de programas a serem implantados

¹¹⁷ Nesse sentido Silva (1996, p. 123), argumenta afirmando que a noção de qualidade não pode ser desligada de suas vinculações com as relações de poder, interesse e dominação “[...] A questão da qualidade é fundamentalmente política vinculada a decisões e conflitos sobre quais grupos obtêm quais recursos e em que quantidade [...] a questão é necessariamente relacional em seu vínculo com a distribuição e partilha dos recursos e da riqueza”.

¹¹⁸ Para o Relatório a competência dos professores deve estar associada à adoção de seis políticas ou medidas: 1. nível de formação inicial dos professores; 2. indicação nos certificados de aptidão para o ensino, para o qual o titular se habilitou (primário, secundário e especial); 3. políticas de

nas escolas, compatíveis com os conteúdos de formação dos professores, e por último, a gestão da escola, com ênfase no trabalho de grupo.

O Banco Mundial é outro organismo que conta nesse contexto. Segundo ainda a análise de Dourado et al. (2004), a concepção de qualidade, para o Banco Mundial, está relacionada aos processos de mensuração da eficácia e eficiência dos sistemas educativos¹¹⁹, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino aprendizagem. O Banco postula que a efetividade da melhoria da qualidade da educação, dar-se-á com a criação de sistemas nacionais de avaliação e pela garantia de previsão crescente de insumos na escola, a exemplo de livros, textos, equipamentos, laboratórios, formação de professores, além da garantia do acesso e processos de gestão. Nesse sentido, os empréstimos do banco privilegiavam sempre projetos que contemplassem estes aspectos.

Para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizada em 2002¹²⁰, qualidade do ensino “em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos insumos (recursos físico e pessoal) neles utilizados”. Em outras palavras, a ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição necessária (embora possa não ser suficiente) para a qualidade do ensino.

Percebe-se que definir ou caracterizar qualidade da educação é um exercício complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões. Na afirmação de Mendes Segundo (2005) os parâmetros de qualidade não são fáceis de serem exibidos. E por serem complexos e envolverem múltiplas dimensões, não podem ser apreendidos apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos, consideradas indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, que, muito menos, não pode ser desprovido de tais insumos (DOURADO et al., 2004).

recrutamento de professores; 4. formação em serviço para o professor; 5. condições de trabalho do professor (ambiente físico, número de alunos por turma e material); 6. remuneração do professor suficientemente elevada (MENDES SEGUNDO, 2005, p.170).

¹¹⁹ Como observa Mendes Segundo (2005, p. 169) “Definidas as bases da qualidade, equidade e eficiência na educação básica, sob a direção da política do Banco Mundial, lança-se de modo integral em quase todos os lugares e instâncias a ideologia da qualidade total. Nessa ótica prevalece o bloqueio à Universidade Pública, que passa a ser responsabilizada pela precariedade da educação básica. [...] Em pauta é colocada a ineficiência dos serviços públicos [...] que são ruins, de altos custos e privilegiam as minorias. Assim o tema da qualidade e da competência foi auferido da economia para as demais instâncias da sociedade [...] para educação. Os aspectos da qualidade, da eficiência, da produtividade retoma o mito do progresso amplo, da dimensão planetária e da igualdade para todos, mas na realidade, impõe limites e segrega, cada vez mais os produtos de riqueza ao seu acesso”.

¹²⁰ Maiores informações sobre a Campanha podem ser obtidas através do site: <www.campanhaeducacao.org.br>.

3.4.2 A legislação, o custo-aluno e a qualidade

A partir da década de 90, acirraram-se no Brasil as discussões acadêmicas e dos gestores da Educação sobre o tema da qualidade, paralelo ao debates da universalização. Questão posta pela Constituição Federal de 1988 – quando reconhece a educação como direito público e subjetivo – instalando-se o desafio (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2008, p. 2, grifo nosso) “[...] de que à permanência e ao sucesso dos alunos na escola corresponda *certa qualidade*”.

As questões pertinentes ao custo-aluno-qualidade vêm se destacando no conjunto dos estudos e discussões sobre os elementos que integram o perfil das condições para a educação de qualidade.

O assunto encontra respaldo, de alguma forma, tanto na Constituição Federal/1988, como nas normas mais relevantes da área, tais como: Lei 9394/96 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei 10.172/01 que instituiu o Plano Nacional de Educação; EC 14 e Lei 9429/96 FUNDEF; e EC 53, Lei 11.494/07 FUNDEB. Além do mais, tais questões vêm se consolidando como demanda da sociedade, a partir da baixa qualidade do ensino público no país, verificada em exames nacionais (SAEB, Prova Brasil) e internacionais (Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA).

Os padrões mínimos de qualidade do ensino são definidos pela LDB, em seu art. 4º, inciso IX, como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino aprendizagem”. E esclarece que:

Art. 74 - A União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único: O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Gomes (2009) observa que são evidenciadas duas situações a serem combinadas e aplicadas por aluno como referência para um padrão mínimo de oportunidade que são: custo e qualidade. Entretanto, as dificuldades primeiras residem nas indagações conceituais em saber o que é qualidade e quanto custa uma escola de qualidade.

Isto constitui-se em fontes de dissenso na área educacional que, aliadas às restrições de ordem econômica do Estado brasileiro, retardam avanços neste tema. O assunto fica restrito às discussões acadêmicas, enquanto que, junto à sociedade pouco se discutiu o significado do chamado custo-aluno-qualidade ou CAQ e suas implicações políticas, financeiras e técnicas para a educação do país. Como se observa, os parâmetros do que se espera de uma escola de qualidade, foram postos tanto na LDB¹²¹ como no PNE.

Por seu lado, a Lei nº 9.424/1996 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), em seu artigo 6º, § 1º e 2º, como já mencionado, estipulou as condições para o valor mínimo anual gasto por aluno e, também, determinou a diferenciação de custos, segundo os níveis de ensino. Além disso, elencou em seu art. 13 os critérios que deveriam ser considerados quando dos ajustes progressivos desse valor por aluno, que levariam a um padrão de qualidade do ensino, a saber: a) estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos por sala de aula; b) capacitação permanente dos profissionais da educação; c) jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; d) complexidade de funcionamento; e) localização e atendimento da clientela; f) busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Nesse sentido, convém sublinhar o aspecto da Emenda Constitucional 14, de 1996, que prevê:

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de 5 anos, suas contribuições ao fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente.

A partir daí, o valor mínimo nacional por aluno deveria observar dois critérios. O primeiro, claramente, de 1996 a 2001 (os primeiros cinco anos), quando a conjuntura fiscal determinaria o gasto por aluno, já que o valor referencial deveria basear-se na relação entre o montante de recursos e o número de alunos. O segundo, relativo ao período de 2002 a 2006, quando o valor mínimo deveria corresponder ao custo-aluno-qualidade, observados os parâmetros legais, já citados, e aqueles definidos nacionalmente. Ou seja, a partir de 2001.

¹²¹ Mais detalhes sobre o assunto, consultar “custo aluno qualidade” (GOMES, 2009).

Do que se constata isso não aconteceu, apesar das reivindicações por parte dos estados e municípios, via CONSED, UNDIME, TCU, Ministério Público e outros segmentos da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o MEC instituiu um grupo de trabalho pela portaria MEC nº. 71, de 27/01/2003 – já citada neste trabalho, tendo como finalidade estudar o assunto, sendo que uma das conclusões encontradas foi a “necessidade de pesquisas para identificar o custo-aluno-qualidade do ensino, tendo em vista sua adoção como referencial mínimo a ser observado”.

A aprovação da Emenda Constitucional nº. 53, de 2006, que instituiu o FUNDEB, não faz referência a custo-aluno-qualidade. O novo fundo expande sua abrangência a outras etapas e modalidades de ensino, estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação de recursos entre estas, compromete a União, com um aporte maior de recursos, acrescenta três novos impostos à cesta dos já existentes, mas a “preocupação com a qualidade da educação, embora anunciada por seus formuladores, continua submetida à razão contábil instituída pelo FUNDEF” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2008, p. 7).

Nesse ponto, concordando com Oliveira e Teixeira (2008), convém sublinhar um aspecto considerado por Pinto (2007), que consiste no retrocesso da atual política de financiamento em relação à que vigorou até 2006 com o FUNDEF. O autor argumenta que o FUNDEB não apresenta, mesmo que em perspectiva, a ideia de que seu cálculo de custo-aluno tomasse como referência a noção de uma educação de qualidade. Se no caso do FUNDEF o cálculo de um custo-qualidade deveria ser tomado como base a partir de 2001, o que efetivamente não ocorreu, nenhuma indicação desses parâmetros textualmente, se faz presente na regulamentação do FUNDEB.

Percebe-se, pois, a partir da atual legislação, que a prevista qualidade na educação, não aconteceu por falta de instituição legal que tenha alterado a adoção da proposta como política governamental nos últimos anos.

3.4.3 O custo-aluno-qualidade

Para compreensão e discussões do que seja custo-aluno, custo-aluno-ano e custo-aluno-qualidade, necessário se faz apreender, ou mesmo aprofundar, o conceito de custo. De início, custo não é preço, e nem gasto como normalmente se

tende a estabelecer essa relação, assim como, ela não se restringe a abordagens orçamentárias de um registro contábil. Custo é uma categoria do gasto; é a soma dos valores de bens e serviços consumidos e aplicados na produção de outros bens ou serviços. Gasto é a divisão do orçamento disponível, naquilo que é objeto do gasto. Entretanto, o conceito é bem mais amplo, deriva da economia – um dos componentes das ciências sociais – explicitamente voltada para o problema da escassez, sendo este, portanto, o seu objeto.

Partindo-se do pressuposto da ciência econômica, de que as necessidades são sempre ilimitadas e os meios ou recursos para provê-las serão sempre limitados, a produção e a distribuição de bens tornam-se processos complicados que exigem uma ciência – a ciência econômica – para explicar os necessários entendimentos teóricos e práticos¹²², pois “em economia, tudo se resume a uma restrição quase que física – a lei da escassez, isto é, produzir o máximo de bens e serviços a partir dos recursos escassos disponíveis em cada sociedade” (MONTORO FILHO, 1997, p. 8).

Dessa forma, em um mundo de escassez, quase toda atividade utiliza recursos que podem ser usados para outras alternativas valorizadas e como os recursos são limitados, essas oportunidades alternativas têm que ser sacrificadas. Assim sendo, no campo da economia, “o custo de algo é definido como o valor de TODOS os processos utilizados, se estes tivessem sido destinados ao seu uso alternativo mais valioso” (COHN, 1979; WOODHAL, 1987; LEVIN, 1995 apud VERHINE; MAGALHÃES, 2006 p. 78, grifo nosso).

Trazendo-se esse raciocínio para a educação, pode-se dizer que os materiais didáticos, o equipamento escolar, os prédios, o tempo das pessoas (professores, alunos, funcionários), todos têm custos porque tem usos alternativos. Isto é, os recursos alocados para a educação poderiam ter sido usados para fornecer serviços de transporte ou saúde, por exemplo; a construção de uma nova escola poderia ter representado o sacrifício de algum outro projeto, como a construção de uma estrada.

¹²² Ver maiores explicações nos capítulos 1 e 2 do Manual de Economia elaborado pela Equipe de professores da USP, publicado pela Editora Saraiva em 2004.

Assim, fica evidente que:

O conceito de CUSTO como oportunidade sacrificada, é muito mais amplo do que o conceito de custo sendo dinheiro ou despesa. Enquanto há uma tendência a equacionar custo a dinheiro, em termos econômicos, um custo refere-se aos recursos reais que são representados pelo gasto de dinheiro. Esses recursos reais incluem não apenas os recursos comprados (e, portanto, têm um preço de mercado), como também os recursos que não são vendidos ou comprados. Dessa forma, os custos da educação são valores “de oportunidade” de todos os recursos devotados ao processo educacional, e, quando esses recursos não puderem ser diretamente mensurados em termos monetários, deve-se fornecer uma estimativa de seu valor em usos alternativos (VERHINE; MAGALHÃES, 2006, p. 80, grifo nosso).

Existem, pois, vários tipos de custos, os diretos e indiretos (os agora explicitados), os custos privados e sociais, os fixos e os variáveis. Outra distinção significativa diz respeito a despesas de custeio e investimento ou capital. Estas referem-se a aquisições de bens duráveis, aquilo que vai ser incorporado ao patrimônio, como, por exemplo: as construções, os equipamentos; e aquelas que dizem respeito a despesas com bens consumíveis, por exemplo: material de expediente, livros, cadernos etc.). Assim sendo: custo tem natureza econômica, é o “sacrifício” traduzido em valor monetário; enquanto despesa tem natureza contábil, é o desembolso.

As primeiras tentativas de mensuração de custos educacionais no Brasil, segundo Verhine e Magalhães (2006, p. 81), datam do começo dos anos 1970¹²³. E, segundo o autor, não se constituíram em estudos exaustivos, mas sim em “elementos básicos para referenciar estudos de custos educacionais com indicação de métodos de cálculos e de análises de questões a enfrentar, quando são realizados estudos dessa natureza”.

¹²³ Verhine e Magalhães (2006) trazem uma breve literatura sobre a trajetória dos estudos econômicos dos custos educacionais, com início nos anos 1970. Destaca quatro estudos “dignos de nota”: o primeiro em 1980, feito por Vitor Paro, que tratou do custo-aluno do ensino de 1.º e 2.º grau na rede estadual de São Paulo; o segundo realizado pelo MEC-SEB – Secretaria de Ensino Básico, sob a responsabilidade de José Carlos Xavier e Emílio Marques, teve como alvo as escolas públicas do primeiro grau; o terceiro, também na década de 80, estudos de Harbison, Hanusher, em 1992 para o Projeto EDURURAL, nos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, que, utilizando os métodos de ingredientes, agruparam o estudo de custos em três categorias: insumos hardware (custos de capital), insumos de software (custos de custeio) e custo de treinamento de professores. Por fim, o quarto estudo, intitulado “Custos na área educacional pública na região metropolitana de São Paulo”, em 1994, que focalizou as categorias de pessoal, instalações, equipamentos e materiais.

Percebe-se, pois, que diante dos constantes desafios de aumentar a quantidade (garantia do acesso a todos e atendimento a metas e acordos preestabelecidos), sem reduzir a qualidade e, em tempos quase que constantes de recessão, considerando as formas de inserção do Estado e do Brasil no cenário mundial (como já foi discutido anteriormente), urge “identificar qual o impacto dos gastos em educação no desempenho dos alunos” (BECKER, 2009, p. 89).

Iniciativa nesse rumo foi a pesquisa “Levantamento do custo aluno-ano em escolas da educação básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade” realizado pelo INEP, sob a coordenação de Robert Verhine. O estudo, que foi desenvolvido em rede nacional, constituído por 8 instituições de ensino superior públicas, buscou produzir elementos aplicáveis às políticas de financiamento da educação, como o FUNDEF e FUNDEB. Os dados das pesquisas confirmaram que os componentes principais do custo-aluno é a relação matrícula/docente, o salário médio dos professores, a dependência administrativa da escola e o nível de desenvolvimento econômico do estado em que ele se situa.

Pinto (2006, p. 198) amplia o conceito de CAQ, para custo-aluno-qualidade inicial (CAQUI), a partir da publicação dos resultados de um levantamento sobre o assunto capitaneado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, numa evidente indicação de que este é o patamar mínimo. Dessa forma “[...] não tomou como postulado a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do país, mas, o de uma escola real, dotada daqueles insumos,¹²⁴ dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade”. Por isso, ele é ponto de partida na convicção de que, tão logo os parâmetros de atendimento melhorem, novas metas de qualidade vão sendo incorporadas, uma vez que o grau de exigências também aumenta.

Carreira e Pinto (2007) demonstraram que as matrizes montadas para cada etapa de ensino evidenciaram que o valor investido em todas as fases da educação básica é aquém do valor definido, sobretudo na educação infantil. Além do mais, ao contrário dos custos estipulados atualmente, as séries iniciais do ensino fundamental custam mais do que as séries finais.

¹²⁴ O autor tomou como insumos básicos na composição do CAQUI, o tamanho da escola; as instalações, os recursos didáticos; a razão aluno/turma; remuneração e formação do pessoal; jornada de alunos e professores. Após isso, simulou modelos/padrão para cada nível de ensino.

O estudo traçou um cenário de demandas de recursos para a gradativa melhoria do padrão do gasto aluno/ano, no período 2003-2011, tomando por base as metas fixadas no Plano Nacional de Educação (PNE) e os gastos aluno/ano em relação ao PIB *per capita*. Pelos dados, o

Brasil sairia de um patamar de gastos de 4,3% do PIB (sem considerar inativos) em 2003, para atingir 8% do PIB em 2011 [...] um índice não muito distante daquele constante do PNE (que é 7,0%) mas que foi vetado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 65).

Sobre a questão, Pinto (2006) faz duas observações: a primeira diz respeito à fonte dos recursos para cobrir tais despesas, considerando-se que a carga tributária do país é significativamente alta, beirando a casa dos 40,0% do PIB; a segunda, é a prioridade que é sempre dada ao pagamento dos serviços da dívida (juros, encargos e amortizações¹²⁵) quando se constata que, no período de 2000 a 2005, a União gastou em média, 8,4% do PIB ao ano, nesse tipo de despesa (UNAFISCO, 2006).

Percebe-se, pois, que uma decisão política no sentido de conter, ou mesmo reduzir o pagamento anual de 8,4% do PIB, para serviços da dívida, disponibilizaria o necessário para viabilizar a expansão com qualidade da educação.

Outra iniciativa do INEP, a respeito do tema, foi o estudo denominado “Custo e Condições de Qualidade da Educação em Escolas Públicas: Aportes de Estudos Regionais”. Foram levantados tanto os custos correntes, isto é, os que dizem respeito a pessoal, energia elétrica, água, manutenção em geral, quanto aos de capital, tomando como amostra escolas que se destacaram de alguma forma em 8 estados da federação abrangendo todas as regiões. Entre outras constatações, foi identificado que as escolas situadas nos estados do Norte e Nordeste foram as que apresentaram o menor custo-aluno/ano, a exemplo do próprio estado do Pará, onde o menor custo-aluno/ano foi de R\$ 274,00 e o maior R\$ 2.367,00. Em contrapartida, no Paraná o mesmo custo variou de R\$ 1.079,049 a R\$ 6.878,70, numa clara evidência de que muito ainda precisa ser feito em termos de adoção de políticas que garantam a elevação gradativa da qualidade e da equidade na educação.

¹²⁵ A partir de 1999, por força dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários. Essa política foi viabilizada por meio do aumento da arrecadação de tributos, via modificações na legislação infraconstitucional. O aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo (UNAFISCO, 2006, p. 5).

Gomes (2009) cita estudos realizados por Monlevade e Friedman¹²⁶, que arbitraram valores para o custo aluno qualidade que variou de R\$ 1.500,00 (EJA, Ensino Fundamental) a R\$ 3.000,00 (Educação Especial), ressaltando que

o valor de cada CAQ, em tese, deve derivar de um estudo dos componentes ou insumos que garantem a qualidade do ensino-aprendizagem, à luz dos preços médios vigentes no mercado. Entretanto, ele não pode estar desatrelado da potencialidade de financiamento de cada Estado.

O assunto é polêmico e é grande a complexidade envolvida, como já se afirmou, na definição de um custo-aluno-qualidade, considerando-se todas as diferenças pertinentes aos níveis e modalidades de ensino, insumos, preços variados nos estados, pois como afirma Gomes (2009), o debate, contudo, é rico e indispensável.

Nesse sentido, convém discorrer brevemente sobre o que diz a literatura internacional sobre o tema. Sousa Júnior (2003) e Becker (2009) trazem uma síntese desses estudos. Inicialmente Sousa Júnior (2003) comenta a falta de consenso entre os pesquisadores a respeito da relação entre as despesas escolares e os resultados em termos de melhoria da qualidade do ensino. Dessa forma, o relatório *Education at a Glance* (2008) depois de analisar o PISA¹²⁷, e estabelecer comparação entre países, concluiu que a relação entre recursos investidos e a aprendizagem é moderada, isto é, financiamento é necessário, mas não é pré-requisito para que os sistemas de ensino tenham alto padrão de aprendizagem.

Sutheland et al. (2007 apud BECKER, 2009) informam que a partir da década de 90, nos países avaliados pela OCDE o gasto por aluno cresceu, e aponta algumas razões para isso, dentre elas o número de alunos por sala e o aumento do salário do professor.

Fuller (1986 apud SOUSA JÚNIOR, 2003) afirma que se a qualidade for definida como resultado do impacto da escola sobre o aluno, ela pode até ser medida, precisando, entretanto, que sejam controlados alguns fatores, a exemplo da situação familiar dos alunos. Acrescenta que este impacto será em função do total de recursos aplicados por aluno e da eficiência com que são aplicados pelos

¹²⁶ Ver MONLEVADE, João Antonio; FRIEDMAN, Renato. Sobre a viabilidade Financeira do FUNDEB. In: LIMA, Maria José et al. **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília, [s.d], p. 89-108.

¹²⁷ Programme for International Student Assessment (PISA) – Programa Internacional de Avaliação de Alunos, é um programa de avaliação comparada cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre efetividade dos sistemas educacionais. Disponível no site: www.inep.gov.br.

professores e demais profissionais, não se resumindo, porém ao somatório da quantidade dos insumos utilizados. O grau de eficiência do sistema precisa ser considerado, sendo, portanto, o uso dos insumos e gestão de recursos pontos relevantes.

Outros fatores, como a adoção de exames centralizados e a efetiva participação dos professores nas decisões da política educacional, são para Woessmam (2003 apud BECKER, 2009) determinantes do desempenho com qualidade.

Fuentes (apud BECKER, 2009), tomando como referência a avaliação do sistema educacional espanhol, aponta três fatores responsáveis pelo impulso nos resultados dos alunos do ensino fundamental: o grau de autonomia das escolas, a *accountability*¹²⁸ e adoção de avaliação externa.

Nesse sentido, Sousa Júnior (2003, p.152) conclui afirmando que não existe consenso entre os pesquisadores sobre a relação entre despesas escolares e os resultados em termos de melhoria da qualidade do ensino, pois “[...] os estudos existentes sobre o assunto apresentam resultados díspares e cabíveis de questionamentos de diversas ordens”. Cita Gomes e Pascoalino (2000 apud SOUSA JÚNIOR, 2003) com base em relato de uma análise de 147 pesquisas realizadas por Eric Hanusek, que o autor “não encontrou relações significativas e sistemáticas entre despesas educacionais e rendimento dos alunos”. Entretanto, outra resenha, elaborada por Vestergren e Kin (apud SOUSA JÚNIOR, 2003, p. 153) “[...] encontrou clara relação entre financiamento e desempenho no caso de pesquisas recentes”.

Por outro lado, ainda nos estudos de Sousa Júnior (2003), mesmo não havendo consenso sobre os impactos diretos do financiamento da educação no desempenho escolar, os estudiosos concordam num ponto: “os padrões alocativos adequados permitem alcançar melhorias na educação e nos serviços públicos em geral”. Admiti-se, portanto, que a questão não é apenas só a existência ou não de recursos e sim a decisão política do fazer de todos os envolvidos.

Para finalizar a discussão sobre o assunto, convém sublinhar, que os estudiosos que lançam mão, em suas pesquisas, de modelos econométricos¹²⁹ e estatísticos chegam, ao que parece, a resultados mais objetivos e precisos em suas

¹²⁸ Prática de prestação de contas e acompanhamento de recursos recebidos (SANDONE, 1996 apud SOUSA JÚNIOR, 2003, p. 86).

¹²⁹ Os modelos econométricos tem por objetivo identificar a existência de relação entre as variáveis selecionadas.

contribuições para uma melhor compreensão dos determinantes da qualidade do ensino fundamental no Brasil. É o caso de Albernaz et al. (2008), que em um estudo aplicaram o método estatístico, Modelos Hierárquicos Lineares a uma base de dados que foram os resultados dos testes padronizados do SAEB (1999). Os resultados encontrados, segundo referem os autores, agruparam-se em duas categorias: a primeira diz respeito ao papel das características individuais e familiares dos estudantes, com destaque para o nível socioeconômico (NSE) da família que quanto mais alto, melhor o desempenho médio dos alunos na escola; a segunda categoria refere-se ao papel das variáveis escolares e dos professores. Esta segunda categoria, trata da qualidade do professor, medida sobretudo por seu nível de escolaridade, aliada às condições da estrutura física da escola (recursos financeiros, salas arejadas e silenciosas), que contribuem para um melhor desempenho dos alunos.

Outro estudo que relacionou variáveis macroeconômicas e indicadores educacionais, buscando concluir se existe dependência entre esses fatores está em Franco (2008). A autora avaliou os impactos do FUNDEF sobre os diversos indicadores educacionais, lançou mão dos dados do Censo Escolar (características da escola, infraestrutura, composição do corpo docente, nível dos professores, taxas de aprovação e reprovação) e informações da base de dados do Ministério da Fazenda denominado Finanças do Brasil (FINBRA), e utilizando a metodologia de Diferenças em Diferenças, constituiu uma equação através da qual identificou o efeito causal das variáveis de interesse, ou seja, indicadores de fluxo e rendimento escolar e gastos municipais em educação. Os resultados apontados pela autora indicam melhora da qualidade do ensino a partir dos insumos gerados pelo FUNDEF.

Em Menezes-Filho (2007), são analisados os resultados de regressões econométricas, incluindo 77 variáveis que alcançaram vários aspectos da qualificação do professor e do diretor, infraestrutura escolar, formação de turmas e *background* familiar. O autor é categórico em afirmar que “[...] não há relação entre os recursos destinados à educação no orçamento municipal e a nota média do SAEB do respectivo município” e ainda “o salário dos professores não tem nenhum impacto na proficiência dos seus estudantes” (MENEZES-FILHO, 2007, p. 12). Conclui, assim, considerando que o modelo adotado, as particularidades da metodologia, e as variáveis de maior impacto e poder explicativo para a proficiência

escolar, são as características do aluno e de sua família. Para ele, deve-se levar em conta, também, o aspecto da gestão da escola como muito importante, pois existe uma grande heterogeneidade nas notas dentro de cada estado e muito ruins escolas dentro da mesma rede.

Entretanto, convém frisar que, nesta forma de abordar as questões pertinentes ao custo-aluno-qualidade, há de se considerar sempre a complexidade dos diversos fatores envolvidos, e que também outros fatores, não observáveis ou passíveis de mensuração, por vezes, podem até ser mais relevantes.

Toda essa tentativa de encontrar pontos de convergência no tocante à questão do custo-aluno-qualidade só reforça a compreensão de que “qualidade é um conceito socialmente construído” (GOMES, 2009, p. 9). Assim sendo, uma definição única do que venha a ser um padrão de qualidade é quase impossível, mas, sem sombra de dúvida, é possível sim, construir consensualmente as bases sobre as quais deve assentar-se o processo educacional de qualquer cidadão.

Isso nos remete à questão de quão importantes são os recursos financeiros para a formação de uma escola de qualidade. Ainda que nem todas as virtudes de uma boa escola – como a harmonia entre pais, alunos e professores – possam ser obtidos com esses recursos, a importância dos mesmos na construção de um ambiente profícuo à aprendizagem é fundamental (SOBREIRA; CAMPOS, 2008, p. 5).

Em vista disso, é pertinente refletir sobre o valor mínimo a ser gasto por aluno no Brasil e no Maranhão, tendo em vista a baixa eficiência dos sistemas de ensino, como já abordado no início deste capítulo: os resultados não animadores da aprendizagem dos alunos maranhenses; a posição relativa do estado, como já referido, no *ranking* nacional – penúltimo lugar, a alfabetização deficiente dos alunos de 8 e 9 anos, como aponta o “Provinha Brasil”, e a baixa equidade dos sistemas, em que recebem uma pior educação, aqueles que mais precisam de uma formação escolar de qualidade.

A propósito, no estado do Maranhão é comum a imprensa local estampar situações que chegam a ser “normais”, no que se refere ao cotidiano das escolas, sobretudo as do interior do estado. Retrata a situação, a reportagem de O Imparcial (8 ago.) próximo passado, intitulada “Lições de abandono” onde, a menos de 200Km da capital e muito próximo da sede do município, funciona uma escola, em uma cabana de terra batida, sem água, banheiro, nem fornecimento regular de merenda escolar, e ainda com classe unidocente; ou mesmo na capital, sob o título

“Professores cobram salários atrasados”¹³⁰, que faz referência ao atraso de quatro meses de salário dos professores contratados pela rede estadual, segundo informações do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Maranhão (Simproessemma), afirmando que os mesmos chegam a representar cerca de um terço dos professores da rede estadual, além de perceberem salário de R\$ 736,00, ou seja, metade do salário de um professor concursado.

Assim sendo, discutir qualidade em educação remete a outra discussão, que é o entendimento sobre educação que, num sentido mais amplo, é considerada um “elemento partícipe das relações sociais, contribuindo contraditoriamente, para a transformação e a manutenção dessas relações” (CONAE, 2010, p. 46).

3.5 Tendências e desafios do custo-aluno-qualidade

Os rumos que se pretende dar à educação no país, passam sem sombra de dúvida pelas discussões e decisões sobre financiamento, pois, como já foi percorrido, sem os recursos adequados é quase impossível atender ao princípio constitucional¹³¹ que assegura uma escola de qualidade.

As classes dirigentes tanto da esfera federal, quanto estadual e municipal, mantêm frequentemente um discurso político, que coloca a educação como centro das prioridades. Assim sendo, se tal prioridade existisse, ela deveria se concretizar em termos de gastos públicos, principalmente em sua representação econômica “[...]”

¹³⁰ O jornal O Imparcial de 8 de agosto de 2010 traz uma reportagem/denúncia, intitulada “Lições de abandono”, que retrata a situação de uma escola que funciona em uma cabana de taipa, chão batido, coberta de palha, sem água, luz, banheiros, merenda escolar e nenhuma perspectiva de melhoria, situada a 230 km da capital. A outra reportagem do mesmo jornal, datada de 11 de agosto de 2010, relata um “clamor” de professores contratados da rede estadual na capital que estão com salários atrasados em quatro meses e a SEDUC pediu mais um prazo, alegando problemas técnicos.

¹³¹ O art. 206 da CF/1988 preconiza que, “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios”:

- I – igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantindo na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia do padrão de qualidade;
- VIII – piso salarial profissional nacional aos profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal.

o que permite analisar a importância dessa área social no contexto da economia” (PINTO, 2006, p. 20).

Perguntas polêmicas e sem respostas pontuais estão na ordem do dia das preocupações de estudiosos e grupos organizados, no âmbito da academia, tais como: Quanto custa um ensino de qualidade? Quanto gasta o País com a educação (o poder público e famílias)? Quais os recursos necessários para um ensino de qualidade? Quais as fontes possíveis de recursos adicionais sem novas tributações? Isto porque vislumbram-se possibilidades concretas de realizações, desde que sejam assumidas pelo poder público, não apenas como proposições, mas como materialização de políticas e de ações de planejamento sistemático.

A exemplo, o Plano Nacional de Educação – 2001-2010, estabeleceu novos patamares de atendimento em qualidade e quantidade, o Brasil deveria aumentar o seu total de gastos nessa política pública, saindo do então patamar de 4,35, para atingir, num período de dez anos, 8% do PIB. O período referenciado já se esgotou e se continua com gastos na mesma ordem, ou seja, em torno de 4,3% ou um pouco mais, 4,5% do PIB, próximo do que é a medida para os países da OCDE.

Entretanto, é preciso cautela, ao se tomar apenas este indicador como referência de análise. Isto porque o PIB do Brasil é relativamente menor do que o dos outros países, e o resultado é um valor disponível por aluno extremamente baixo. O PIB é uma medida que apenas indica o quanto da riqueza gerada no país foi destinada à educação. Nessa direção, nos últimos dez anos, o Brasil aumentou significativamente as despesas com educação e a maior parte na educação básica.

Entretanto, apesar de, como já foi visto, estar prestes a alcançar a universalização do ensino fundamental, ainda tem pela frente o desafio de universalizar o ensino médio, expandir a educação infantil e, sobretudo, o que é objeto desta dissertação, garantir a qualidade do ensino que é oferecido em todos os níveis.

Dessa forma, a questão mais real, é a identificação do gasto por aluno, que mostra uma outra perspectiva de análise, em nosso entendimento, muito mais real. Nesse rumo, o Brasil, comparativamente aos 18 países da OCDE, figura em último lugar¹³², tanto em gasto com ensino fundamental quanto com o ensino médio, seguido do México.

¹³² Mais detalhes consultar estudo de Becker (2009).

É o caso também do estado do Maranhão que sempre apresentou um gasto/aluno muito baixo. Em 1998, por exemplo, época da implantação do FUNDEF, contava com um custo *per capita* em torno de R\$ 192,00/aluno/ano, ou seja menos de R\$ 20,00/mês, o que correspondia a R\$ 0,66/dia o que o situou sempre, durante toda a vigência do fundo, entre os estados contemplados com a complementação da União.

Um aspecto que merece ser sublinhado no que se refere aos gastos com educação, é a grande discrepância entre os valores gastos nos diferentes estados da Federação. Dessa forma, como mostra Pinto (2001), considerando-se o ano de 1998, de início do FUNDEF, enquanto o gasto médio do Brasil, situou-se em torno de R\$ 670,00/aluno/ano, no Maranhão esse valor era de R\$ 192,00, para R\$ 877,00, no Rio de Janeiro. Assim sendo, “[...] esta discrepância mostra a necessidade inadiável da União reduzir o impacto das desigualdades regionais, sob pena de criarmos cidadãos de primeira e segunda classe [...]” (PINTO, 2001, p. 131).

Percebe-se que o nível de complexidade a envolver a definição ou determinação do custo aluno-qualidade e do gasto/aluno é muito grande, levando-se em conta todas as peculiaridades e diferenças entre os níveis e modalidades de ensino, os preços médios vigentes nos estados, e outros aspectos operacionais. O debate, porém, é rico, indispensável e desafiador.

As discussões e proposições acontecidas por ocasião da CONAE-2010 destacaram dois pontos que merecem ser amplamente discutidos para sua melhor apreensão e efetivação. Trata-se da construção de um Sistema Nacional de Educação e a Regulamentação do Regime de Colaboração.

O primeiro, implicaria na criação de um sistema que articule os sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, considerando antes de tudo, as metas do Plano Nacional de Educação (Lei 19.172/2001) e os princípios explícitos no artigo 206 da Constituição Federal. Ter-se-iam, dessa forma, diretrizes educacionais comuns em nível nacional, e, conseqüentemente, as perspectivas de superação das desigualdades regionais. Assim, o Sistema Nacional de Educação assumiria

o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual, distrital e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um (CONAE, 2010, p. 22).

O segundo, decorrente da criação do primeiro, trataria da regulamentação do regime de colaboração, já definido na Constituição/88 e na LDB/96, em termos de abrangência e responsabilidade de cada um dos sistemas de ensino isolados, estender-se-ia a todas as instituições públicas e privadas de ensino na configuração do Sistema Nacional de Educação.

Assim sendo, o “Regime de Colaboração deve explicitar a participação da União na Cooperação Técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para a garantia do custo aluno/qualidade (CAQ) [...] e prever meios de superação das dificuldades regionais, especialmente por meio da construção de uma política de financiamento ancorada na perspectiva do CAQ [...]”. (CONAE, 2010, p. 23).

Entretanto, para a efetivação desse propósito, um conjunto de ações que favoreçam a criação de novas bases de organização e gestão dos sistemas de ensino deverão ser discutidos e aprofundados dentre outros, destacando-se o estabelecimento de políticas de gestão e avaliação educacional, o estímulo à organização dos sistemas municipais de ensino, a garantia da efetiva colaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de educação e a adoção da qualidade como parâmetro das diretrizes, metas, estratégias e ações.

Todo esse movimento converge necessariamente para um processo de gestão democrática, e passa a ser considerado como um espaço de deliberação coletiva (estudantes, profissionais da educação, pais e ou responsáveis), garantindo o alicerce para a oferta de uma educação de qualidade.

Urge potencializar o aporte de recursos a investir em educação, para garantir o acesso equitativo e universal à educação básica de qualidade, assim como a garantia de permanência e sucesso escolar dos alunos, ou mesmo de solução para os problemas de desigualdade regional,

Para isto, as discussões também são longas e contraditórias e os confrontos constantes. Assim, o CONAE (2010, p. 30) recomenda também como “primeiro passo para a superação dessa realidade [...] a elaboração e aprovação de uma reforma tributária [...] no prazo máximo de três anos [...]”. Essa reforma deverá ser capaz de vincular de forma adequada todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).

Tais recomendações voltam-se para a necessidade de criação de um modelo tributário mais justo do que o atual, taxando o capital especulativo, as grandes fortunas (imposto ainda não regulamentado), o latifúndio improdutivo e o capital financeiro. Sugerem ainda, o retorno, ao orçamento educacional, dos recursos desviados a título de renúncias fiscais, com alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no sentido de preservar o teto de 54,0%¹³³ da Receita Corrente Líquida, que deve ser investido em pessoal, como preconiza o citado diploma legal. Nesse mesmo rumo, apontam para a necessidade de instituição da Lei de Responsabilidade Educacional.

Outro ponto destacado e recomendado em “caráter de urgência” pela CONAE é a adoção do custo-aluno-qualidade, como referência para o financiamento da educação. Dessa forma, estipula o prazo máximo de um ano, a partir da aprovação do Relatório CONAE-2010, para efetivação dessa medida.

Quanto à ampliação do total dos investimentos em educação em relação ao PIB, a proposta é garantir um incremento de, no mínimo, 1,0% ao ano, de forma a atingir 7,0% até 2010, e a 10,0% até 2014, respeitando, evidentemente, a vinculação de receitas à educação.

Ainda nessa perspectiva de busca de alternativas para aumentar o volume dos recursos destinados à educação recomenda-se a destinação de 50% dos créditos advindos do pagamento de *royalties*, decorrentes de atividades de produção energética¹³⁴ e também 50,0% dos recursos que compõem o recém criado Fundo Social, advindo da exploração da camada do pré-sal, repassados de forma imediata ao orçamento do MEC, sem a deliberação do Conselho do citado fundo.

Finalmente, é mister afirmar que o debate sobre financiamento, custo-aluno-qualidade da educação remete sempre, e cada vez de forma mais intensa, à apreensão de um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais tais como: geração e concentração de renda, desigualdade social, garantia de direitos sociais, entre outros. Por isso, é necessário ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. “A educação é, assim, perpassada

¹³³ Isso implica determinar que o Orçamento da Educação seja executado e administrado pelas Secretarias de Educação e não pelas Secretarias de Governo, como a Fazenda e Planejamento.

¹³⁴ Refere-se à extração, tratamento, armazenagem e refino dos hidrocarbonetos, sobretudo petróleo e gás.

pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (CONAE, 2010, p. 46).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

"[...] ainda é razoável pensar que algo ainda pode ser feito. O Maranhão está mais próximo da África do que de São Paulo. Não apenas no Jeje-Nagô, nos tambores de mina e de crioula, mas na exclusão de muitos, na fome, na miséria, no analfabetismo, no IDH e no IDB".

(Ney Bello Filho, 2010)

O presente estudo foi realizado buscando dar respostas, sobretudo às seguintes questões: como e em que medida o aporte de recursos destinados à educação tem favorecido a qualidade do ensino? A ampliação dos investimentos possibilitada pelo FUNDEF contribuiu para a melhoria dos indicadores de qualidade da educação? A definição do custo aluno refletiu nos indicadores de qualidade?

Assim sendo, durante todo o processo de reflexão para encontrar minimamente pistas de respostas, muitos foram os caminhos trilhados até chegar-se à estrutura que aí se apresenta. Dessa forma, e sem perder de vista a questão buscada que não é “ponto de partida e sim de chegada”, procurou-se, nas múltiplas determinações, compreender de onde e quem gera a situação posta. O primeiro passo foi chegar ao Estado, às concepções do Estado neoliberal, discutindo os elementos estruturais do sistema do capital, suas crises e sua configuração atual. Buscou-se também, no percurso histórico, olhar as reformas empreendidas pelo Estado brasileiro, tentando perceber como esta arquitetura de Estado gera políticas públicas, sobretudo, a educacional. Tentou-se, ainda nessa perspectiva, focar o Maranhão, destacando como ocorreu a reforma gerencial em sua forma de governo empreendedor. Mas toda a dificuldade na caminhada, nesse sentido, empreendida. Tudo o que foi lido, conversado, discutido particularmente sobre este assunto, esbarrava sempre no radicalismo extremo. Isto porque ou as questões eram discutidas a partir da ótica “da oligarquia dominante”, onde não havia avanços, tudo convergia sempre para o mesmo rumo; ou a reforma administrativa do Maranhão foi

o “que de melhor aconteceu “[...] tornando-se alvo da curiosidade de outros governos estaduais [...]” ou mesmo que “[...] o conjunto de ações adotadas pelo governo maranhense adquiriu os contornos de uma experiência sistemática de reforma, que só encontra paralelo na história republicana brasileira, com as tentativas de mudanças do aparelho do Estado” (MOREIRA, 2010, p. 9). Dessa forma, buscando suporte sobretudo nas contribuições de Mészáros e Bresser Pereira, concorda-se com o primeiro, ao afirmar que o Estado, o trabalho e o capital, formam um todo, um sistema organicamente constituído, que é impossível superar sem a eliminação do conjunto dos elementos que compõem esse sistema. E também, que a realidade do mercado atual, é de profunda dependência do Estado, posto que, sem a sua parceria e apoio, pesadas esferas da atividade econômica são absolutamente inviáveis.

Pereira (1996), por sua vez sublinha que a crise do sistema é crise fiscal do Estado, tornando-o burocrático, ineficiente, ou seja, desviado de suas funções básicas e ampliando sua presença no setor produtivo, e provocando a deterioração dos serviços públicos. A partir daí começa-se a compreender então, a questão, que justifica sua atual situação. Há de se admitir, ainda a enorme interferência dos Organismos Internacionais, na direção e condução das políticas públicas do país.

O estado do Maranhão seguiu à risca os princípios norteadores da reforma nacional do estado, quando postularam os documentos que “[...] não se trata simplesmente de definir o tamanho, mas o Estado necessário, inteligente, justo e suficientemente ágil para acompanhar as mudanças” (MARANHÃO, 1995, p. 13).

O segundo passo, que se vislumbra como o mais lógico, na estruturação do raciocínio do estudo, foi descobrir que tipo de política é gerada por um Estado com tal configuração. No caso foi delineado o perfil do financiamento da educação básica pública no país, particularizando-se a questão da política de fundos com ênfase no FUNDEF. Conclui-se, a partir deste estudo, que:

- a) a descentralização da gestão e dos recursos, sobretudo para o ensino fundamental, não são temas novos, e as questões da reforma da educação e do seu financiamento aconteceram num cenário mais amplo da reforma do Estado;
- b) a crise do capital confirmou a influência do Banco Mundial no assessoramento à política educacional do país, a partir da promoção

de reuniões e fóruns mundiais de Educação para Todos, que passaram a regular, sistematicamente, a agenda positiva do capital;

- c) o estudo do financiamento da educação no país pressupõe necessariamente um estudo também da esfera fiscal, isto é, o exame e o conhecimento das características, e do percurso histórico das principais fontes de financiamento tributário, assim como das contribuições sociais – o salário educação;
- d) a constituição de 1988 ensejou ações de caráter redistributivo e descentralizado, quando definiu competência tributária e transferências constitucionais por nível de governo, sendo que, os avanços mais significativos, no tocante à descentralização de recursos, ocorreram no âmbito do ensino fundamental, com o advento do FUNDEF;
- e) foi constatado que, em termos de Brasil, logo nos três primeiros anos de vigência do fundo, os maiores ganhos foram auferidos entre os municípios de regiões mais pobres, haja vista a Região Nordeste, por exemplo, que obteve um ganho, em média de 85,0% em relação à contribuição realizada, tendência essa que perpassou todo o período de vigência do FUNDEF, como foi mostrado no capítulo III;
- f) o plano de estabilização a que o país se submeteu, sob a égide do Banco Mundial redesenhou uma política educacional, condicionada e sujeita a restrições diante dos momentos mais gerais a que foi submetida a economia brasileira.
- g) os estudos comparativos dos gastos com educação básica em relação ao PIB, no período de 1995 a 2005, não identificaram crescimento significativo, passando de 4,01% em 1995 para 4,05%, em 2005, evidenciando a não prioridade, em termos macroeconômicos das políticas educacionais;
- h) os créditos buscados para a educação via Grupo Banco Mundial, se constituem em parte da dívida externa do país e seguem as mesmas regras e exigências para qualquer outro projeto econômico. No período de 1987 a 1996, o Brasil contratou empréstimo na ordem de U\$ 9,8 bilhões; pagou em serviços da dívida U\$ 18,2 bilhões e recebeu o equivalente a U\$ 8,4 bilhões líquidos e transferiu ao grupo U\$ 9,8 bilhões;

- i) a lógica econômica que, via de regra, predomina nas ações do governo brasileiro, passaram a prestigiar o pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos em políticas públicas, considerando que, em 2008, o governo federal gastou com a dívida pública 30,6% e apenas 11,7% para as políticas sociais e, deste total, 2,5% foram destinados à educação;
- j) a política de fundos adotada no país, constitui-se muito mais em formas de redistribuição de recursos, novos modelos de gestão ou possibilidades de promoção do desenvolvimento de áreas deficitárias, mas que, necessariamente não geram novos recursos;
- k) parte significativa dos recursos educacionais advém de percentuais que incidem sobre os impostos e não sobre a totalidade dos tributos;
- l) muito embora a criação do FUNDEF não tenha significado o aporte de novos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, relacionados àqueles já estabelecidos pela CF/1988, a adoção desse mecanismo, instituiu legalmente, e de fato, um novo padrão de gestão da educação básica.
- m) no novo modelo implantado com o FUNDEF, 15,0% dos impostos (FPM, FPE, ICMS, IPI e Lei Complementar 87/94) devidos aos estados e municípios, eram retidos em uma conta única e repassados a estes, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, considerando, no mínimo, o valor por aluno definido nacionalmente;
- n) a principal fragilidade apontada para a instituição do FUNDEF, em termos nacionais, foi a exclusão de outros níveis e modalidades de ensino, integrantes da educação básica, uma vez que o citado fundo restringia seu campo de ação ao ensino fundamental, questão de certa forma superada pela adoção do novo fundo, o FUNDEB, que abarca toda a educação básica.

Por fim, o terceiro passo, ou o outro eixo sustentador e direcionador deste estudo foi relativo às questões e fundamentos do FUNDEF no estado do Maranhão, com ênfase no custo-aluno-qualidade.

Traçado o perfil socioeconômico do estado, como pano de fundo para toda e qualquer análise, concluiu-se que o modelo de crescimento aqui implantado é

de muito baixo dinamismo endógeno, isto é, a atividade econômica é centrada no mercado de *commodities* minerais e agrícolas e nas transferências-fiscais-tributárias. E que a perspectiva da chegada de grandes plantas industriais ao estado, de 2008 a 2016, não alterará, de forma significativa o cenário atual, já que em sua grande maioria as empresas receberão incentivos fiscais, gerando impacto na base tributária sobre a qual se assenta o financiamento da educação. Nesse capítulo concluí-se:

- a) particularizando-se o ensino fundamental, a rede municipal confirma-se historicamente como a grande mantenedora desse nível de ensino no estado, com participação de 78,5% (2009) das matrículas;
- b) os dados estatísticos mostraram que a universalização e a qualidade não têm caminhado juntos no estado do Maranhão, e ainda persistem, baixos níveis de proficiência dos alunos maranhense, mostrados a partir da avaliação do SAEB-2009, bem como são preocupantes os indicadores de qualidade traduzidos em elevadas taxas de reprovação, repetências, abandono e distorção idade/série, sobretudo nas séries iniciais;
- c) a implantação do FUNDEF no estado beneficiou a rede municipal em detrimento da estadual, que perdia receita, por acolher um menor número de alunos.
- d) no período de 1998 a 2002, o fundo movimentou como receitas R\$ 6.236 bilhões, representando para a rede estadual R\$ 1.538 bilhões “de perdas”, ou redistribuição para os municípios, enquanto estes apresentaram ganho de R\$ 3.197 bilhões;
- e) no tocante à contribuição de cada esfera de governo na composição do FUNDEF, a esfera estadual foi provedora da maior parcela, ou seja, 48,8% ou R\$ 3.043 bilhões; a União participou com 27,0% ou 1.683 bilhões e os municípios com 24,2% ou R\$ 1.510 bilhões.

A quase unanimidade dos discursos oficiais à época, consistia em afirmar ou “vender a ideia” de que com a implantação do FUNDEF seriam corrigidas iniquidades históricas que obstaculizavam o desenvolvimento do sistema educacional, e tolhiam o futuro de muitos brasileiros; e que a má-distribuição dos recursos da educação, se constituía na raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino em todo o país. Além de tudo, afirmavam ainda, que o FUNDEF

se configuraria numa política que revolucionaria a educação, uma vez que promoveria: justiça social, equidade no gasto-aluno, melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério. Isto não aconteceu, pelo menos na ênfase do que foi dito. Sua implementação limitou-se efetivamente a regular a aplicação dos recursos já vinculados, já que sua criação não previa nenhuma garantia de novas fontes de recursos.

Assim sendo, o FUNDEF se constituiu num instrumento de reforma administrativa e tributária do Estado gerencial, e deixou claro o seu propósito de reduzir custos e redistribuir responsabilidades, mediante regulação dos recursos e municipalização do ensino. Como foi constatado, a cada ano o governo federal transferiu menos recursos para os estados.

No entanto, gerou movimentos no sentido de revigorar estudos, debates e pesquisas na área do financiamento da educação, assim como induziu à criação do FUNDEB mais abrangente e com menores possibilidades dos sistemas de educação incorrerem nos mesmos erros.

O estudo evidenciou, ainda, que os dispêndios do FUNDEF com gasto público estavam concentrados no ensino fundamental, agora ampliados a toda Educação Básica, conferindo a esse nível de ensino a prioridade política. Urge pois, proteger essa política, conseqüentemente o seu gasto, diante de conjunturas econômicas e políticas adversas. Isto porque, como foi discutido, a natureza do seu financiamento mostra a ligação umbilical desses gastos ao movimento mais geral da economia, estabelecendo uma relação em que, este financiamento estará em expansão, sempre que existirem recursos disponíveis e pouca restrição fiscal; e em retração quando declina a situação financeira do setor público em geral, acompanhando o baixo crescimento do PIB.

Também é urgente, reconhecer que mesmo com a garantia da universalização do ensino fundamental, parte considerável das necessidades da população maranhense ainda não foi atendida (ver últimas informações Censo e PNAD) o que exige a ampliação do acesso a bens e serviços educacionais existentes e a serem criados. Faz-se necessária ainda a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que conseqüentemente vai demandar a ampliação do aporte de recursos ainda maiores, além de eficácia na gestão desses recursos, proporcionando aos gestores condições de competência e clareza no investimento para alcançar um padrão de qualidade. E se qualidade é um

conceito socialmente construído não há outro caminho a não ser o de aprofundar o debate e tecer consensos possíveis.

Nesse sentido, vital é contar com uma política macroeconômica pautada em uma real proposta de crescimento, e postular também a utilização de parte do gasto público que atualmente remunera a dívida pública, para o atendimento às necessidades educacionais.

Desse modo, é necessário ressaltar que este estudo, como todos os outros, não se esgota aqui, e muito menos teve a pretensão de apontar novidades. Pelo contrário, talvez tenha constatado o óbvio. Porém, algo que se tornou para a autora, extremamente verdadeiro é que, tomar a questão da qualidade como um parâmetro norteador da definição da política de financiamento, exigirá, por parte de seus formuladores, uma inversão de raciocínio. Isto é, antes de alocar os recursos necessários, primeiro definir o que é esperado da educação, em termos de seus reais objetivos; da função que lhe é atribuída pela sociedade; do perfil do aluno que se deseja formar; das habilidades a serem desenvolvidas no educando e valorização que é atribuída aos docentes; da infraestrutura física e técnica requerida. É preciso fazer com que o sistema educacional público se torne, para aqueles que o demandarem, um espaço de oportunidades e não um reproduzidor de desigualdades.

Por fim, uma sugestão para as próximas investigações: que sejam feitos cruzamento de dados entre os gastos educacionais e a Carga Tributária Bruta, para aferição do peso a arcar o sistema tributário com o financiamento das políticas educacionais, comparando-as com sua dinâmica atual.

REFERÊNCIAS

ABC da Dívida: sabe quanto você está pagando? 2. ed. São Paulo: Rede Jubileu Sul/Brasil, 2007.

ALBERNAZ, A. et al. **Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira**. Rio de Janeiro: PUC, 2008.

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

ALVES, Tiovani. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

AMARAL, N. C. Um novo Fundef? as ideias de Anísio Teixeira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, ago. 2001.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo: In: GENTILE, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-38.

ANTUNES, Ricardo. Para além do capital e de sua lógica destrutiva. **Revista Espaço Acadêmico. Unicamp**, São Paulo, ano 2, n. 14, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/014/14lmeszaro.htm>>. Acesso em: 14 out. 2009.

ARELARO, L. R.; CAMARGO, Gil I. **Políticas de Fundos na Educação**: duas posições. São Paulo: USP, 2003.

ARELARO, L.R. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-90.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **2007**: um ano importante para a educação brasileira. 11 dez. 2007. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=214:2007-um-ano-importante-para-a-educacao-brasileira&catid=61&Itemid=100015>. Acesso em: 12 mar. 2010.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia de assistência ao país (CAP) para o Brasil**. 2004. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/external/projects>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Onde se quer chegar com a descentralização do ensino fundamental? **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, fev. 1992.

BASTOS, C. R. **Curso de teoria do Estado e crítica política**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BECKER, R.F. **Os gastos públicos em Educação e a Variação da Proficiência: uma análise do período 2006-2007**. Rio de Janeiro, 2009. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Rio de Janeiro, 2009.

BOBBIO, Norberto; MALTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfrancesco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

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

_____. Ministério da Educação. **Declaração de Brasília**. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

_____. Ministério da Educação. **Relatório Grupo de Trabalho criado pela Portaria/MEC nº. 229/2002**. Brasília: MEC, 2002. Disponível em: <www.mec.fundef.org.br>. Acesso em: 3 mar. 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

CAMARANO, Ana Amélia; BERCOVISCH, Alicia Maria. Aspectos Demográficos e da Estrutura Familiar do Planejamento Educacional. **Estudos Demográficos**, [S.l.:s.n]: [1991].

CARDOZO, Maria P. Barros. **A reforma do ensino médio e a formação dos trabalhadores**: a ideologia da empregabilidade. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. Custo-aluno-qualidade inicial rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Companhia Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Hadja Araujo. Modernização e trabalho no complexo automotivos brasileiro. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 37, p. 155-173, 1993.

CASTRO, J. A.; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental**: descentralização e novos mecanismos de gestão. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão; 745).

CASTRO, J. et al. **Gasto social e política macroeconômica**: trajetória e tensões no período 1995-2005. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para discussão).

CASTRO, Jorge Abrão. Financiamento da Educação do Brasil. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 32, dez. 2001.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Dependência sem descumprimento. **Novos Estudos**. São Paulo, p. 3-9, 1999.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONAE. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: CONAE, 2010.

CONSENSO de Pequim brilha na crise e desperta temores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de Fevereiro 2010. Caderno Mundo, p. A16.

CORAZZA, Sandra. **Caminhos investigativos**: novos olhares na pesquisa em educação. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2007.

CORRÊA, Vera. **Globalização e neoliberalismo**: o que isso tem a ver com você professor? 3. ed. Rio de Janeiro: Quantel, 2003.

CUNHA, Luís Antônio **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1981.

CUNILL GRAU, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en busca de nuevos sentidos. **Revista Del Clad**, n. 4, jul. 1995.

DALLARI, Dalmo. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1992.

DECLARAÇÃO de Nova Delhi de Educação para Todos. Disponível em: <<http://www.ilanud.org.br/doc>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

DECRETO-LEI 2.462 de 30.08.1988. Disponível em <<http://www.glin.gov>>. Acesso em: 28 jan. 2010

DOURADO, L. F. et al. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: MEC/INEP, 2004.

DICIONÁRIO Interativo de Educação Brasileira. São Paulo: Midiamix, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

DRAIBE, S. M. **A descentralização recente da política brasileira de educação fundamental**. [S.l.:s.n], 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio**. São Paulo: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Cândido et al. **Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro**. Campinas: CESIT/UNICAMP, 1991. (Cadernos do CESIT).

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMASI, Lívia; WARDE, Miriam; HADAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

FRANCO, A. M. P. **Os determinantes da qualidade da educação no Brasil**. 2008. 146 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Pauli, 2008.

FREE ON BOARD – FOB. Disponível em: <www.clickmacae.com.br>. Acesso em 28 abr. 2010.

FRIGOTO, G.; CIAVATA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. As políticas de fundos e o financiamento da educação. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES DO NORTE NORDESTE, 17., 2005. Belém. **Anais...** Belém, Pará, jun. 2005.

_____. **Financiamento da educação e o FUNDEF na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches.** 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GOMES, A. V. Custo aluno qualidade. **Câmara dos Deputados Estudos**, Brasília, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

GOMES, Irlse Silva. **Entre o local e o nacional: a reforma do aparelho de Estado do Maranhão.** Caderno CRH, Salvador, n. 35, p. 199-226, jul./dez. 2001.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 4. ed. São Paulo: Loyola, 1994.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão.** 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOLANDA, F. **Dinâmica da economia maranhense nos últimos 25 anos.** São Luís: IMESC, 2008.

_____. Sobre modelos de crescimento e década perdida. **O Imparcial**, abr. 2010.

HOLANDA, F. M.; TRABULSI, M. T.; AVELAR, I. A. **Diagnóstico socioeconômico – relatório: estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA)** Gerdau – Margusa. Curitiba: STCP, 2006.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão.** São Luís, v. 3, n. 1, p. 1-51, jan./mar. 2010.

_____. **Maranhão em dados.** São Luís: IMESC, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Balanço do primeiro ano do Fundef.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. **Censo Escolar 2008.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF.** Campinas, SP: [s.n.], 2000.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do Desenvolvimento à ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Exclusão Social no Maranhão em relação ao Brasil: o equívoco das emancipações de municípios.** (Relatório de pesquisa) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

_____. **Mapa de exclusão social no Brasil: um país assimetricamente pobre.** Fortaleza: BNB, 2010. No prelo.

LIÇÕES de abandono. **O Imparcial**, São Luís, 8 ago. 2010.

LYRA, Paulo de Tarso. Maranhão contrapõe atraso social a novos investimentos. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 set. 2010. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/impreso/alcoa/3360/311000/maranhao-contrapoe-atraso-social-a-novos-investimentos>>. Acesso em: 22 set. 2010.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da C.A. **A Lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 41. Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

MARANHÃO. Gerência de Desenvolvimento Humano. **Diretrizes e Programas da Política Educacional 2003-2009:** versão preliminar. São Luís, 2002.

_____. **Lei 7.356, de 29 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a Reforma e Reorganização administrativa do Estado e dá outras providências. São Luís, 1998a.

_____. **Lei Estadual nº 6272 de 6 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre a Reorganização administrativa do Estado. São Luís, 1995.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **Programa de Demissão Motivada e a Reforma do Estado.** 4. ed. rev. São Luís: SIOGE, 1997. (Série Reforma do Estado do Maranhão).

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **Reforma do Estado: um novo modelo de gestão para o Maranhão.** São Luís, 1998b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Avaliação do Plano Estadual de Educação – vigência até 2010: 1º relatório, período 2001-2004.** São Luís, 2006.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Plano Estadual de Educação com vigência até 2010**. São Luís, 2004.

MARX, Karl. **O capital**: o processo de produção do capital. 7. ed. São Paulo: DIFEL, 1982.

MELCHIOR, J. C. Araújo. Integração União, Estados e Municípios: o impasse do financiamento: alternativas e direções. In: CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. 1994. Brasília: MEC, 1994.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas implicações na política de financiamento da educação básica no Brasil**: o FUNDEF no centro do debate. Fortaleza: UFCE, 2005.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. **O financiamento da educação no Brasil**: o FUNDEF a partir do relato dos seus idealizadores. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifica Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-61, dez. 2001.

MENEZES-FILHO, N. A. **Os determinantes do desempenho escolar no Brasil**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, 2007. (Texto para discussão; 2).

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MILL, J. S. **Princípio de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil**: contos e descontos. 2. ed. Ceilândia, DF: Ed. Ideia, 2001.

MONTORO FILHO et al. **Manual de Economia dos professores da USP**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

NEGRI, B. **O financiamento da educação**. Brasília: IPEA, 1997. (Série documental. Texto para discussão; 1).

O IMPARCIAL, São Luís, 6 jul. 2010. Seção Opinião.

OLIVEIRA, R. F.; TEIXEIRA, B. B. **Do FUNDEF ao FUNDEB**: a qualidade ainda fora de pauta. Minas Gerais: UFMG/FAPEMIG, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Relatório da OCDE**. Disponível em: <<http://noticias.terra.br/educacao/interna>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

PALHANO, R. N. **Cenário da educação básica maranhense 2008-2017**. São Luís: IMESC, 2008.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 4, out./dez. 1987.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do estudo liberal ao neoliberal. **Interface**, Natal, v. 1, p. 17, jan./jun. 2004.

PINTO, J.M.R. Relatório do GT sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, v. 82, n. 201, p. 117-136, jan./dez. 2001.

_____. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPAE**, v. 22, n. 2, p. 197-208, jul./dez. 2006.

PINTO, José Marcelino R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, Especial, p. 77-97, out. 2007.

PUCCINELLI, F. G. **Um estudo do investimento público em educação básica no Brasil e do desempenho dos alunos em avaliações nacionais por Unidade Federativa no período de 1998 a 2007**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RABELO, J.; MENDES SEGUNDO, D.; BARROSO, M. C. Os paradigmas educacionais dominantes da agenda dos organismos internacionais: uma análise à luz da crítica marxista. **Revista eletrônica Arma da Crítica**, ano 1, n. 1., jan. 2009.

RAPOSO, Conceição. A educação maranhense no limiar do 3º milênio. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 8, n. 1, p. 7-25, jan./jun. 2004.

RESENDE PINTO, José Marcelino. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.

REVISTA ISTO É. São Paulo, ano 34, n. 2002, p. 34, 24 fev. 2010. Caderno Economia.

ROSAR, M.F.F.; SOUSA, M.S. (Org.). **Impactos do FUNDEF em municípios do Estado do Maranhão**: relatório final de pesquisa. São Luís: UFMA, 2002. Mimeografado.

ROSSETTI, J. **Manual de Economia**. São Paulo: Atlas, 2005.

SALM, Cláudio L. **Escola e trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1980.

SANTIAGO, Jurandir; MUNIZ, José Esio Araújo. **Modelo de Análise de Sistema Educacional**. Brasília: MEC/FUB, 1974.

SCHAFF, Adam. **História e Verdade**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

SECURATO, José Claudio. **Economia**: história, conceitos e atualidades. São Paulo: Ed. Samil Paul, 2007.

SILVA, L. E. **Reestruturação curricular, novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Sulina, 1996.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986.

SOARES, Maria Clara C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE THOMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADAD, Sergio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, Ricardo Pereira. **Dívida pública externa**: empréstimos do BIRD ao Brasil. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão; 672).

SOBREIRA, R.; CAMPOS, B. C. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação dos resultados do Fundef. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ano 2, v. 42, mar./abr. 2008.

SOUSA JÚNIOR, Luis. **Financiamento da Educação: os impactos do FUNDEF na Educação básica do Estado da Paraíba**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SOUZA, Euzilândia Trindade. **O Programa de Demissão Voluntária no contexto da reforma administrativa do Estado do Maranhão nos anos 90**: a relação entre o ajuste fiscal e o emprego público. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2003.

SOUZA, Paulo N. P.; SILVA, E. B. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Pioneira, 1997.

THERBON, G. Pós-neoliberalismo: a história não terminou. In: GENTILE, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-56.

TORRES, J. C. Brum. **Figuras do Estado moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

UNESCO. Declaração de Jomtien. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Tailândia, 1990. Disponível em: <www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi>. Acesso em: 7 fev. 2010.

UNAFISCO. **Arrecadação tributária e os gastos em serviço sobre a dívida**. 2006. Disponível em: <www.unafisco.org.br>. Acesso em: 8 ago. 2010.

VERHINE, E. R.; MAGALHÃES, A. Quanto custa a educação básica de qualidade? **RBPAE**, v. 22, n. 2, p. 229-252, jul./dez. 2006.

ANEXO A - Ensino Fundamental – Matrícula por Dependência Administrativa, Segundo a Localização – Maranhão – 1998-09

ANO	LOCALIZAÇÃO	MATRÍCULAS				
		TOTAL	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA			
			Federal	Estadual	Municipal	Privada
1998	Total	1.606.227	1.059	423.199	1.073.278	108.691
	Urbana	973.840	1.059	389.113	482.976	100.692
	Rural	632.387	-	34.086	590.302	7.999
1999	Total	1.634.218	943	418.213	1.126.943	88.119
	Urbana	970.633	943	381.320	507.813	80.357
	Rural	663.585	-	36.693	619.130	7.762
2000	Total	1.624.661	995	411.063	1.130.921	81.682
	Urbana	965.622	947	373.769	517.191	73.715
	Rural	659.039	48	37.294	613.730	7.967
2001	Total	1.608.923	1.028	398.542	1.131.111	78.242
	Urbana	958.119	940	362.205	523.987	70.987
	Rural	650.804	88	36.337	607.124	7.255
2002	Total	1.609.858	968	368.234	1.158.501	82.155
	Urbana	955.002	890	340.889	540.309	72.914
	Rural	654.856	78	27.345	618.192	9.241
2003	Total	1.604.270	1.089	341.308	1.172.479	89.394
	Urbana	932.027	981	312.761	540.880	77.905
	Rural	672.243	108	28.547	632.099	11.489
2004	Total	1.562.374	1.173	307.104	1.165.029	88.104
	Urbana	908.528	1.007	279.003	549.957	78.561
	Rural	653.846	130	28.101	816.072	9.543
2005	Total	1.538.943	1.427	263.717	1.181.246	92.853
	Urbana	895.800	975	237.969	572.043	84.813
	Rural	643.143	152	25.748	609.203	8.040
2006	Total	1.498.743	815	245.162	1.161.256	91.710
	Urbana	870.258	728	220.608	565.854	83.268
	Rural	628.485	87	24.554	595.402	8.442
2007	Total	1.417.347	632	223.177	1.109.378	84.140
	Urbana	827.	557	200.502	548.150	78.238
	Rural	-	-	-	-	-
2008	Total	1.408.418	516	211.225	1.102.585	94.092
	Urbana	741.627	423	187.497	553.707	89.092
	Rural	817.890	93	23.728	548.878	5.000
2009	Total	1.380.232	349	199.939	1.083.927	96.017
	Urbana	817.890	258	175.566	550.449	91.617
	Rural	562.342	91	24.373	533.478	4.400

Fonte: Secretaria Adjunta de Planejamento – SAPL/Superintendência de Estatística – SUPLE/SEDUC e MEC/INEP, Censo Escolar.