



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO
MÉDIO PÚBLICO NO PERÍODO DE
1996 A 2006**

BRASÍLIA – DF

2009

CÉZAR STEINHORST

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO
MÉDIO PÚBLICO NO PERÍODO DE
1996 A 2006**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Erasto Fortes Mendonça

BRASÍLIA – DF

2009

CÉZAR STEINHORST

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO
PÚBLICO NO PERÍODO DE
1996 A 2006**

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Erasto Fortes Mendonça
Orientador e Presidente da Banca de Examinadores

Professora Doutora Regina Vinhaes Gracindo
Examinadora Interna – UnB

Professor Doutor Luiz Fernandes Dourado
Examinador Externo - UFG

Professor Doutor Jacques Velloso
Examinador Interno – UnB – Suplente

DEDICATÓRIA

*Aos meus queridos pais - Alvino e Elzira –
que não tiveram a oportunidade de avançar em seus
estudos, mas que são incentivadores e valorizadores
incondicionais dos estudos e da educação dos filhos na
escola pública.*

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Professor Doutor Erasto Fortes Mendonça pela parceria e crença na potencialidade da autonomia intelectual, pelos ensinamentos e estímulo aos estudos.

Aos Professores do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da UnB pela oportunidade de crescimento intelectual e acadêmico.

Aos amigos Andréa Galvão, Fábio Silveira e André Ottoni pelo incentivo e apoio irrestrito em todas as etapas do Mestrado.

Às Instituições governamentais pelo fornecimento de dados e informações necessárias e fundamentais ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas do Mestrado pelos intensos e significativos debates, reflexões, experiências compartilhadas, divergências e convergências indispensáveis ao amadurecimento acadêmico.

RESUMO

Este estudo buscou analisar a política de financiamento do ensino médio público brasileiro no período de 1996 a 2006, no qual a política educacional brasileira passou por intenso processo de mudanças.

Analisar a política pública de financiamento da educação é fundamental para desvelar o quanto o Estado prioriza e se compromete com a oferta, manutenção e desenvolvimento do ensino público, em todos os seus níveis e modalidades.

Esta pesquisa alicerçada na legislação brasileira, em relatórios contábeis e financeiros e em documentos oficiais da educação, elaborados pelas instituições responsáveis pela formulação e implementação da política tributária e de financiamento da educação pública, sobretudo da educação básica, procurou elaborar um panorama do ensino médio público em termos de regulação, identidade, atendimento, matrículas, distorção idade/série, taxas de transição (aprovação, reprovação e evasão), avaliações nacionais e internacionais e escassez de docentes.

A partir desse panorama situacional do ensino médio no Brasil, o presente trabalho buscou identificar a origem dos recursos e os aspectos da vinculação das receitas de impostos à educação, além de verificar os gastos públicos e o impacto da desvinculação de receitas da União (DRU) nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), relacionando-os com o volume da arrecadação tributária e resultado do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Por fim, procurou vislumbrar novos horizontes para o ensino médio público por meio de novas iniciativas do poder estatal central de re(configuração) da política de financiamento, obrigatoriedade, expansão e fortalecimento da educação secundária, inclusive com possibilidade de integração à educação profissional.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Ensino Médio. Educação Básica. Política Pública Educacional.

ABSTRACT

This study was to examine the financing policy of the public high school education in Brazil from the period of 1996 to 2006, in which educational policy went through intense process of changes.

Examining the public policy of financing education is essential to reveal how the State prioritizes and is committed to the provision, maintenance and development of public education, at all levels and modalities.

This research, based on Brazilian law, in accounting and financial reporting and in official documents of education, produced by institutions responsible for the formulation and implementation of tax policy and funding of public education, especially basic education, has sought to develop an overview of public education in terms of regulation, identity, care, enrollment, distorted age/grade, rates of transition (approval, disapproval and avoidance), assessments and national and international shortage of teachers.

From this overview of high school situation in Brazil, this work tried to identify the origin of resources and the aspects of tying revenue from taxes to education, addition to reviewing the impact of public spending and the untying of revenue of the Union (DRU) the costs of maintenance and development of education (MDE), relating them to the volume of tax revenues and results of Gross Domestic Product (GDP) in the country.

Finally it, sought glimpse new horizons for high school public education through new initiatives of the central state power of the re(configuration) of the policy of financing, provision, expansion and strengthening of secondary education, including the possibility of integration with professional education.

Keywords: Education funding. High School. Basic Education. Public Policy Education.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE GRÁFICOS	12
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	13
APRESENTAÇÃO	15
INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 - ELEMENTOS E CONCEITOS ESSENCIAIS	23
1.1 O Estado e suas características	24
1.2 A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90	29
1.3 A Concepção de Educação	33
1.4 Políticas públicas	35
CAPÍTULO 2 - O SISTEMA DE ENSINO E A IDENTIDADE DO ENSINO MÉDIO	37
2.1 A regulação e organização	37
2.2 A identidade do ensino médio	39
CAPÍTULO 3 - OBJETIVOS	44
3.1 Objetivo Geral	46
3.2 Objetivos Específicos	46
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	48
CAPÍTULO 5 - A RADIOGRAFIA DO ENSINO MÉDIO	53
5.1 População e atendimento	53
5.2 Fluxo escolar	58
5.3 Ausência de escolas de ensino médio	60
5.4 Turno predominante	60
5.5 As avaliações da aprendizagem no ensino médio	62
5.6 A escassez de profissionais da educação no ensino médio	70
CAPÍTULO 6 - A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	74
6.1 A origem dos recursos e os marcos regulatórios	74
6.2 A estrutura do financiamento em cada esfera administrativa	80
6.3 O Salário-educação	82
6.4 O regime de colaboração	83
6.5 As despesas de MDE e a política dos Fundos	85
6.6 A mão visível da DRU	90
6.7 Gastos da educação em relação ao PIB	96

CAPÍTULO 7 - A SOBREVIVÊNCIA DO ENSINO MÉDIO.....	105
7.1 O Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED	109
7.2 O Projeto Alvorada	113
7.3 O PRODEB.....	115
7.4 Novos horizontes para o ensino médio.....	115
CAPÍTULO 8 - ALGUMAS CONCLUSÕES	119
Referências bibliográficas	124
ANEXO A – Fontes Primárias	129
ANEXO B – Capítulo II da Constituição Federal de 1988	130
ANEXO C – Art. 60 - Disposições Constitucionais Transitórias - CF de 1988.....	135
ANEXO D – Dos Recursos Financeiros - Lei 9.394, 24/12/1996	140
ANEXO E – Matrículas do Ensino Médio – BRASIL - 2006	144
ANEXO F – Médias de L. Portuguesa - 3ª série do Ensino Médio – SAEB - 1995 a 2005	145
ANEXO G – Médias de Matemática - 3ª série do Ensino Médio – SAEB - 1995 a 2005.....	146
ANEXO H – Indicadores do SAEB – Língua Portuguesa – 3ª série do Ensino Médio	147
ANEXO I – Indicadores do SAEB – Matemática – 3ª série do Ensino Médio	148
ANEXO J – Gastos educacionais em percentual do PIB por nível de educação - 2003	149
ANEXO K – Resultados da Avaliação Internacional (Pisa) – 2000	150
ANEXO L – Resultados da Avaliação Internacional (Pisa) – 2003	151
ANEXO M – Resultados da Avaliação Internacional (Pisa) – 2006	152
ANEXO N – Classificação dos países no PISA – 2002, 2003 e 2006	153
ANEXO O – Orçamento final do Promed (US\$)	154
ANEXO P – Vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso às metas do PNE	155
ANEXO Q – Metas do PNE para o Ensino Médio	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estratégia da Reforma de 1995-1998 - Brasil.....	31
Tabela 2 - Taxa de frequência à escola por faixas etárias – Brasil – 1996 a 2006.....	55
Tabela 3 - Taxa de escolarização líquida, segundo os níveis de ensino e faixas etárias, Brasil - 1996 a 2006	56
Tabela 4 - Taxas de transição (promoção, reprovação e evasão), por série - Brasil 1981/2005	59
Tabela 5 - Oferta de ensino médio público nos municípios – Brasil e Regiões - 2006.....	60
Tabela 6 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em Língua Portuguesa – 3ª série do Ensino Médio – Regiões – Saeb 2001 e 2003.....	63
Tabela 7 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em Matemática – 3ª série do Ensino Médio – Regiões – Saeb 2001 e 2003.....	63
Tabela 8 - Faixas de desempenho do Enem.....	65
Tabela 9 - Remuneração da carreira de magistério no ensino médio, por ano.....	71
Tabela 10 - Demanda hipotética de professores no ensino médio, por disciplina, e números de licenciados entre 1990-2001	72
Tabela 11 - Impostos e contribuições federais.....	75
Tabela 12 - Impostos estaduais, do DF* e municipais.....	76
Tabela 13 - Marcos regulatórios da política de vinculação de recursos para a educação no Brasil	78
Tabela 14 - Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo.....	80
Tabela 15 - Impostos disponíveis para MDE e estimativa de matrículas por nível de governo em 1995.	88
Tabela 16 - Valores para MDE - Vinculação de 18% sem a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)	91
Tabela 17 - Valores para MDE - Vinculação de 18% com a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)	92
Tabela 18 - Perdas de recursos vinculados para MDE com a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)	93
Tabela 19 - Participação das despesas de MDE sobre a receita líquida com a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões).....	94

Tabela 20 - Participação das despesas de MDE sobre a receita líquida sem a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões).....	95
Tabela 21 - Gastos totais em educação e na educação básica, em valor constante – 1995 – 2005 – (R\$ bilhões)	99
Tabela 22 - Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante e Nível de Ensino - Valores nominais - Brasil 2000 – 2006 – (R\$ 1,00).....	106
Tabela 23 - Programas de caráter temporário para o ensino médio público – Brasil - 1996 a 2006	108
Tabela 24 - Valores dos Projetos de Investimentos conveniados entre os estados e a União no âmbito do Promed - Em milhões (R\$).....	110
Tabela 25 – Encargos do Contrato de Empréstimo nº 1225 OC/BR – 2000 a 2006 – Em milhões (R\$).....	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de Escolarização Ensino Médio – bruta e líquida – Brasil e UF - 2006.....	57
Gráfico 2 - Matrículas Ensino Médio, por turno, – Brasil – 1995 a 2005.....	61
Gráfico 3 - Distribuição de Matrícula do Ensino Médio, por Turno e Dependência Administrativa - Brasil - 2006.....	61
Gráfico 4 - Resultados do SAEB, 3ª série do Ensino Médio – Brasil 1995/2005.....	62
Gráfico 5 - Evolução do número de inscritos no Enem – Brasil – 1998 a 2006.....	64
Gráfico 6 - Desempenho médio dos alunos no Enem – Brasil – 1998 a 2006.....	66
Gráfico 7 - Média dos pontos em Ciências - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE	67
Gráfico 8 - Média dos pontos em Leitura - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE.....	68
Gráfico 9 - Média dos pontos em Matemática - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE	68
Gráfico 10 - Arrecadação bruta do salário-educação – Brasil – 2000/2007 – Em bilhões (R\$)	83
Gráfico 11 - Receitas Correntes da União, em valores nominais, 1996 a 2006 – Em R\$ (bilhões)	89
Gráfico 12 – Receitas Correntes da União, por tipo de tributo, em percentual - 1996 a 2006	96
Gráfico 13 - Crescimento do PIB, em valores correntes - Brasil – 1996 a 2006 -	97
Gráfico 14 - Crescimento do PIB <i>per capita</i> , em valor corrente - Brasil – 1996 a 2006 (R\$ 1,00).....	98
Gráfico 15 - Proporcionalidade de Gastos totais por nível da educação básica, em valor constante – 1995 – 2005	100
Gráfico 16 - Gastos em educação básica por esfera de governo, em valor constante – 1995- 2005 – (R\$ bilhões)	101
Gráfico 17 - Participação das esferas de governo nos gastos em educação básica – 1995- 2005	101
Gráfico 18 - Gastos públicos em termos percentuais do PIB e cenário da meta vetada do PNE – Brasil – 1996 a 2005.....	102
Gráfico 19 - Gastos com educação em relação ao PIB.....	104
Gráfico 20 - Evolução dos gastos públicos no ensino médio, em valores constantes 1995 a 2005 – (R\$ bilhões)	106
Gráfico 21 – Percentual de investimentos por estudante do Ensino Médio (Valores nominais) - Brasil 2000 – 2006.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento ou Banco Mundial
CE	Ceará
CEB	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CTN	Código Tributário Nacional
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DF	Distrito Federal
DISOC	Diretoria de Estudos Sociais do IPEA
DRU	Desvinculação de Receitas da União
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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 dos Profissionais da Educação
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MA	Maranhão
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda

MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	<i>Purchasing Power Parity</i> (Dólar)
PR	Paraná
PRODEB	Programa de equalização das oportunidades de acesso à educação básica
PROMED	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RFB	Receita Federal do Brasil
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEB	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação
SP	São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TBE	Taxa bruta de escolarização
TLE	Taxa líquida de escolarização
TO	Tocantins
UF	Unidade Federada
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

APRESENTAÇÃO

A promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em dezembro de 1996, representou muito mais que um simples reordenamento da educação brasileira. Pode-se dizer que significou também um marco para a política educacional dado o contexto sócio-político do país à época e a sua construção permeada por intenso processo de luta de educadores e movimentos em defesa da educação pública.

Desde então, inúmeras políticas públicas no campo educacional foram sendo delineadas pelo Estado brasileiro que, ao se propor emergir de sucessivas crises econômicas e de não crescimento e desenvolvimento, comprometeu-se com diretrizes de organismos internacionais para a educação, cujos princípios básicos se resumem em redução do papel do Estado (estado-mínimo), descentralização das responsabilidades de oferta e financiamento às esferas distrital, estadual e municipal, focalização no ensino obrigatório, privatizações dos serviços públicos, controle inflacionário e redução dos gastos públicos, especialmente na área social.

Nesse contexto é que a presente pesquisa foi idealizada e estruturada a partir da vivência na gestão da educação, em nível federal, junto ao Ministério da Educação, e dos questionamentos sobre a não abrangência do ensino médio na política de financiamento organizada pela União a partir de promulgação da nova LDB, em 1996.

Com o propósito de analisar a política de financiamento para ensino médio a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 optou-se pelo recorte temporal até 2006, quando a nova legislação completou seu décimo aniversário de promulgação conjugado com o encerramento do Fundef, principal iniciativa da União em termos de financiamento, neste período. O presente trabalho está organizado em oito capítulos.

Para alcançar essa meta mais geral tornou-se imperativo organizar o trabalho a partir de uma breve introdução que explicita a motivação, as questões de pesquisa, a sua relevância e a vinculação do pesquisador à Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

No primeiro e segundo capítulos são sistematizados alguns elementos e conceitos essenciais sobre o Estado e suas características, a concepção de educação e políticas

públicas, o sistema de ensino e sua regulação, bem como a identidade do ensino médio. A compreensão desses elementos organizativos do aparato estatal é elementar para o estudo proposto.

Após esses pressupostos teóricos, fundamentais à temática da pesquisa em questão, são explicitados no terceiro e quarto capítulos o objetivo geral, os objetivos específicos e as considerações metodológicas definidas para o estudo. Em termos metodológicos este estudo se configurou em uma abordagem qualitativa e quantitativa, complementarmente, com finalidade exploratória por meio da análise documental e de bibliografias sobre o tema, em caráter complementar.

O quinto capítulo apresenta uma radiografia da situação do ensino médio, no período demarcado para o estudo, em termos de atendimento, taxas de transição determinantes do fluxo escolar, inexistência de escolas, turno predominante, avaliações da aprendizagem, bem como o quadro de escassez de profissionais enfrentado por esse nível de ensino.

Sem desconsiderar a relevância dos assuntos tratados pelos capítulos anteriores, fundamentais para toda a análise, o sexto capítulo se configura no cerne da pesquisa. É nele que são apresentadas a estrutura e as responsabilidades acerca do financiamento da educação, a origem dos recursos e os marcos regulatórios, além da sistematização e análise sobre a fonte adicional de recursos conhecida como salário-educação, as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a política de fundos, os gastos da educação em relação do Produto Interno Bruto (PIB) e o dispositivo de desvinculação das receitas da União, o qual retira da educação um significativo percentual sobre a receita de impostos.

O capítulo sétimo contempla o elenco e a análise de programas que “possibilitaram” a sobrevivência do ensino médio público no período de 1996 a 2006. Ainda que de caráter transitório, essas políticas de governo representaram a principal participação dos recursos originários dos cofres da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino médio. Além disso, este capítulo traz uma seção que vislumbra novas possibilidades para o ensino médio em função das reformulações de políticas públicas educacionais colocadas em marcha a partir de 2006.

A pesquisa se encerra no oitavo capítulo com algumas conclusões sobre a trajetória do financiamento do ensino médio público no período demarcado, no qual a

participação da União foi pífia frente aos desafios de expansão e melhoria desse nível de ensino. Além dessa omissão, a União ainda retirou um montante considerável de recursos nestes dez anos por meio da DRU, deixando a sobrevivência do ensino médio por conta dos recursos dos estados e focalizou suas ações de custeio no ensino obrigatório (ensino fundamental) em consonância às orientações dos organismos internacionais. Entretanto, aponta a existência de um cenário que se coloca em marcha na política de financiamento, a partir de 2006, não só para o ensino médio público, mas para toda a educação básica, bem como o indicativo de necessidade de novos estudos complementares sobre essas políticas públicas

Esse capítulo enfatiza ainda a necessidade de re(colocar) e priorizar o ensino médio na agenda da educação brasileira para que as políticas públicas sejam capazes de, efetivamente, reduzir drasticamente o número de analfabetos com mais de 15 anos de idade, incluir os adolescentes de 15 a 17 anos que estão fora da escola, melhorar a qualidade do ensino, repensar os conteúdos, valorizar os profissionais da educação e assegurar condições de infra-estrutura adequada e demandada pelos adolescentes da sociedade contemporânea.

Ressalta-se, ainda, que esta pesquisa associa-se ao trabalho coletivo e integrado realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília em seu papel primordial de acompanhar e analisar as políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria qualitativa da educação pública e gratuita mantida pelo Estado.

INTRODUÇÃO

As demandas educacionais da sociedade contemporânea são cada vez mais amplas e complexas. O acesso às informações necessárias para o exercício do trabalho e da cidadania, assim como o acesso às novas tecnologias requerem níveis cada vez mais altos de habilidades de leitura e escrita, compreensão e resolução de problemas. Nesse contexto, o analfabetismo absoluto e a escolaridade precária representam uma condição fortemente estigmatizante, uma forma aguda de exclusão sociocultural, em especial na adolescência, fase de intensa aprendizagem. Certamente que todos os problemas crônicos da sociedade brasileira não serão solucionados, somente, pelo setor educacional, mas este precisa ser assumido como indispensável e necessário para a melhoria das condições sociais e humanas de uma população impactada pelos efeitos nefastos das desigualdades sociais.

O intenso processo de mudanças (reforma) pelo qual a educação brasileira passou nos últimos tempos, culminou em uma nova legislação para a educação. Para além desse processo de intensa luta travada por educadores e movimentos educacionais organizados junto ao Congresso Nacional, Altman (2002), ressalta que a década de 90 representa um marco nas reformas educacionais brasileiras pelo seu alinhamento às diretrizes do Banco Mundial, tais como a redução das taxas de responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora (forte descentralização); o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem; a implementação de um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino; bem como a predominância de formulação de políticas educacionais focalizadas no ensino fundamental.

Nas duas últimas décadas do Século XX, parte da sociedade brasileira passou a exigir muito da escola pública, quanto à redefinição das funções, da formação adequada, dos conteúdos significativos, dos valores humanos e da sociabilidade – formas alternativas de gestão educacional e responsabilidade social -, além de outra postura diante das novas demandas sociais. Setores antes marginalizados e excluídos do chamado capital cultural dominante chegaram às escolas públicas e introduziram sua cultura, revelando suas necessidades elementares, contestando preconceitos e reclamando seus direitos. Esta escola pública, pensada apenas para uma minoria,

encontra-se, agora, premida entre o seu discurso de universalização de acesso e melhoria da qualidade e uma multidão de reivindicações daqueles que, sendo diferentes, demandam tratamento diferente (SILVA *in* FONSECA *et al.*, 2004, p. 101).

O ensino médio, como última etapa da educação básica, se insere no rol dos dilemas e incertezas dos adolescentes de 15 a 17 anos. É bem verdade que não se pode negar o grave problema da distorção idade-série¹ nesse nível de ensino – quase metade dos alunos tem idade superior à adequada para a série freqüentada – e as inúmeras implicações que isso pode acarretar nas expectativas dos concluintes, acrescido das diferenças qualitativas comparando-se a oferta do setor público e privado. Além disso, os indicadores de fluxo escolar apontam altos índices de fracasso escolar. A maioria do público-alvo desse nível de ensino - 68%² - provém de famílias com renda *per capita*³ de igual ou inferior a um salário mínimo, há predominância dos cursos regulares noturnos, e em muitos municípios, não há escolas que ofertam esta etapa da educação básica.

Não obstante a essa emblemática situação, o ensino médio público ficou à deriva da política de financiamento da União implantada a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Os recursos do Fundo foram destinados tal como estabelecia a Emenda Constitucional, integralmente, para o ensino fundamental.

O financiamento da educação como campo de estudo é indispensável para a gestão dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e do DF. O início das produções acadêmicas sobre o tema data dos anos sessenta, com o desenvolvimento da disciplina Economia da Educação.

A consolidação das **pesquisas sobre financiamento da educação**, na literatura internacional, data dessa década e da seguinte e, no Brasil, as investigações aumentam a partir de 1980 e 1990. Porém, são poucos os trabalhos dedicados à educação básica [...] e **somente um trata especificamente do ensino médio**, usualmente visto como mera transição entre a educação obrigatória e a universidade (VELLOSO, 2001, p. 63-70, grifo do autor).

¹ Indicador que expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada.

² Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE, BRASIL, 2005 e Censo Escolar MEC/INEP.

³ Indicador bastante utilizado e que permite verificar o desenvolvimento de um país ou região. É apurado pela divisão da riqueza do país (PIB) pelo número de habitantes. Esse índice pode mascarar as disparidades na distribuição da renda, haja vista que um país pode ter uma excelente renda *per capita*, mas ter um alto nível de concentração dessa renda e, conseqüentemente, uma enorme desigualdade social.

Além dessa escassez de pesquisas no campo de estudo em questão, identificada por Velloso (2001), a experiência profissional contribuiu para a motivação de realização do presente estudo, haja vista que a atuação - no período de 2002 a 2006 - na implementação de um programa do Ministério da Educação que destinava recursos oriundos de acordo de empréstimo internacional pelo Brasil junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), possibilitou conhecer e vivenciar a situação dos Sistemas e de escolas públicas de ensino médio pelo País afora. Nas oportunidades de interação com representantes dos sistemas estaduais e municipais, gestores, diretores, professores, responsáveis e alunos do ensino médio, pelo menos uma questão sempre vinha à tona a escassez de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino médio, ao contrário do que ocorria com ensino fundamental que recebia recursos do Fundef.

O contato com esta realidade possibilitou desmistificar algumas diferenças entre o ideal e o real na formulação e implantação de uma política pública de financiamento da educação. Isso significa dizer que foi verificado um grande número de escolas de ensino médio vivendo à sombra dos poucos recursos que chegavam por meio do ensino fundamental. Daí a compreensão da decisão dos sistemas de ensino em manter escolas de ensino médio compartilhadas com algumas séries do ensino fundamental, contrariando os anseios da reforma do MEC em implantar escolas exclusivas para o ensino médio público. As poucas escolas exclusivas sobreviviam de acordo com as pequenas e inconstantes remessas feitas pelas secretarias de educação distrital (DF), estadual ou municipal, e com recursos próprios captados, em muitas delas, pela associação de pais e mestres, com a venda de lanches na cantina da escola, doações etc. Sem recursos permanentes, merenda, transporte, material didático, carência de professores etc., o ensino médio seguia sua caminhada. Os gestores se queixavam das dificuldades em manter as escolas com a infra-estrutura adequada e reclamada para o atendimento dos adolescentes e adultos do ensino médio.

Ao identificar essas dificuldades do ensino médio restavam alguns questionamentos: por que o Estado brasileiro – especificamente a União por meio do Ministério da Educação -, ainda que respeitando o regime de colaboração, seu papel supletivo e redistributivo, não incluiu toda a educação básica ou, pelo menos, o ensino médio – última etapa – na distribuição dos recursos originários da arrecadação dos impostos a partir da promulgação da nova legislação educacional? O que mudou em termos da estrutura de financiamento da educação básica após a promulgação da nova

LDB, em 1996? Qual(is) foi(ram) a(s) principal (is) influência(s) na criação de um fundo de distribuição de recursos somente para o ensino fundamental? Qual (ais) medida(s) adotou em sua política educacional para suprir, manter e desenvolver o ensino médio a partir de 1996? Qual foi o gasto da União na manutenção e desenvolvimento do ensino médio a partir de 1996? Como está o Brasil em termos de gastos públicos em educação e no ensino médio quando comparado com outros países, tomando-se como referência o percentual em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*? Qual a situação do ensino médio no tocante às matrículas, distorção idade-série e taxas de transição (aprovação, evasão e reprovação), avaliações nacionais e internacionais, no ensino médio no período de 1996 até 2006?

A partir dessa experiência profissional, da vinculação à Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e dos questionamentos anteriormente citados surgiu a intenção de estudar os elementos da estrutura da política pública de financiamento para o ensino médio em suas características, volume de gastos despendidos e implicações, no período compreendido entre a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e seu 10º aniversário (2006), culminado com o encerramento do Fundef.

Acredita-se que esta pesquisa contribuirá para a compreensão da política de financiamento adotada, no período de 1996 a 2006, para o ensino médio, já que esta é uma das questões primordiais de sustentabilidade da educação e revela o compromisso/descompromisso do Estado para com a oferta, manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e de qualidade à sua população, bem como para o desencadeamento de novos estudos sobre essa temática.

É nesse contexto, que o presente trabalho se propôs analisar a política de financiamento do ensino médio público brasileiro a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 até 2006, sob os aspectos da legislação federal que lhe dá suporte e no plano dos recursos despendidos. Buscou-se, também, apresentar para melhor compreender a estrutura institucional da área – competências e estrutura de financiamento da educação e os resultados em termos de gastos públicos realizados pela União, para daí depreender as causas e conseqüências de um não financiamento direto/específico para o ensino médio no período especificado. Além disso, relacionar esta análise com: as taxas de transição (matrículas, aprovação, reprovação e evasão) do

ensino médio; os resultados de avaliações nacionais e internacionais do ensino médio; os indicadores de gastos públicos na educação básica e ensino médio em termos percentuais em relação ao PIB do Brasil com outros países.

CAPÍTULO 1 - ELEMENTOS E CONCEITOS ESSENCIAIS

A regulação da política educacional brasileira do final do Século XX e início do Século XXI estrutura-se no contexto da crise econômica e política que conduziu a um revigoramento (mundial) das idéias liberais resultando em uma nova ordem de acumulação capitalista (neoliberalismo).

Desde o início dos anos setenta – e tendo como marco de origem a ditadura militar imposta no Chile, logo após a queda do governo constitucional de Salvador Allende -, o programa de reformas desencadeado pelo neoliberalismo na América Latina expandiu-se progressivamente a quase todos os países da região (GENTILI, 1998, p. 13).

Sob essa influência a ação do Estado brasileiro durante as últimas duas décadas foi marcada por reformas na própria estrutura estatal, conforme distintas conjunções políticas que foram avançando desde o Governo Collor, passando pelo Governo Itamar Franco e se articulam e se consolidam mais fortemente, sobretudo, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, como aponta Farenzena (2006). Nesse último, a reforma administrativa do Estado foi comandada pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE⁴).

Nesse período, o Brasil pela sua dependência financeira (endividamento) dos organismos internacionais compromete-se com a redução dos gastos públicos, com a diminuição do Estado, com a liberalização e desregulamentação da economia e com medidas para “aliviar” a pobreza. No contexto da assunção desses compromissos, o setor educacional também é marcado por uma reestruturação (reformas) em sua política.

Por conseguinte, esta pesquisa por se tratar da análise da política de financiamento do Estado para o ensino médio necessita, antes de tudo, contextualizar e caracterizar a concepção de Estado, Educação, política pública, financiamento e de ensino médio, visando explicitar a posição assumida no presente trabalho.

⁴ O MARE existiu de 1995 a 1998 e foi dirigido pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, principal defensor e condutor das reformas do Estado Mínimo e regulatório, privatizações de empresas estatais e livre mercado. Posteriormente, o MARE deu lugar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

1.1 O Estado e suas características

Para melhor compreender o significado de Estado se faz necessário retornar um pouco no tempo onde as transformações ocorridas nos Séculos XIV, XV e XVI, com o surgimento do capitalismo mercantil e a superação do modo de produção feudal, ocasionaram muito mais que a simples redefinição do seu conceito. Nesse período, as mudanças foram profundas na sociedade, e o Estado se tornou forte, centralizado e controlado pela classe social dominante - burguesia.

Brum Torres (*apud* MENDONÇA, 2000) demarca o início do Estado moderno com o começo dos Estados absolutistas, orientado pela consolidação da idéia de soberania, pela despatrimonialização e pela despersonalização do poder.

Rodrigues (s/d) destaca que na Teoria Clássica o Estado Absolutista era defendido por Thomas Hobbes (1588-1679), seu grande representante teórico. Sua teoria procurava as origens no Estado, sua razão de ser, sua finalidade. Para Hobbes, o Estado soberano significava a realização máxima de uma sociedade civilizada e racional. Defendia que em estado natural, sem o jugo político do Estado, os homens viveriam em liberdade e igualdade segundo seus instintos. Somente o Estado, um poder acima das individualidades, garantiria segurança a todos, já que o egoísmo, a crueldade, a ambição, próprios de cada homem, gerariam uma luta sem fim, levando-os à destruição. A partir desta percepção de destruição, os homens fazem um pacto, um contrato, para impedir a sua ruína, visando o bem geral. Com esse contrato, criou-se um Estado Absoluto, de poder absoluto. Para John Locke (1632-1704) e Adam Smith - teóricos da Revolução Liberal inglesa -, o homem é livre no estado natural, porém, temendo que um homem tentasse submeter o outro a seu poder absoluto, os homens delegaram poderes a um Estado, através de um contrato social (pacto), para que esse assegurasse seus direitos naturais, assim como a sua propriedade. Para ele, o Estado pode ser feito e desfeito como qualquer contrato, caso o Estado ou o Governo não o respeitarem. Enquanto que para Hobbes, o contrato resulta num Estado Absoluto.

Por outro lado, para Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), fundador da concepção democrático-burguesa, a sociedade civil também nasce através de um contrato social, no qual os homens não podem renunciar aos princípios da liberdade e igualdade. Para Rousseau, o contrato constitui somente a sociedade. Ao povo pertence a

soberania. Ele ressalta que não há liberdade onde não existe igualdade, vê no surgimento da propriedade a origem de todos os males da humanidade.

Carnoy (1994) ressalta que para Smith os homens eram impulsionados pelo desejo de melhorar sua condição e aumentar seus bens, reduzindo todas as outras causas ao fator econômico. Ao agir em seu próprio interesse, cada indivíduo conduziria a coletividade à prosperidade e à superação de obstáculos.

O liberalismo revolucionário defendido por Adam Smith combateu à aristocracia clerical e do Estado absolutista e defendeu que a loucura das leis humanas não poderia interferir nas leis naturais da economia e o Estado deveria, apenas, fornecer a base legal para que o mercado livre pudesse maximizar os benefícios aos homens (ARAÚJO, 2007, p. 30).

O papel do Estado deveria ser periférico em relação à dinâmica social (a mão invisível), o mercado deveria ser livre e não sofrer interferências. O princípio básico da sociedade é o amor do homem por ela e a ordem estabelecida deve conduzir à interação positiva entre os indivíduos. O controle social vem de dentro dela mesma, suas normas de conduta (senso de dever) vêm do interior de cada indivíduo e tornam seu comportamento compatível com o todo social. Portanto, o Estado deveria fornecer a base legal com a qual o mercado pudesse maximizar os "benefícios aos homens" e permitir maior liberdade ao mercado livre. Esse ideário da Teoria Liberal (pensamento utilitarista) representa o alicerce deste pensamento do Século XIX (CARNOY, 1994, p. 36-49).

Em Carnoy (1994) encontra-se o relato de crítica de Joseph Schumpeter às teorias clássica e liberal sob a influência de Max Weber que descrevia o desenvolvimento cultural como o progresso da "racionalidade" coletiva: uma nação passa de um tipo de racionalidade para outro com o auxílio de um líder carismático que a levaria a alcançar metas particulares dentro de um sistema legal. A democracia direta não é possível porque nem todos na sociedade estão no mesmo nível cultural.

O capitalismo e o papel do Estado capitalista desse tempo se modificaram. A mudança da economia está associada às modificações nas estruturas políticas pela ampliação da participação e inclusão de negros, das mulheres e outros grupos, além da organização da classe trabalhadora em sindicatos e o fortalecimento dos partidos comunistas ocidentais com mais independência frente à União Soviética e "redução" da

repressão antimarxista nos Estados Unidos, permitindo o florescimento da teoria marxista dominada pela teoria leninista do Estado e da revolução. Para Marx as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana e a forma de Estado é determinada pelo modo dominante de produção e por suas relações, portanto o modo de produção e as relações de produção moldam a sociedade e esta molda o Estado (CARNOY, 1994, p. 63-87). Em resumo, a gênese do Estado nessa concepção reside, portanto, na divisão da sociedade em classes, sendo sua principal função conservar e reproduzir esta divisão, garantindo os interesses da classe que domina sobre as outras classes.

A partir da Teoria de Marx e Hegel, Gramsci (1891-1937) desenvolve uma visão mais elaborada e complexa sobre a sociedade e o Estado. Para ele, o Estado é força e consenso. Ou seja, apesar de estar a serviço de uma classe dominante ele não se mantém apenas pela força e pela coerção legal, sua dominação é bem mais sutil e eficaz. Identifica que o Estado é composto de dois segmentos distintos: a sociedade política e a sociedade civil, onde a hegemonia (dominação ou liderança) é elemento fundante de sua concepção.

Rego (1991) destaca que para Gramsci a sociedade política (Estado em sentido restrito ou Estado coerção) é formada pelos mecanismos que garantam o monopólio da força pela classe dominante (burocracia executiva e forças armadas), enquanto que a sociedade civil é formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias, composta pelo sistema escolar, igreja, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, organizações culturais (revistas, jornais, meios de comunicação de massa etc.).

O que nos chama atenção no modelo do Estado Ampliado, contrariamente as definições dos clássicos, desde o Leviatã de Hobbes até Marx, é o sentido unitário do Estado. Ou seja, até Marx, se imaginava o Estado como algo distinto da sociedade civil, que deveria ser extinto no momento que se extinguísse a divisão de classes dentro da sociedade, uma vez que era esta divisão que produzia a necessidade de se ter um Estado [...] (REGO, 1991).

Essa unitariedade do Estado presente no pensamento de Gramsci é onde o “tecido hegemônico” é criado e recriado a depender do contexto histórico da sociedade.

Esse paradigma serve como base teórica para compreender o desenvolvimento das sociedades capitalistas modernas, cada vez mais geridas pelo consenso. Para isso, é preciso “elevantar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral”, onde a escola emerge entre as atividades estatais mais importantes (MOCHCOVITCH, 1992, p. 47).

O período entre as guerras mundiais demarca o surgimento da corrente do neoliberalismo e suas tendências – liberalismo/social-liberalismo e neoliberalismo de mercado - cujos expoentes foram Dewey (1859-1952) e Keynes (1883-1946), Hayek e Friedman, respectivamente (LIBÂNIO, 2003, p. 86). Nesse contexto, Frigotto (1996) demarca que capitalista é a sociedade cujo objetivo fundamental é produzir para acumular, concentrar e centralizar capital, não sendo prioridade as necessidades humanas, individuais ou coletivas e, tampouco as pessoas. O que importa na produção capitalista é o lucro. E, por esta característica torna-se um sistema suscetível a crises.

A grande depressão na economia mundial em 1929 é um exemplo da crise do capitalismo, que provou que a economia capitalista livre de qualquer controle ou regulamentação estatal gerava profundas desigualdades sociais. Essas desigualdades provocavam tensões e conflitos, capazes de ameaçar a estabilidade política. Em uma perspectiva mais ampla pode-se dizer que as origens do Estado do Bem-estar (*Welfare State*)⁵ estão vinculadas à crescente tensão e conflitos sociais gerados pela economia capitalista de caráter "liberal", que propugnava a não-intervenção do Estado nas atividades produtivas.

Posteriormente, o ideário neoconservador ou neoliberalismo se impôs como solução à crise mundial da década de 70 e do Estado do Bem-estar social, tendo os governos de Ronald Reagan (Estados Unidos) e Margaret Thatcher (Inglaterra) como seus seguidores e defensores incondicionais.

Em geral, a idéia de Estado associa-se a elementos como grupo de pessoas, território e controle das atividades dos indivíduos por meio de um governo. Nesse grupo de pessoas, algumas são designadas para controlar o coletivo e esse controle está legitimado tendo por base os valores ou uso da força. É nesse sentido que é possível

⁵ Organização política e econômica que coloca o Estado como protetor e defensor social e organizador da economia. O Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas. Compete ao Estado do bem-estar social garantir os serviços públicos, a proteção à população e a busca da distribuição de renda e fontes financeiras para realização de seus deveres.

afirmar que, sociologicamente, o Estado é uma instituição que organiza a vontade e seus interesses comuns (MENDONÇA, 2000, p. 26).

O Estado não é mais simplesmente um aparelho repressivo ou os aparelhos ideológicos e repressivos da burguesia. Ele é dominado pela burguesia, mas não pertence unicamente à classe dominante. Ele é produto da luta de classes e, portanto, suas instituições podem ser radicalmente alteradas como parte da luta de classes. Carnoy (1994) sustenta essa análise com Gramsci, que o Estado e os aparelhos ideológicos, tanto estatais como privados, são tão importantes para a batalha política quanto à base produtiva, mas faz do Estado capitalista adiantado um campo que já contém elementos da contra-hegemonia⁶.

O Estado capitalista apresenta-se, portanto, como representante do “interesse geral” de grupos concorrentes: ele é simultaneamente o Estado popular, racional e de classe (POULANTZAS *apud* AZEVEDO, 2004, p. 45).

A escola é também um produto de lutas sociais. Certamente, a rede pública de ensino teria provavelmente outra configuração dentro de uma nova ordem política e social.

Desde Condorcet (1743-1749) o ensino público é um problema de Estado e sua oferta universal, laica e de qualidade transformou-se em bandeira de luta das sociedades que se inspiraram na Revolução Francesa (MENDONÇA, 2000, p.25).

Höfling (2001) ressalta a importância da diferenciação entre Estado e governo. Sendo Estado o conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que partem da sociedade, por meio de políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, que propõem para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação

⁶ Representa a manifestação, contrariedade, reivindicação de novas atitudes e resistência continuada à hegemonia.

política de um determinado grupo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

1.2 A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90

Frente às crises do capitalismo, o processo de reestruturação produtiva mundial, os efeitos da globalização das economias e a tendência neoliberal desencadearam o novo papel do Estado. O neoliberalismo representa a estratégia do capital para a superação de sua crise e de constituição de uma nova ordem econômica. Nesse ideário

[...] o Estado nacional é forte e pouco interventor no econômico e no social: forte porque produz políticas sobre as diversas atividades do Estado; pouco interventor, pois impulsiona segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a da sociedade civil, ainda que as fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais (SILVA JR., 2002, p. 33).

Esse é o momento em que os organismos internacionais (ONU, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e CEPAL) entram em cena e direcionam o olhar para a educação. Obviamente uma educação subserviente ao novo modelo econômico.

Pode-se dizer que o marco impulsionador dessas agências internacionais foi a Conferência de Jomtien⁷, em 1990, que estipulou metas para a educação, principalmente para o grupo dos nove países com maior índice de analfabetismo (entre eles Brasil). Essas agências formularam documentos oficiais para que, principalmente os países subdesenvolvidos, seguissem e assim atingissem as metas estipuladas.

Sob essas influências é iniciada a reforma do Estado brasileiro pelo Governo Collor, em 1990, com medidas de desregulamentação econômica, abertura do mercado,

⁷ Realizada em março de 1990, em Jomtien, Tailândia, a Conferência Mundial sobre “Educação para Todos”. Neste evento participaram governos, agências internacionais, organismos não-governamentais, associações profissionais e personalidades de destaque no âmbito educacional, provenientes de todo o mundo. Os 155 governos presentes assinaram uma Declaração Mundial e um Marco de Ação comprometendo-se a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, adolescentes e adultos.

planificação da economia (tentativa de redução dos índices inflacionários) e aproximação com as instituições internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com o *impeachment*⁸ de Collor resultante dos escândalos de corrupção, excentricidades e bloqueio da poupança, a assunção de Itamar Franco representou um curto período em que as reformas do Estado foram deixadas de lado e as negociações com o FMI fossem reduzidas. O que significou uma primeira e importante vitória contra a consolidação do projeto neoliberal no Brasil (FERNANDES *in* GENTILLI *et al.*, 1995, p. 61).

Entretanto, o projeto neoliberal se recompôs no governo Itamar Franco que, inicialmente, estava voltado para as políticas internas. Ao nomear o então Senador Fernando Henrique Cardoso para o Ministério das Relações Exteriores as negociações com o FMI e Banco Mundial retornam à agenda política brasileira. Em seguida, já no Ministério da Fazenda, FHC e sua equipe técnica instituem um plano econômico (Plano Real) capaz de frear a inflação e restabelecer a volta do crescimento econômico.

Essas políticas representam a volta do programa de reforma de Estado, iniciada por Collor e interrompida por Itamar Franco, consoante às políticas econômicas neoliberais por meio da implantação de políticas públicas como: privatização de empresas estatais, abertura do mercado, da livre negociação salarial e da liberação de capital, redução dos gastos públicos, entre outras. Tais medidas alteraram o padrão de acumulação de capital do Brasil.

Certamente a instituição do Plano Real contribuiu para a vitória de FHC nas eleições para a Presidência em 1994, sendo reeleito nas eleições seguintes.

Na gestão de FHC, o Plano Diretor da Reforma do Estado manteve seu viés aliado aos preceitos neoliberais⁹, já que se estruturava com base em novos processos de regulação, eficiência, livre competição dos mercados e gestão centrada na defesa de minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas (DOURADO, 2000, p. 290). A tabela 1 apresenta um resumo desse Plano.

⁸ Impugnação do mandato. O *impeachment* é um processo político, não criminal, que tem por objetivo apenas afastar o presidente da república ou qualquer outra pessoa do executivo sem que por isso ele seja condenado penalmente.

⁹ Neoliberalismo - doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo. Surgiu nas décadas de 30-40 no contexto da crise de 1929 nos Estados Unidos e da Segunda Guerra Mundial – 1935-1945. Ressurgiu na década de 70 (Inglaterra – Thatcher) e 80 (Reagan – Estados Unidos) como solução à crise do modelo econômico keynesiano de Estado de bem-estar social.

Tabela 1 – Estratégia da Reforma de 1995-1998 – Brasil

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade					
ATIVIDADES NÃO-EXCLUSIVAS Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade	Publicização 				
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais	Privatização 				

Fonte: Plano da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995).

Na análise do Plano de Reforma do Estado feita por Farenzena (2006) destaca-se que o seu mentor – Bresser Pereira – havia apontado que a Constituição de 1988 representava um retrocesso na instalação de uma administração pública gerencial, causando uma burocratização generalizada no aparelho estatal, além da instituição de privilégios – estabilidade e aposentadoria com proventos integrais - aos servidores públicos, indiscriminadamente, aumentando as despesas da máquina administrativa e a ineficiência dos serviços públicos. A partir desse entendimento é que foram encaminhadas propostas de emenda constitucional para reformar a administração pública e o sistema previdenciário.

José Luiz Fiori (*apud* FARENZENA, 2006) ressalta que essas reformas neoliberais – ou de ajustes fiscais, ajuste estrutural e programa de estabilização ou outro nome que seja dado - não surgiram do nada, mas como exigências impositivas do receituário do

Consenso de Washington¹⁰ para ajuste da economia de países latino-americanos e de organismos multilaterais e instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹¹ - principal credor da dívida externa brasileira – e o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹² -, visando ajustes na política econômica brasileira que gerassem *superávit* primário¹³ para cumprimento dos pagamentos de juros e montante da dívida. Na prática, tanto o FMI como o Banco Mundial ganharam importância com a crise da dívida externa, nos anos 80, quando emprestaram ou autorizaram empréstimos apenas para os países pobres que se dispuseram a adotar reformas e programas de ajuste de corte neoliberal.

Essas reformas geraram impactos em todos os setores, principalmente, no educacional.

Ao longo da história das políticas educacionais brasileiras, houve um estreitamento das relações entre o Estado brasileiro e os Organismos Internacionais, em especial, o Banco Mundial, com a presença marcante da afirmação da educação como um direito universal, considerada fundante ante a perspectiva economicista em mais de um sentido, impondo limites às metas educacionais por meio da focalização no ensino primário, haja vista a restrição do gasto público e a geração de *superávits* por parte de países pobres e endividados (SILVA *in* FONSECA *et al.*, 2004, p. 101).

Gentili (1996) alertou para a existência de um Consenso de Washington também no plano das políticas de reforma educacional devido à ênfase nos mecanismos de

¹⁰ John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes e quem cunhou a expressão "*Consenso de Washington*", através da qual ficaram conhecidas as conclusões do encontro, resumidas nas seguintes regras universais: i) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o *déficit* público; ii) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; iii) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; iv) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; v) taxa de câmbio competitiva; vi) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia; vii) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; viii) privatização, com a venda de empresas estatais; ix) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; x) propriedade intelectual.

¹¹ O FMI surgiu das Conferências de Bretton Woods nos Estados Unidos, em 1945, como um dos pilares da ordem econômica internacional do pós-guerra, com o objetivo de zelar pela estabilidade do sistema monetário internacional por meio da cooperação e da consulta em assuntos monetários entre os seus países membros. Com exceção de Coreia do Norte, Cuba, Liechtenstein, Andorra, Mônaco, Tuvalu e Nauru, todos os membros da ONU – inclusive o Brasil - fazem parte do Fundo. Em síntese, sua função básica é de fornecer recursos financeiros para aqueles países que apresentassem *déficits* nas contas externas, decorrentes de conjunturas internacionais adversas.

¹² Vinculado ao FMI, o BIRD foi criado, supostamente, para financiar projetos de recuperação e construção da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento econômico dos países pobres.

¹³ É a economia feita pelo governo para o pagamento da dívida de seu país. Isso significa redução nos investimentos do país, visando à liquidação do montante e encargos da dívida junto aos credores.

controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais e de sua subordinação ao mercado de trabalho.

Silva (2004) ressalta o incentivo à lógica de mercado como fator de eficiência dos sistemas de ensino, tanto pelo posicionamento das famílias como consumidoras de um serviço — chamando-as até mesmo a se co-responsabilizarem por sua manutenção — quanto franqueando os níveis educativos mais elevados à atividade capitalista por meio da privatização.

O Estado, ao privatizar-se, deixou o espaço aberto aos empresários da educação para que ocupem sua "face pública".

A regulação estatal sobre a educação conjugada a outras políticas públicas constitui-se, assim, numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado (AZEVEDO, 2004, p. 50).

Oliveira (2006) defende que o fundamental para os organismos internacionais é que a educação esteja voltada para a formação de uma mão-de-obra capacitada para adequar-se aos novos requisitos impostos pela reestruturação produtiva.

No contexto da reforma neoliberal, sob a influência dos organismos internacionais, a política educacional brasileira passou a ser alicerçada em valores da formação de sujeitos competitivos para o mercado de trabalho e que sejam capazes de aumentar os lucros.

1.3 A Concepção de Educação

Na contribuição de Pinto (2000) a construção uma escola pública de qualidade para o conjunto de crianças e adolescentes do Brasil representa um desafio muito antigo e parece que a sociedade civil, seus educadores e gestores vêm perdendo o otimismo de mudanças frente aos discursos hegemônicos privatista de um Estado com características

cada vez mais patrimonialistas e que, desde o período colonial, busca se desobrigar de seus deveres educacionais ao menor custo possível.

Azevedo (2004) alerta que para abordar a educação como uma política social, requer situá-la e examiná-la em um plano mais amplo: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representa a materialidade da intervenção do Estado.

Para Machado (2006) a educação atual pensada de forma concreta tem que usar os mecanismos e ferramentas provenientes da ciência e do progresso humano; deve ser reflexiva, analítica e pensar o mundo e seus próprios processos com o apoio da filosofia e da história; tem que se assumir como instituição politizada, atuante e engajada e abandonar a falsa neutralidade que acomoda fraquezas e submissão; e, para complementar, deve aliar-se (nunca de forma incondicional, ou seja, tendo sempre o necessário espaço para compreender, criticar e sugerir mudanças em seus pares) as artes, as mídias e a cultura em geral para mostrar-se mais atualizada, preparada e fortalecida diante dos dilemas que se colocam no mundo em que vivemos.

Gadotti (2000) argumenta que seja qual for a perspectiva que a educação contemporânea tomar, uma educação voltada para o futuro será sempre uma educação contestadora, superadora dos limites impostos pelo Estado e pelo mercado, portanto, uma educação muito mais voltada para a transformação social do que para a transmissão cultural. Por isso, acredita-se que a pedagogia da práxis, como uma pedagogia transformadora, em suas várias manifestações, pode oferecer um referencial geral mais seguro do que as pedagogias centradas na transmissão cultural.

No presente trabalho a Educação é assumida, indiscutivelmente, como um direito social básico e universal, sendo garantida e mantida pelo Estado, tendo como principal função dotar o indivíduo de independência, senso crítico, capacidades e habilidades necessárias e fundamentais ao exercício da cidadania, além de possibilitar-lhe estabelecer as relações consigo mesmo, com a sociedade e com o mundo do trabalho. Portanto, adota-se a posição em Gramsci de que a educação é dever do Estado.

1.4 Políticas públicas

O Estado para funcionar e cumprir com seu papel é administrado por um governo, preferencialmente, eleito pela vontade popular por meio do voto livre e democrático. Para tal precisa se organizar política e administrativamente.

No caso brasileiro, a organização da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia, nos termos da Constituição, onde “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente...” (Constituição Federal, 1988, Art. 1º). Da mesma maneira, a CF caracteriza o federalismo brasileiro ao explicitar que a República é formada por meio da união indissolúvel dos Estados, do DF e dos municípios.

Por conseguinte, o Legislativo, Judiciário e Executivo representam os poderes da União, nos quais se encontram os diversos órgãos da administração pública, criados para assegurar o cumprimento da Constituição, de seus princípios e objetivos fundamentais.

Para o trabalho em questão o que interessa são as atribuições e a atuação do Poder Executivo, ou seja, como esse poder se organiza para o cumprimento de suas funções delegadas pelo povo. Já foi visto que, no caso brasileiro, a administração do Estado é feita por meio de um governo escolhido pela população democraticamente para, num período de quatro anos, cumprir suas atribuições constitucionais por meio da elaboração e implementação de programas e projetos tidos como políticas públicas, que poderão ser de Estado ou de governo.

Gobert (*apud* HÖFLING, 2001) ensina que política pública é o "Estado em ação", ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Por sua vez, Rua (*apud* SANTOS, 2003) entende que as políticas públicas são definidas como um conjunto de procedimentos, formais ou informais, que expressam relações de poder e que se destinam à solução pacífica dos conflitos relativos a bens públicos. As políticas sociais e a educação se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem "feições" diferentes em

diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar o Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

Na opinião de Azevedo (2004), o conceito de políticas públicas deve levar em consideração os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, principalmente na máquina governamental, o seu principal referente. Observa-se que elas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas segundo interesses da sociedade ou do Estado. Portanto, guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria.

Nesse sentido, Frigotto (*apud* ARAÚJO, 2007) explica que é necessário que a educação seja apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações. Ou seja, apreender a função social dos diversos processos educativos na produção e reprodução das relações sociais.

Pensando em termos concretos, a reflexão sobre política educacional se insere no contexto do Estado Capitalista, entendido de maneira ampla, sem se considerar definições mais apuradas do que seria este Estado: se democrático-liberal, se social-democrático etc.

Nessa reflexão, se faz necessária a construção de um novo sentido que eleve a qualidade da educação ao status do direito inalienável que corresponde à cidadania, sem nenhum tipo de restrição ou segmentação de caráter mercantil.

Para tanto, é desejável que o conhecimento, a informação e uma visão mais ampla dos valores sejam a base para a cidadania organizada em sociedades plurais, em constantes transformações e cada vez mais complexas, nas quais a hegemonia do Estado, dos partidos ou de um setor social específico tende a ser substituída por equilíbrios mais estáveis, que envolvam, permanentemente, a participação democrática e popular ou representativa e a negociação dos conflitos, visando estabelecer consensos.

CAPÍTULO 2 - O SISTEMA DE ENSINO E A IDENTIDADE DO ENSINO MÉDIO

2.1 A regulação e organização

Obtém-se no dicionário a definição de sistema como conjunto de elementos, entre os quais haja alguma relação, ou ainda, disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada (HOLANDA, 2001, p. 639). A partir dessa definição verifica-se que o sistema de ensino brasileiro, seja ele federal, distrital, estadual ou municipal é muito mais do que o simples conjunto de escolas e órgãos da administração educacional, senão, também, as relações institucionais (democráticas, participativas, autoritárias e de poder), as políticas públicas e os governos que administram – bem ou mal – o seu funcionamento.

Ao longo de sua trajetória, a educação brasileira se estruturou de várias maneiras. No período de 1961 a 1996, a organização e a estrutura da educação no Brasil foram regidas pela Lei 4.024 de 1961 – a primeira LDB -, pela Lei 5.540 de 1968 – reforma do ensino superior -, pela Lei 5.692 de 1971 – reforma do ensino de primeiro e segundo graus – e pela Lei 7.044 de 1982, que alterou artigos da Lei 5.692/71 referentes ao ensino profissional de segundo grau (LIBÂNEO *et al.*, 2003, p. 240).

Posteriormente, a Constituição de 1988 alterou algumas terminologias e questões fundamentais introduzindo a noção de sistema e sua abrangência nas diferentes esferas administrativas.

Libâneo (2003) critica a reforma educacional que resultou na promulgação da Lei nº 9.394, em 1996, que apesar dos oito anos em tramitação, não conseguiu promover mudanças mais estruturais na educação, onde a inexistência de um sistema nacional de educação foi resultante do jogo político entre forças desiguais no Congresso Nacional. Portanto, em termos da organização da educação nacional a nova legislação determinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizariam, em regime de

colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Em se tratando dos níveis e modalidades de educação e ensino a nova legislação expôs que a educação escolar ficava composta pela educação básica e superior, sendo a primeira formada pela educação infantil e pelo ensino fundamental e médio.

Não obstante a inexistência de um sistema nacional de educação a nova legislação não tornou todos os níveis da educação básica obrigatórios, ou seja, seguiu à risca a prescrição constitucional elaborada quase dez anos antes, na qual, somente, o ensino fundamental ficou declarado como de caráter obrigatório. Com essa afirmação não se quer negar a importância e necessidade de investimentos, desse nível de ensino, já que a dívida do Estado com a educação inicial, em termos de atendimento, naquela época, era maior que hoje.

Outro marco importante para o setor educacional, apesar dos vetos presidenciais do governo de FHC, foi, em 2001, a aprovação e instituição do Plano Nacional da Educação (PNE) com objetivos e metas para a educação nos dez anos subsequentes. Portanto, a partir daquele ano o Estado brasileiro (União, DF, Estados e Municípios) deveria perseguir a elevação global do nível de escolaridade da população, melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis, reduzir as desigualdades sociais e regionais no tocante à permanência na educação pública e privilegiar mecanismos de democratização da gestão do ensino público.

(...) para manter a coerência com sua lógica neoliberal de redução do papel do Estado e dos gastos públicos em políticas sociais, vetou nove metas do Plano aprovado no Congresso Nacional, em 2001. Todas essas metas relacionavam-se aos recursos que viabilizariam e promoveriam impactos significativos na melhoria do ensino público brasileiro, ampliando as oportunidades de acesso e permanência em todos os níveis e modalidades (VALENTE, 2005, p. 7).

É importante destacar que essa idéia do país ter um plano nacional remonta ao movimento de um grupo de educadores conhecido como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹⁴, de 1932, que resultou na inclusão, no art. 150 da Constituição de

¹⁴ Manifesto da Escola Nova (1932) ficou conhecido também como Manifesto dos Pioneiros. Foi influenciado pelas idéias político-filosóficas de igualdade entre os homens e do direito de todos à educação. O documento defendia a universalização da escola pública, laica e gratuita, e um sistema estatal de ensino, livre e aberto, como único meio efetivo de combate às desigualdades sociais na nação. Entre seus idealizadores, destacavam-se Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Cecília Meirelles e Fernando de Azevedo.

1934, a determinação à União de fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos comuns e especializados e ordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território. Além disso, o Manifesto e o protagonismo das idéias liberais do educador Anísio Teixeira influenciaram o texto da Carta Magna de 1934 e todas as demais leis fundamentais para a educação nacional até hoje.

Contudo, na reforma do sistema educacional percebe-se certo grau de descompromisso dos legisladores que relegaram a obrigatoriedade das outras etapas da educação básica (educação infantil e ensino médio), portanto, a sua oferta e o financiamento a um papel secundário, deixando de tratar a educação como um direito social básico e universal, garantida e mantida pelo Estado.

Certamente é possível ainda encontrar aqui e ali defensores ferrenhos da redução do papel estatal na oferta da educação pública e gratuita. Nesse aspecto, a não obrigatoriedade de oferta do ensino médio pelo Estado possivelmente tenha gerado prejuízos imensuráveis a determinados grupos sociais, principalmente, aqueles socialmente excluídos. Essa situação é tratada de forma diferente nos países desenvolvidos. Tanto é que, no recente relatório produzido pela Comissão Especial da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), o grupo de educadores afirmou, taxativamente, que nos países de economias consolidadas, a conclusão do ensino médio tem sido, há muitos anos, o nível mínimo de formação exigida para ingresso na maioria dos postos de trabalho (Conselho Nacional de Educação, 2007, p. 5).

2.2 A identidade do ensino médio

O capitalismo ao se modificar, nos últimos tempos, em escala global, imprimiu mudanças no setor produtivo e na organização empresarial. As quais, seguramente, passaram a exigir um novo perfil de trabalhador.

Para Oliveira (2008) é nesse contexto que são percebidas as mudanças do ensino médio brasileiro que dizem respeito à sua ampliação, à sua estrutura pedagógica, ao seu financiamento e à sua relação com as modificações ocorridas no mundo do trabalho.

Por conseguinte, a reforma educacional e sua nova legislação definiram que o

ensino médio tem como finalidades: consolidar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, desenvolver a autonomia intelectual e o pensamento crítico do educando, assegurando-lhe a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos, além de garantir-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania. Visa, também, fornecer ao educando meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

No contexto dessa reforma educacional que, em grande parte, ocorreu na gestão do Ministro Paulo Renato Souza – nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso – cujos objetivos consistiam em políticas de não sustentabilidade e descompromisso com o sistema de ensino público e gratuito, forte expansão do ensino privado, subserviência às orientações e às políticas de financiamento dos organismos internacionais com amplo consentimento das autoridades educacionais no âmbito do MEC, principalmente, as do Banco Mundial, bem como a vinculação aos mecanismos do livre mercado e à privatização, o ensino médio, seus Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNEM) e suas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNEM) apresentaram princípios axiológicos, orientadores de pensamentos e condutas, bem como princípios pedagógicos, com vistas à construção dos projetos pedagógicos pelos sistemas e instituições de ensino.

Esses princípios não foram e não são neutros. Ao contrário, basearam-se numa forma de compreender a educação, a sociedade e suas relações em uma visão neoliberal inconfundível, sem a possibilidade de participação e amplo debate com os profissionais da educação, instituições representativas e a sociedade. Com isso, a formação básica para o trabalho foi defendida e entendida como necessária para se compreender a tecnologia e a produção, com o propósito de preparar recursos humanos adequados à realidade do mundo do trabalho e da produção, “exigindo” que os sistemas e o ensino médio fossem adequados a essa lógica.

Para justificar a adoção desses princípios axiológicos defendia-se que os PCNEM e as DCNEM mantinham coerência e aderência às orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), alicerçadas em quatro grandes necessidades de aprendizagem dos cidadãos para o milênio seguinte, às quais a educação deve responder: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.

O que se buscou e privilegiou foi uma reforma curricular estruturada no domínio

de habilidades e competências¹⁵ voltadas para o atendimento às exigências do mercado de trabalho, se consolidando em uma política de governo. A partir dessas premissas, o currículo do ensino médio foi organizado em áreas do conhecimento, assim dispostas: Ciências da Natureza, Linguagens e Códigos e Matemática, Ciências Humanas, ambas com a inclusão da dimensão tecnológica.

Se por um lado o currículo por competências tentar superar limitações do currículo por objetivos, introduzindo princípios mais humanistas, visando à formação de comportamentos e operações de pensamentos mais complexos, que hoje se mostram mais adequados ao mundo do trabalho pós-fordista, por outro lado, permanece no contexto do eficientismo social. Ou seja, tem por base o princípio de que a educação deve se adequar aos interesses do mundo produtivo e não contestar o modelo de sociedade na qual está inserida (LOPES, 2001, p. 9).

Na reflexão de Ferreti (*apud* RAMOS, 2001) a noção de competência representa a atualização do conceito de qualificação, segundo as perspectiva do capital, tendo em vista adequá-lo às novas formas pelas quais este se organiza para obter maior e mais rápida valorização. Já Frigotto (1995), por sua vez, conclui que elas se configuram como um rejuvenescimento da teoria do capital humano¹⁶.

Saviani (*apud* RAMOS, 2001) ensina que o trabalho pode ser assumido como princípio educativo na perspectiva do capital ou do trabalhador. Isso exige que se distinga criticamente o trabalho humano em si, por meio do qual o homem transforma a natureza e se relaciona com os outros homens para a produção de sua própria existência – portanto, como categoria ontológica da práxis humana –, do trabalho assalariado, forma específica da produção da existência humana sob o capitalismo, portanto, como categoria econômica da práxis produtiva.

Nesse sentido, a proposta pedagógica do ensino médio precisa tomar como contexto o mundo do trabalho e o exercício da cidadania.

¹⁵ No contexto educacional, essa categoria assume papel central nos PCNEM e nas DCNEM e constitui-se em posição de governo. Já no contexto do trabalho, ela é presente a partir das discussões na Organização Internacional do Trabalho – OIT – desde a década de 70, no âmbito do taylorismo/fordismo, como modo de organizar e gerir a vida social e produtiva (KUENZER, 2002).

¹⁶ Em Schultz e Becker é que se encontram as raízes contemporâneas da Teoria do Capital Humano, cujo ponto central é a alocação da atividade educacional como componente da produção. No modelo do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) o capital atribuía ao poder público o papel de protagonista da ação educativa formal (SANTOS, s/d.).

A forma como o trabalho é abordado, por sua vez, traduz uma certa oscilação entre: trabalho como princípio e trabalho como contexto; trabalho como mediação e trabalho como fim; trabalho como práxis humana e trabalho como práxis produtiva. Entretanto, a defesa por um ensino médio unitário tem o trabalho como princípio educativo (RAMOS, *op. cit.*, p. 133).

Kuenzer (2002) defende que a escola é o lugar de aprender e interpretar o mundo para poder transformá-lo, a partir do domínio das categorias de método e de conteúdo que inspirem e que transformem em práticas de emancipação humana em uma sociedade cada vez mais mediada pelo conhecimento. O lugar de desenvolver competências, que por sua vez mobilizam conhecimentos, mas que com eles não se confundem, é a prática social e produtiva.

Ainda na reflexão de Ramos (2001) as novas formas de produção "pós-industrial" valorizariam essas competências, introduzindo, no modo de produzir e de educar, um humanismo que possibilitaria integrar a formação para o trabalho num projeto mais ambicioso de desenvolvimento da pessoa humana.

É no contexto das novas formas de produção que Ramos (2001) percebe a necessidade do ensino médio como a última etapa da educação básica, não pela abolição de qualquer perspectiva profissionalizante, mas pela construção de possibilidades formativas que contemplem as múltiplas necessidades socioculturais e econômicas dos sujeitos que o constituem, reconhecendo-os não como cidadãos e trabalhadores de um futuro indefinido, mas como sujeitos de direitos no momento em que cursam o ensino médio. Isso implica garantir a unitariedade do ensino médio em relação aos conhecimentos socialmente construídos, tomados em sua historicidade, cujo acesso não pode ser negado a ninguém, seja em nome do mercado de trabalho, das universidades, ou das culturas locais; mas deve possibilitar, sobre uma base unitária que sintetize humanismo e tecnologia, o enriquecimento de suas finalidades.

Em termos de sua concepção, estruturas e formas de organização o ensino médio no Brasil se constituiu, ao longo da história da educação brasileira, como o nível de mais difícil enfrentamento pela sua própria natureza de mediação entre a educação fundamental e a formação profissional *stricto sensu*, portanto, assumindo uma dupla função: preparar para a continuidade dos estudos e ao mesmo tempo para o mundo do trabalho (KUENZER, 2001, p. 9).

A partir dessas contribuições não se pode conceber a educação secundária como forma de propiciar aos alunos da classe trabalhadora melhores condições de adaptação ao meio ou que contribua para certa conformação do homem à realidade material e social que ele enfrenta. Ela deve possibilitar a compreensão dessa mesma realidade buscando dominá-la e transformá-la.

CAPÍTULO 3 - OBJETIVOS

Um dos principais desafios que a educação brasileira enfrenta é melhorar a qualidade do ensino, assegurar a permanência dos alunos na escola e garantir a conclusão da educação básica.

No caso do ensino médio, as perspectivas não parecem ser tão otimistas haja vista que as preocupantes taxas de evasão e o baixo índice de conclusão, a não extensão da sua obrigatoriedade, bem como a ausência de implementação de uma política pública de financiamento pela União, no período pós-LDB - 1996 a 2006 -, específica e/ou extensiva para esse nível de ensino, certamente, restringiram sua manutenção e o seu desenvolvimento com recursos unicamente dos cofres municipais e/ou estaduais, o que, possivelmente, contribuiu para manter e/ou agravar as disparidades locais e regionais.

O programa de governo da coligação Lula Presidente, de 2002, “Uma escola do tamanho do Brasil”¹⁷ (2002), afirma que dois fatores centrais concorrem para a baixa qualidade do ensino médio: a exclusão social e o fracasso na formação dos professores. A primeira deriva da pobreza e do desemprego e precisa ser atacada com crescimento e econômico e fortes investimentos em políticas de inclusão; a segunda demanda uma urgente cruzada pela valorização dos educadores. Esse programa pôs em marcha diversas ações com o propósito de equacionar esses problemas, as quais precisam ser abordadas em outros estudos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), em sua introdução, destaca que o mais inaceitável na sociedade brasileira é a desigualdade e a exclusão. O PNE aponta que se vive em uma sociedade que esqueceu grande parte de seus cidadãos e a educação está no cerne da exclusão social. Primeiro, porque ela mesma tem sido excludente; em segundo, porque ser excluído da escola significa, por consequência, ser excluído da participação social, das oportunidades de emprego, da renda, das condições pessoais e familiares importantes para cuidar de sua saúde, alimentação, habitação e até da educação dos filhos.

¹⁷ A elaboração do documento foi coordenada por Newton Lima Neto, em 2002.

O Ensino Médio, conforme o dispositivo legal tem como finalidade consolidar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, desenvolver a autonomia intelectual e o pensamento crítico do educando, assegurando-lhe a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos, além de garantir-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania. É justamente, essa formação prometida que deve fornecer ao educando meios para progredir em sua vida acadêmica futura e no seu sustento, ou seja, possibilita que ele venha a desenvolver com segurança habilidades e conhecimentos necessários ao seu convívio social e ao mundo do trabalho.

Nesse sentido, não só há evidência de sua importância, como também deveria haver um financiamento específico para esse nível de aprendizado, preferencialmente, organizado pelo poder central. Porém, de um lado, a nova LDB, em 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, do mesmo ano, ao redefinirem as responsabilidades entre as esferas de governo, principalmente no tocante ao financiamento, reafirmaram que os recursos à educação seriam vinculados e oriundos da receita de impostos arrecadados. Por outro lado, com relação à repartição de competências previstas na legislação educacional brasileira coube à União o financiamento do ensino superior e das escolas técnicas federais, além da função supletiva e redistributiva em favor de estados, do DF e dos municípios.

À ausência de financiamento para toda a educação básica, no período de 1996 a 2006, acrescenta-se a adoção pelo Estado nacional (União) de política de financiamento focalizada no ensino fundamental, alinhada às diretrizes para a educação de organismos internacionais, sobretudo, as do Banco Mundial, em detrimento à abrangência de todos os níveis da educação básica, entre eles o ensino médio.

Dessa maneira, decorre que estados, municípios e o DF ficaram com a responsabilidade de manter e desenvolver (oferta e financiamento) o ensino médio público sem a garantia redistributiva sustentável de repasses de recursos pela União, maior detentora dos recursos arrecadados por meio da cobrança de impostos.

Em linhas gerais, essa condição leva ao entendimento de não priorização e/ou descompromisso com a educação básica pelo Estado brasileiro, principalmente no tocante ao atendimento do dispositivo constitucional de progressiva universalização do ensino médio público.

Esse entendimento decorre a partir da verificação da taxa líquida de matrículas no ensino médio, em 2006, de, apenas, 47% e, conseqüentemente o não cumprimento de, pelo menos, duas das metas do Plano Nacional de Educação: i) no prazo de dois anos, a contar da vigência deste plano, o atendimento da totalidade dos egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem; ii) oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental.

3.1 Objetivo Geral

Analisar a política de financiamento para ensino médio a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 até 2006 sob os aspectos da legislação e dos gastos efetivos de manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino.

3.2 Objetivos Específicos

3.2.1 Analisar a situação do ensino médio, no período de 1996 a 2006, em termos de demanda, atendimento, exclusão, distorção idade/série, taxas de transição, avaliações qualitativas da aprendizagem, necessidades de professores.

3.2.2 Identificar e analisar a política de financiamento para o ensino médio no período de 1996 a 2006, no plano da legislação federal que lhe dá suporte e no plano dos recursos despendidos.

3.2.2.1 Identificar a matriz regulatória e a estrutura do financiamento da educação e do ensino médio brasileiro;

- 3.2.2.2 Comparar os recursos despendidos pela União para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e ensino médio no período do estudo com o quantitativo de matrículas atendidas no Brasil;
 - 3.2.2.3 Verificar e analisar os gastos públicos no ensino médio, por esfera de governo, em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB)¹⁸;
 - 3.2.2.4 Identificar, no período de 1996 a 2006, os gastos para manutenção e desenvolvimento da educação básica e do ensino médio no Brasil, em termos percentuais do PIB, e comparar com os de países membros da OCDE.
- 3.2.3 Mapear e analisar as perdas de recursos da Educação em decorrência da aplicação da Desvinculação de Receitas (DRU), no período de 1996 a 2006;
- 3.2.4 Elaborar uma projeção dos recursos à disposição da educação no período de 1996 a 2006, caso não houvesse o veto presidencial à meta do PNE de elevar os gastos públicos na educação em até 7% do PIB;

¹⁸ Produto Interno Bruto é um dos principais indicadores de uma economia. Ele revela o valor de toda a riqueza gerada no país. No Brasil, é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para Gil (2002), a pesquisa é definida como procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos, sendo desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.

O objetivo fundamental da ciência é chegar à veracidade dos fatos por meio de um método que permita atingir determinado conhecimento. Gil (1999) observa que para um conhecimento poder ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação, ou seja, determinar o método que possibilita chegar a esse conhecimento. Para isso, pode-se definir método como caminho a se chegar a determinado fim e método científico como conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Em princípio, as investigações que se voltam para uma análise qualitativa têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares. Para Richardson (1999) os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

A pesquisa ora formulada nasceu de uma vivência próxima às questões colocadas, o que permitiu uma visão em que se encontrava o ensino médio no Brasil, de uma forma geral, e as conseqüências que delas advém quando não implantado um sistema de financiamento direto pelo Estado nacional para cada um dos níveis da educação (desemprego, violência, exclusão social dos adolescentes na sociedade etc.). Assim, é que se iniciou um levantamento de informações para identificação e definição do problema.

Para responder aos seus objetivos, a pesquisa proposta trabalhou com a abordagem qualitativa e quantitativa, complementarmente. Alves-Mazzoti e Gewandszajder (2002) destacam que a pesquisa qualitativa apresenta a vantagem de não exigir um maior detalhamento quanto às questões do estudo, uma vez que o foco irá

sendo ajustado ao longo do processo, da reflexão do pesquisador sobre a literatura e a documentação sobre o assunto. Assim, a pesquisa é qualitativa, porque serão relacionadas situações referidas ao problema a ser analisado. Por sua vez, os dados quantitativos auxiliam a compreensão e, complementam a interpretação dos fenômenos estudados, além de possibilitar uma melhor visibilidade destes.

Para Vergara (2004) a metodologia de investigação segue dois critérios básicos: Quanto aos fins: exploratória, descritiva, explicativa, aplainada e intervencionista; e quanto aos meios: pesquisa de campo e/ ou laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex-post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso. O método descritivo tem o objetivo de proporcionar informações sumarizadas dos dados contidos nos elementos estudados (MATTAR, 1998, p. 66).

A presente investigação se constitui, na prática, quanto aos seus objetivos, em um estudo exploratório que visa além de proporcionar um panorama geral da teoria e da legislação do Estado que embasa a política de financiamento direto/específico da educação básica e do ensino médio público no período demarcado, identificar e analisar as suas possíveis causas e conseqüências a partir das demonstrações de alguns indicadores educacionais, gastos em educação, número de matrículas, taxas de transição etc.

Diante da percepção do maior problema até o momento apontado - a ausência de financiamento direto da União para o ensino médio público no período de 1996 a 2006 -, optou-se pela já citada taxionomia de Vergara (2004). Nesse contexto, esta pesquisa quanto aos meios – delineamento – adotou as características da pesquisa documental e bibliográfica, complementarmente, haja vista que sua realização partiu de um amplo conjunto de bibliografias e documentos escritos oficiais e técnicos – de primeira e segunda mão - que orientam, normatizam e descrevem as ações da política de financiamento educacional adotada pelo Estado brasileiro após a LDB de 1996 até 2006. Envolveu a identificação e leitura minuciosa de documentos produzidos sobre o tema, como por exemplo, os marcos legais e institucionais, diagnósticos, propostas e programas, legislações, relatórios financeiros, estrutura tributária, gastos realizados com MDE, relatórios diversos e atos do Poder Executivo (União). Além de reportagens, artigos, relatórios de pesquisa e outros julgados necessários ao aprofundamento do estudo. A relação dos principais documentos analisados nesta pesquisa encontra-se no anexo “A”.

De acordo com Lüdke (1986), a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. De um lado a pesquisa documental tem como vantagens o baixo custo, a consideração de que os documentos são fontes ricas e estáveis de dados e a não exigência de contato com os sujeitos da pesquisa, por outro, suas limitações são atribuídas à subjetividade e à não-representatividade dos documentos. Porém, adotando os ensinamentos de Gil (2002) convém lembrar que algumas pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes não porque respondem definitivamente um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema.

A análise documental permitiu a obtenção do conhecimento sobre a política pública de financiamento da educação básica e do ensino médio elaborada e implementada a partir da LDB de 1996 até 2006; os papéis da União, estados, DF e municípios na oferta e manutenção do ensino médio; os gastos públicos despendidos no ensino médio no período estudado; o percentual de gastos em educação relacionados ao PIB; os efeitos do veto presidencial à meta do PNE de elevar os gastos em educação para 7% do PIB. Indicou, ainda, possíveis respostas e/ou implicações à problemática identificada, objeto da referida pesquisa.

A fonte dos dados da pesquisa se limitou aos bancos de dados e relatórios oficiais dos órgãos governamentais e as bibliografias e/ou pesquisas sobre o tema financiamento da educação brasileira, uma vez que este trabalho não contou com financiamento próprio e pela exigüidade temporal para a sua conclusão. Em geral, os dados foram coletados, sempre que possível, em seus sítios e diretamente nos órgãos oficiais, entre eles: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Entre as diversas técnicas de análise de conteúdo, utilizou-se a análise por categoria, baseada na possibilidade de categorização dos principais temas. Essa escolha é justificada em virtude do exíguo prazo para o término da pesquisa, por ser bastante utilizada nas pesquisas, rápida e eficaz. Consistiu em isolar temas do contexto do financiamento da educação básica e do ensino médio e extrair as partes utilizáveis, de acordo com o problema objeto da investigação proposta. A base da metodologia da

análise de conteúdo está na pergunta em como tratar o material. Em outras palavras como codificar para poder realizar a análise. Segundo Holsti (*apud* RICHARDSON, 1999), a codificação é um processo pelo qual os dados em bruto são sistematicamente transformados e agrupados em unidades que permitem uma descrição exata das características relevantes do conteúdo. Assim, a codificação é uma transformação – seguindo regras especificadas dos dados de um texto, procurando agrupá-los em unidades que permitem uma representação do conteúdo desse texto. A codificação deve responder aos critérios da objetividade - não-ambigüidade -, sistematização e generalização – quer dizer, dos resultados da análise de um ou mais documentos em relação ao conjunto de documentos semelhantes.

Para a escolha dos documentos necessários à pesquisa foi procedida uma pré-análise, seguida da exploração das unidades, a enumeração e a classificação do material. Posteriormente, na fase de tratamento, procedeu-se a inferência e a interpretação cuidadosa dos dados na intenção de dar uma resposta bastante precisa ao problema colocado como propósito da investigação, sendo que seu resultado é apresentado neste relatório de pesquisa.

Procurou-se explorar alguns conceitos essenciais dado ao tema pesquisado e a sua vinculação à linha de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Educação. Esses conceitos permitiram contextualizar e caracterizar a tipologia do poder estatal, a reforma do Estado, bem como a política de financiamento da educação brasileira, no período demarcado.

Devido às particularidades, à densidade e ao volume de informações relacionadas ao tema da pesquisa foram elaboradas tabelas e gráficos para possibilitar uma melhor visibilidade dos dados, auxiliar e facilitar a compreensão, além de dar destaque às informações e análises. Essa construção foi realizada por meio do uso *software* de planilha eletrônica, como ferramenta apropriada e usual para tal.

As dificuldades do percurso foram as mais variadas. Desde a não disponibilização das informações até a dispersão e “inexatidão” dos dados, o que seguramente retarda o processo de separação, análise e inferência por parte do pesquisador. Em alguns casos, como por exemplo, as informações relativas ao PIB apresentaram números divergentes em relatórios distintos do próprio IBGE e de outras fontes pesquisadas. Isso ocorreu devido à mudança na metodologia do cálculo desse indicador no período da pesquisa em

questão. Neste caso, a opção foi por utilizar os dados mais recentes e, portanto, atualizados.

Além disso, alguns empecilhos burocráticos dos órgãos governamentais provocaram atrasos no fluxo do trabalho. Destaca-se que, em muitos casos, essas informações deveriam ser publicizadas com regularidade, já que esse é um dos princípios que rege toda a administração pública e vislumbra a transparência de todos os atos e fatos do agente público.

Outros dois aspectos que merecem destaque, em termos das informações, são o uso de metodologias diversificadas para apuração dos gastos da educação e o vocabulário nem sempre acessível e compreensível para todo aquele que desejar. As terminologias da área econômico-financeira e tributária e suas fórmulas de cálculo muitas vezes demandaram um tempo considerável para entendimento da estrutura matricial do financiamento da educação básica e do ensino médio.

CAPÍTULO 5 - A RADIOGRAFIA DO ENSINO MÉDIO

5.1 População e atendimento

O sistema educacional brasileiro tem como obrigatoriedade constitucional assegurar que todas as crianças, aos seis anos de idade¹⁹, ingressem no ensino fundamental e exige a freqüência para todos aqueles na faixa etária de 7 a 14 anos. Por essa razão e pelas vinculações da política neoliberal do estado mínimo - levada a cabo na maioria dos anos do período demarcado para essa pesquisa – com as políticas e orientações dos organismos internacionais é que grande parte, senão a totalidade das políticas educacionais brasileiras destinou-se ao ensino obrigatório, ou seja, ao ensino fundamental. Como se este nível fosse suficiente para uma grande parcela da população brasileira.

Em tese, uma vez observada à legislação em vigor, estaria garantida a conclusão do ensino fundamental para aqueles que atingissem os 15 anos de idade. Portanto, a clientela em idade adequada para freqüentar o ensino médio seria a população de 15 a 17 anos.

Apesar das amplas garantias legais que protegem o direito à educação, a realidade educacional está longe de corresponder aos anseios da sociedade. É evidente que o País conquistou importantes avanços na área educacional nas últimas décadas: alunos evadidos voltaram a freqüentar a escola; o acesso ao ensino fundamental aumentou significativamente, tornando-se quase universal – 97,1% das crianças de 7 a 14 anos freqüentam a escola –; e maiores recursos foram destinados ao ensino fundamental com a criação do Fundef²⁰ (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro 2007), além da implantação do Programa Bolsa-escola²¹: política pública de distribuição de renda

¹⁹ A Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, alterou o art. 32 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e estabeleceu que o ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, inicia-se aos seis anos de idade.

²⁰ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

²¹ O Programa Bolsa Escola foi implementado, pela primeira vez no Brasil, no ano de 1995 pelo governo do Distrito Federal. Em 1996, recebeu um prêmio das Nações Unidas tornando-se um modelo para o resto do país e sendo replicado em outras regiões. Em 1998, sete estados do Brasil (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), quarenta e cinco municípios de São Paulo e outros nove municípios em outros estados já tinham implementado programas inspirados no Programa Bolsa Escola do Distrito Federal. Como consequência da expansão do Programa Bolsa Escola, o Ministério da Educação decidiu criar, em 2001, o Programa Bolsa Escola Federal.

condicionada à frequência do aluno em séries do ensino fundamental e à participação em programas de saúde.

O Ipea (2007) ao analisar os dados da Pnad²² de 2006 relata que os avanços sociais dos últimos anos são ainda incapazes de vencer as desigualdades. Afirma, ainda, que esses resultados evidenciam redução da taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais e que a queda de 0,7 pontos percentuais em relação a 2005 fez recuar o índice brasileiro para 10,2%. Destacou, ainda, que não obstante a essa redução, a taxa de analfabetismo ainda se situa acima de 20% na região Nordeste, ou seja, o dobro da média nacional, e bastante acima das taxas no Sul-Sudeste, que não ultrapassam 6%. Tanto no Nordeste, como no Brasil como um todo, cerca de 90% dos analfabetos estão na faixa etária de 25 anos ou mais, sendo que a maior concentração, em números absolutos e relativos, recai sobre os idosos.

Essas conquistas são importantes, porém insuficientes, haja vista que a erradicação do analfabetismo ainda não foi vencida, o que possivelmente contribuiu para que o debate sobre a necessidade premente de ampliação do acesso ao ensino médio rumo à sua universalização seja relegado na agenda de educação do País, ainda que a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 208, já preconizasse a progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio.

Kuenzer (2001) defende que a efetiva democratização de um ensino médio que ao mesmo tempo prepare para a inserção no mundo do trabalho e para a cidadania, complementando os níveis subseqüentes por formação profissional científico-tecnológica e sócio-histórica, tal como o proposto nas finalidades expressas na legislação, exige condições materiais que não estão dadas no caso brasileiro.

O Censo populacional de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, contabilizou cerca de 10,7 milhões de brasileiros²³ – de um universo de 170 milhões – na faixa etária entre 15 e 17 anos, considerada ideal para cursar as três séries do ensino médio. No entanto, o Censo Escolar brasileiro realizado no mesmo ano revelava que dos 10,7 milhões de adolescentes nesta faixa etária, apenas 3,5 milhões estavam matriculados no ensino médio.

²² Pesquisa feita pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - em uma amostra de domicílios brasileiros. Investiga diversas características socioeconômicas da sociedade, como população, educação, trabalho, rendimento, habitação, previdência social, migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, nutrição etc., entre outros temas que são incluídos na pesquisa de acordo com as necessidades de informação para o Brasil.

²³ A Pnad de 2004 apurou 10,5 milhões de brasileiros na faixa etária de 15 a 17 anos. Em razão da pequena diferença entre os dois levantamentos foi dada preferência para os dados do Censo Populacional de 2000.

O Censo educacional ainda revelou que 5,3 milhões de adolescentes nessa faixa etária encontravam-se matriculados no ensino fundamental, configurando-se como estudantes fora do fluxo de escolarização. Isso significa que, da população de adolescentes de 15 a 17 anos, 18% - 1,9 milhões - encontrava-se fora da escola, não se podendo afirmar que este fato ocorra, exclusivamente, por ausência de vagas, uma vez que outros elementos tais como: classe social, gênero, regionalidade do país, vida urbana ou rural, família, religião, etnia e, ainda, os sócio-econômicos, contribuem para o afastamento do jovem da escola.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad e do Censo Escolar – Tabelas 2 e 3 - oferecem um retrato sobre as taxas de freqüência²⁴ à escola e de escolarização – bruta e líquida - desses adolescentes.

Tabela 2 - Taxa de freqüência à escola por faixas etárias – Brasil – 1996 a 2006

ANO	Faixa etária				
	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos
1996	7,4	53,8	91,2	69,4	28,4
1997	8,1	56,3	93,0	73,3	29,4
1998	8,7	57,9	94,7	76,5	32,1
1999	9,2	60,2	95,7	78,5	33,9
2001	10,6	65,6	96,5	81,1	34,0
2002	11,7	67,0	96,9	81,5	33,9
2003	11,7	68,4	97,2	82,4	34,0
2004	13,4	70,5	97,1	81,9	32,2
2005	13,0	72,0	97,3	81,7	31,6
2006	15,5	76,0	97,7	82,2	31,7

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE). Elaboração: Disoc/Ipea. Adaptação: do autor.
Nota: A Pnad não foi realizada no ano de 2000.

De acordo com os dados da Pnad/2006, a taxa de freqüência à escola na faixa de 15 a 17 anos – em 2006 – é de 82,2% de uma população de 10,7 milhões de adolescentes, conforme se observa na Tabela 2, ou seja, 8,8 milhões de adolescentes dessa faixa etária estão na escola e 1,9 milhão está fora da escola.

²⁴ Percentagem de pessoas residentes de uma determinada faixa etária que freqüenta a escola em relação ao total de pessoas residentes da mesma faixa etária, isto é, a população estudantil na faixa sobre a população da faixa.

Se 82,2% de todo o contingente de adolescentes de 15 a 17 anos estão na escola (Tabela 2) e menos da metade no ensino médio – 47,4% – (Tabela 3), é razoável supor que os demais ainda se encontram no ensino fundamental e, portanto, atrasados em seus estudos em relação à idade. Em função desse atraso escolar acumulado no ensino fundamental, o jovem que sobrevive no sistema chega ao ensino médio com a idade defasada. Essa constatação pode ser verificada na Tabela 3.

Tabela 3 - Taxa de escolarização líquida, segundo os níveis de ensino e faixas etárias, Brasil - 1996 a 2006

ANO	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
1996	25,1	86,5	24,1	5,8
1997	26,6	88,5	26,6	6,2
1998	27,0	90,9	29,9	6,8
1999	28,2	92,3	32,7	7,4
2001	31,2	93,1	36,9	8,9
2002	32,7	93,7	40,7	9,7
2003	33,8	93,8	43,1	10,6
2004	35,6	93,8	44,4	10,5
2005	36,1	94,4	45,3	11,2
2006	37,9	94,8	47,4	12,4

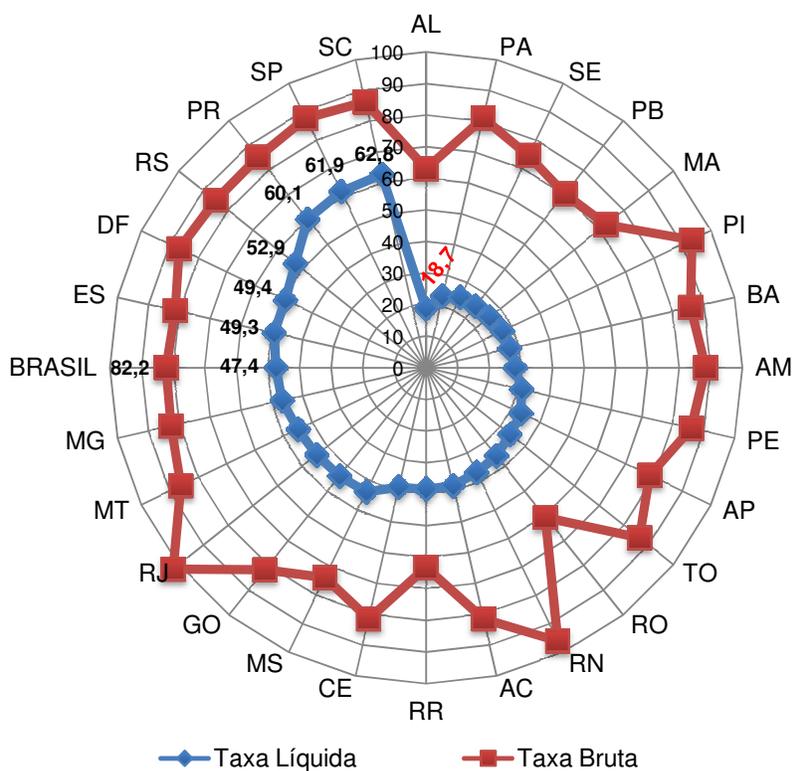
Fonte: Microdados da Pnad (IBGE). Elaboração: Disoc/Ipea, com adaptação do autor
Nota: A Pnad não foi realizada em 2000.

Para melhor compreensão dos dados apresentados na Tabela 3 é importante diferenciar a taxa de escolarização bruta – TBE – e taxa de escolarização líquida – TLE. A taxa bruta expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para freqüentar esse nível de ensino. Por sua vez, a taxa líquida expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível de ensino na idade ou faixa etária teoricamente adequada a esse nível em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino. No caso do ensino médio, entende-se que a idade indicada como adequada para o ingresso do estudante – no primeiro ano – é de 15 anos e de 17 anos para a conclusão, tomando como base um sistema organizado em três de duração.

Em resumo, a TBE permite comparar o total de matrículas em um dado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível, enquanto que a TLE indica o percentual da população de determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino adequado à sua idade. Esses indicadores são importantes para verificar os níveis de escolarização da população no país e a faixa etária dos estudantes matriculados nos diversos níveis de ensino.

Com auxílio do Gráfico 1 verifica-se que a taxa líquida, em 2006, ou seja, o percentual de matrículas de adolescentes na faixa de idade adequada para o ensino médio está acima da taxa Brasil (47,4%), somente, nos seguintes Estados: SC (63%), SP (62%), PR (60%), RS (53%), DF (49%) e no ES (49%). Alagoas é o Estado com o menor índice – 19% – da taxa líquida de escolarização no ensino médio, em 2006. Nos Estados das regiões menos desenvolvidas – Norte e Nordeste – a taxa oscila entre 23% e 39%, o que representa uma média de 30% de taxa líquida, nesse conjunto de Estados. Os Estados do RJ e MG (região Sudeste) estão próximos da taxa nacional, porém abaixo dela.

Gráfico 1 - Taxas de Escolarização Ensino Médio – bruta e líquida – Brasil e UF - 2006



Fonte: Censo Escolar 2006 – MEC/Inep. Elaborado pela DCOCEB/SEB/MEC, com adaptações do autor.

A taxa de distorção idade-série do ensino médio, segundo dados do Censo Escolar de 2006, é de 47% (4.183.421 estudantes). Desses, 46% (4.093.549 estudantes) são alunos que possuem idade superior à adequada e 1% (89.872 estudantes) com idade inferior à recomendada. Isso permite afirmar que dos concluintes do ensino médio uma parcela significativa tem idade superior a 17 anos. O detalhamento das matrículas, por faixa etária, pode ser consultado na respectiva tabela incluída no anexo “E” deste trabalho.

5.2 Fluxo escolar

Além da baixa taxa de atendimento populacional no ensino médio, a análise dos indicadores de fluxo escolar, torna possível desvendar um dos problemas crônicos da educação brasileira: altos índices de fracasso escolar dos alunos. Ainda que as taxas de repetência no Brasil tenham diminuído nos últimos anos, elas continuam elevadas e muito acima dos índices registrados por países com níveis de desenvolvimento equivalente ou até mesmo inferior ao nosso. (KLEIN, 2003, p. 107).

Não obstante as preocupações quanto à inclusão dos adolescentes que estão fora da escola e da “correção” do fluxo escolar, as taxas de promoção, reprovação e abandono aumentam as evidências da necessidade de adoção de políticas públicas urgentes para o ensino médio. Os dados da Tabela 4 evidenciam que a taxa de reprovação reduziu, significativamente, de 2004 para 2005 nas três séries do ensino médio, porém a taxa de abandono, no mesmo período, aumentou praticamente em sete pontos percentuais, na primeira e terceira série do ensino médio.

Outro ponto importante que pode ser percebido nos dados da Tabela 4 diz respeito aos dados de 2005 para a primeira série do ensino médio, onde 65% dos estudantes são aprovados, 15% reprovados e 20% abandonam os estudos. Isso significa que mais de 1/3 dos alunos que se encontravam matriculados no ensino médio não concluíram os estudos no primeiro ano e, possivelmente, ocuparam vagas dos sistemas no ano seguinte e/ou não voltaram a estudar.

Tabela 4 - Taxas de transição (promoção, reprovação e evasão), por série - Brasil 1981/2005

Indicador/Ano	Ensino Fundamental									Ensino Médio			
	Total	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total	1ª	2ª	3ª
Taxa de Promoção													
1981	57,5	40,0	65,2	69,0	67,9	55,0	60,7	65,4	65,3	66,9	54,2	68,9	86,9
1991	60,4	51,1	60,3	68,3	67,5	52,2	59,1	64,6	65,8	63,1	50,5	66,5	84,9
2004	72,0	68,5	75,2	79,8	77,0	66,0	69,5	72,2	67,3	67,9	57,9	69,3	82,2
2005	79,5	76,2	80,1	84,6	84,8	72,9	77,1	79,5	79,7	73,2	65,6	75,3	81,8
Taxa de Repetência/Reprovação													
1981	35,3	58,0	28,2	21,7	17,9	32,6	29,0	26,2	19,7	25,0	34,0	23,7	10,3
1991	33,2	47,9	35,1	24,8	21,1	37,8	31,3	27,3	21,0	30,7	41,1	28,0	12,5
2004	21,1	30,5	21,2	15,8	15,6	25,4	20,7	17,8	18,3	22,5	29,7	19,8	14,4
2005	13,0	16,1	14,9	10,5	10,4	16,5	13,7	11,4	10,9	11,5	14,8	10,6	7,9
Taxa de Evasão/Abandono													
1981	7,2	2,0	6,6	9,3	14,2	12,4	10,3	8,4	15,0	8,1	11,8	7,4	2,8
1991	6,4	1,0	4,6	6,9	11,4	10,0	9,6	8,1	13,2	6,2	8,4	5,5	2,7
2004	6,9	1,0	3,6	4,4	7,4	8,6	9,8	10,0	14,4	9,6	12,4	10,9	3,4
2005	7,5	7,7	5,0	4,9	4,8	10,6	9,2	9,1	9,4	15,3	19,6	14,1	10,3

Fonte: MEC/Inep - Censo educacional. Adaptações do autor.

Além dos adolescentes que estão atrasados em seu percurso escolar é necessário considerar a parcela que está fora da escola. Como já demonstrado anteriormente, essa parcela representa um percentual de 18% do total da população de 15 a 17 anos, ou seja, 1,9 milhões de adolescentes.

As razões para essa situação, geralmente, envolvem o fracasso escolar no ensino fundamental, fatores socioeconômicos desfavoráveis, ingresso precoce no mercado de trabalho, em geral em subemprego²⁵ e, ainda, a dificuldade de acesso ao ensino médio, que não é obrigatório no País.

²⁵ Quando o trabalhador permanece no mercado informal sem cobertura de seus direitos e garantias trabalhistas legais.

5.3 Ausência de escolas de ensino médio

É preciso considerar, ainda, que em alguns municípios, em todas as regiões brasileiras, não há escolas - em sua territorialidade - que ofertem esse nível de ensino. Os dados do Censo Escolar 2006 que figuram na Tabela 5 demonstram que em 61 municípios não há escolas – independentemente da esfera administrativa (municipal, estadual, privada ou federal) - que ofereçam o ensino médio regular. Enquanto que em outros 34 a oferta é incompleta, pois não ofertam as três séries do ensino médio. Isso significa que em 95 municípios brasileiros a oferta inexiste ou é precária.

Tabela 5 - Oferta de ensino médio público nos municípios – Brasil e Regiões - 2006

Brasil e Região Geográfica	Número de municípios							
	Total	Sem Ensino Médio		Com Ensino Médio				
		Total	%	Total	Incompleto	%	Completo	%
Brasil	5.564	61	1,1	5.503	34	0,6	5.469	98,3
Norte	449	2	0,4	447	0	0,0	447	99,6
Nordeste	1.793	15	0,8	1.778	18	1,0	1.760	98,2
Sudeste	1.668	19	1,1	1.649	0	0,0	1.649	98,9
Sul	1.188	24	2,0	1.164	15	1,3	1.149	96,7
Centro-Oeste	466	1	0,2	465	1	0,2	464	99,6

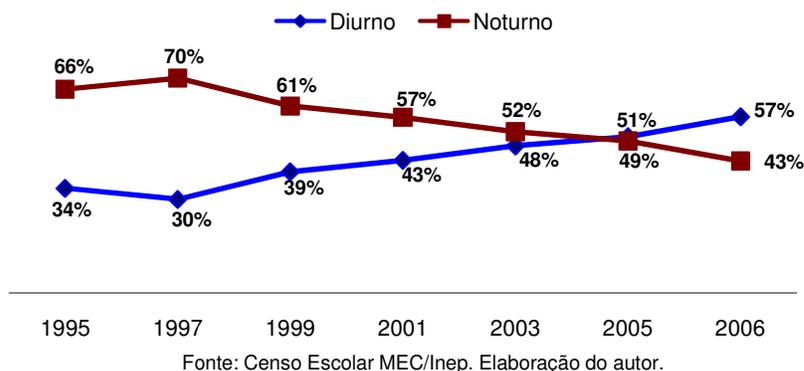
Fonte: MEC/Inep/DTDIE – Censo Escolar 2006. Com adaptações do autor.

5.4 Turno predominante

Outra característica do ensino médio, no período de 1995 a 2004, é a predominância de cursos regulares no período noturno. No Gráfico 2 observa-se que, em 1997, o ensino médio chegou a ter 70% da matrícula no período noturno e a partir desse ano esse percentual começa a decrescer até que, em 2005, o percentual de matrículas do diurno é dois pontos percentuais maior que do noturno. Contudo, identifica-se no período a tendência de redução das matrículas no noturno e, em contrapartida o aumento

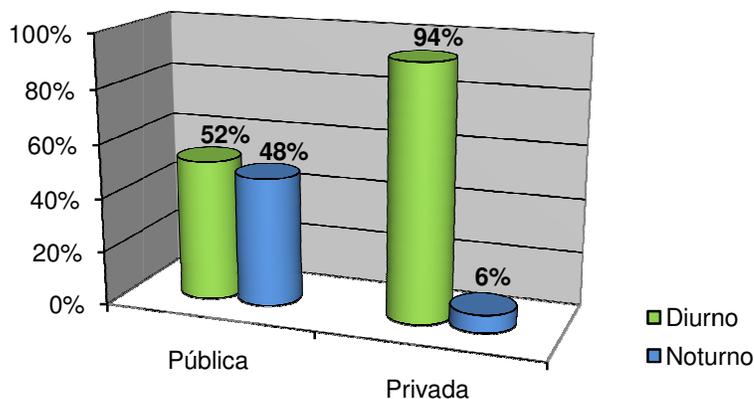
das matrículas no diurno, de modo que a partir de 2005 as matrículas do diurno superaram as do noturno.

Gráfico 2 - Matrículas Ensino Médio, por turno, – Brasil – 1995 a 2005



Já no Gráfico 3 é percebida a relação das matrículas do ensino médio, por turno, considerando a dependência administrativa da escola – pública e privada – onde é possível identificar que o ensino privado, em 2006, era predominantemente diurno (94%). Apesar da diminuição das matrículas no ensino médio noturno, observada no Gráfico 2 desde 1999, a preferência dos estudantes pelo ensino noturno na rede pública é alta quando comparada com o quantitativo de matrículas na rede privada. Entre os possíveis indicativos dessa preferência pelo noturno na rede pública supõe-se: a redução da jornada escolar, a única alternativa para prosseguir os estudos, o início da relação dos adolescentes com o mundo do trabalho (formal e informal), entre outros fatores.

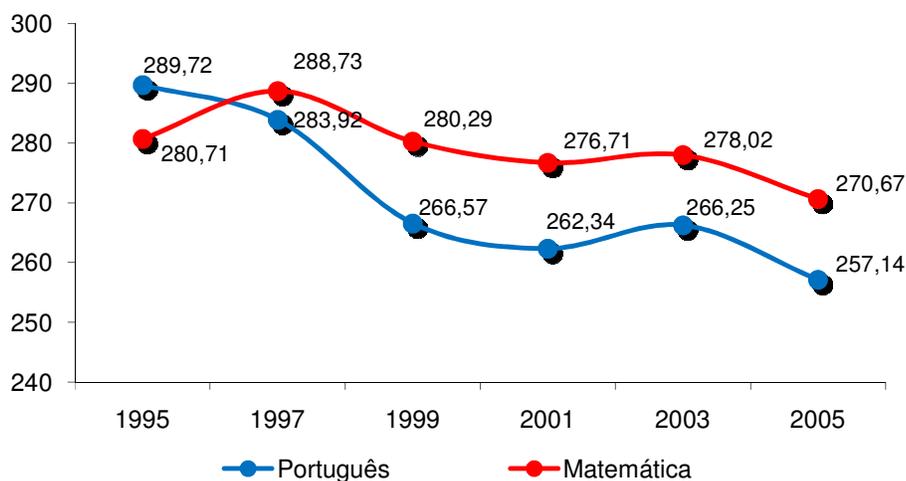
Gráfico 3 - Distribuição de Matrícula do Ensino Médio, por Turno e Dependência Administrativa - Brasil - 2006



5.5 As avaliações da aprendizagem no ensino médio

Em termos qualitativos, os resultados disponíveis das avaliações de aprendizagem dos estudantes do ensino médio, medidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb²⁶ referem-se aos alunos da 3ª série e a duas disciplinas: Língua Portuguesa e Matemática, como parâmetros para análise do alcance de desempenho satisfatório na qualificação de habilidades. A análise feita pelo Inep²⁷ indica que não é possível verificar ocorrência de mudanças significativas nos resultados de 2003 com relação aos de 2001. Em Língua Portuguesa a média de desempenho dos alunos do país foi de 262,3 pontos em 2001 e 266,2 pontos em 2003. Em Matemática a média de desempenho dos alunos do País foi de 276,7 pontos em 2001 e 278,0 pontos em 2003. Com auxílio do Gráfico 4 observa-se que os resultados do Saeb de Língua Portuguesa e Matemática da 3ª série, no período de 1995 a 2005, além das constatações do Inep para o ano de 2003, continuaram decrescendo ao passo que a matrícula aumentava no ensino médio como visto anteriormente.

Gráfico 4 - Resultados do SAEB, 3ª série do Ensino Médio – Brasil 1995/2005



Fonte: MEC/Inep, dados do Saeb. Elaboração do autor.

²⁶ Seus resultados são apresentados em uma escala de desempenho. A escala descreve as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar. A escala de proficiência é única para as séries avaliadas, em cada disciplina. Ela apresenta os resultados de desempenho dos estudantes de cada uma dessas séries, em uma mesma métrica. A escala é numérica e varia de 0 a 500. Como os números indicam apenas uma posição, é feita uma interpretação pedagógica dos resultados por meio da descrição, em cada nível, do grupo de habilidades que os alunos demonstraram ter desenvolvido, ao responderem às provas. É possível saber, pela localização numérica do desempenho na escala, quais habilidades os alunos já construíram, quais eles estão desenvolvendo e quais ainda faltam ser alcançadas. Não se espera que alunos da 4ª série alcancem os níveis finais da escala, pois estes representam as habilidades desenvolvidas ao longo de todo o percurso da educação básica. Em 2005, a Portaria Ministerial n.º 931 alterou o nome do histórico exame amostral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado desde 1990, para Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb). Por sua tradição, entretanto, o nome do Saeb foi mantido nas publicações e demais materiais de divulgação e aplicação deste exame. Fonte: Inep/Mec.

²⁷ Resultados do SAEB 2003 – Inep/Mec, Brasil. Brasília, DF, junho 2004 (versão preliminar).

As médias dos resultados (língua portuguesa e matemática) em cada região do país e UF, bem como a matriz de indicadores do Saeb, podem ser consultadas nos anexos “F”, “G”, “H” e “I”, respectivamente, deste trabalho.

No Saeb, as análises de desempenho pela qualificação de habilidades que mede o “percentual de estudantes nos estágios de construção de competências” revelam que tanto em Língua Portuguesa como em Matemática é pequeno o percentual de estudantes que atingiu o estágio considerado adequado. Em Língua Portuguesa esse percentual variava, em 2003, de 2,% na Região Norte para 8% no Sudeste. A concentração de estudantes nos níveis crítico e muito crítico fica em torno de 33% nas regiões com melhores resultados. Em Matemática essa situação torna-se mais dramática em algumas regiões do país. No Norte, em 2003, 82% dos estudantes estavam no estágio crítico e muito crítico e no Nordeste esse contingente representava 76% dos estudantes. Estas informações podem ser verificadas com auxílio das Tabelas 6 e 7.

Tabela 6 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em Língua Portuguesa – 3ª série do Ensino Médio – Regiões – Saeb 2001 e 2003

Estágio	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003
Muito Crítico	7	5	8	6	4	4	3	2	3	3
Crítico	47	46	45	42	34	31	31	27	33	32
Intermediário	44	46	44	48	55	58	59	64	58	59
Adequado	2	2	3	4	6	8	6	8	6	7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MEC/Inep.

Tabela 7 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em Matemática – 3ª série do Ensino Médio – Regiões – Saeb 2001 e 2003

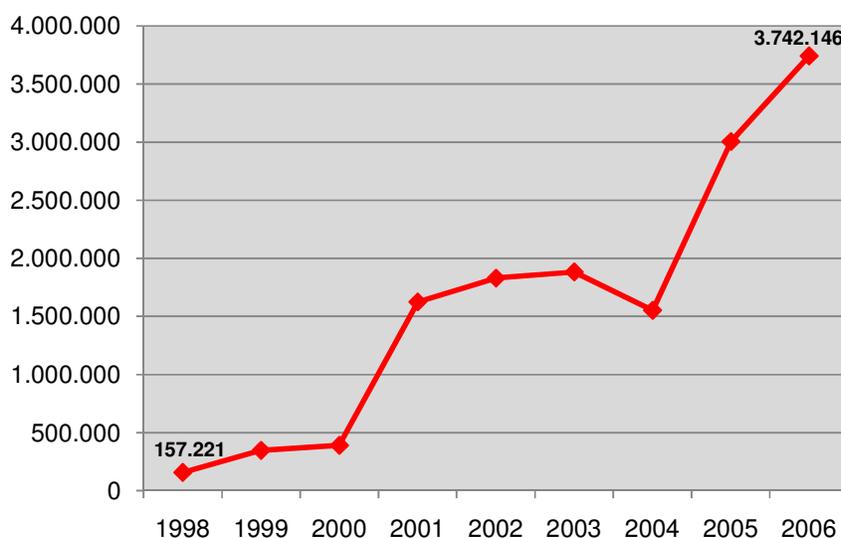
Estágio	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003
Muito Crítico	7	10	7	11	5	5	2	3	3	7
Crítico	76	72	70	65	61	62	52	51	59	60
Intermediário	14	16	19	19	28	26	39	36	32	25
Adequado	2	2	5	6	7	7	7	10	7	8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MEC/Inep.

Os resultados dessa avaliação mostram que a qualidade das aprendizagens continua muito baixa. A partir desses resultados verifica-se que dois de cada cinco estudantes da 3ª série do ensino médio não desenvolveram as habilidades básicas de leitura e compreensão de textos esperadas para essa série, e dois de cada três não conseguem utilizar ferramentas matemáticas para a resolução de problemas. Essa situação se manteve quase inalterada, no período estudado, com uma leve melhora nas habilidades de Língua Portuguesa e uma leve deterioração em Matemática. O que certamente, requer, em caráter de urgência, maior atenção do Estado brasileiro e maiores investimentos - humano e financeiro - para reverter esse quadro para parâmetros aceitáveis que possibilitem condições reais de ensino e aprendizado de qualidade para os alunos.

Outra avaliação nacional que auxilia na análise situacional qualitativa do ensino médio brasileiro trata-se do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem²⁸ –, que consiste em um exame individual, de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. Seguramente os resultados desse exame se revestem de significados para o ensino médio à medida que aumenta o número de estudantes que se inscrevem a cada ano na avaliação, como se observa no Gráfico 5. Mesmo com esse aumento de inscritos é preciso cautela, haja vista que o Enem possui um alto índice de abstenção à prova.

Gráfico 5 - Evolução do número de inscritos no Enem – Brasil – 1998 a 2006



Fonte: MEC/Inep. Elaboração do autor.

²⁸ O primeiro exame foi aplicado em 1998. Sua periodicidade é anual e de responsabilidade do Inep.

O objetivo principal dessa avaliação é possibilitar uma referência para auto-avaliação, a partir das competências e habilidades que estruturam o Exame. Para o Inep estas competências são as modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que são utilizadas para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que se deseja conhecer; e as habilidades decorrem das competências adquiridas referem-se ao plano imediato do “saber fazer”. Por meio das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências.

No Enem o desempenho do estudante é avaliado em dois tipos de prova - objetiva e redação -, valendo 100 pontos cada uma delas. O desempenho é qualificado de acordo com as premissas teóricas da Matriz de Competências que se refere às possibilidades totais da cognição humana na fase de desenvolvimento próprio dos participantes do Enem – adolescentes e adultos. Essa qualificação é expressa nas faixas de desempenho listadas na Tabela 8.

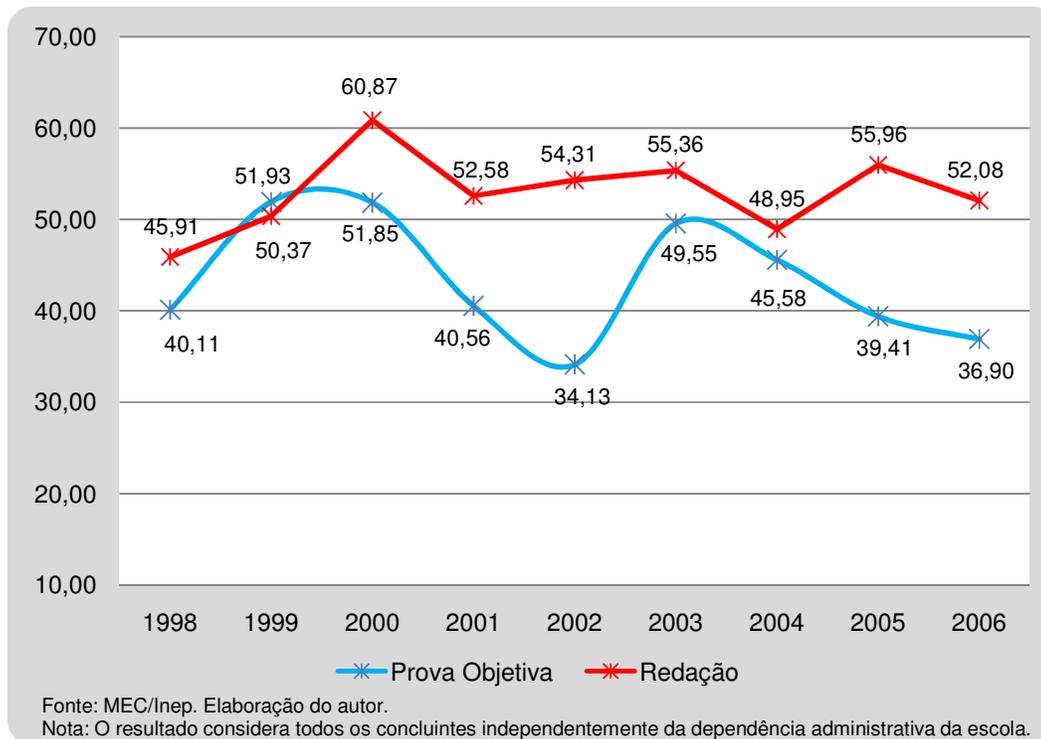
Tabela 8 - Faixas de desempenho do Enem

Faixas de Desempenho	Intervalo de notas
Insuficiente a Regular	0 a 40 (inclusive) - entre 0 e 25 acertos
Regular a Bom	40 a 70 (inclusive) - entre 26 e 44 acertos
Bom a Excelente	70 a 100 - entre 45 e 63 acertos

Fonte: MEC/Inep.

O Gráfico 6 demonstra as médias na prova objetiva e de redação do Enem no Brasil, no período 1998 a 2006. Observa-se que o desempenho dos estudantes na parte objetiva do exame de 2006 é inferior ao do ano anterior (2005) e, também à média do primeiro exame (1998). Os resultados das avaliações do Enem, assim como os do Saeb, indicam que o ensino médio, também, carece de políticas de melhoria qualitativa.

Gráfico 6 - Desempenho médio dos alunos no Enem – Brasil – 1998 a 2006

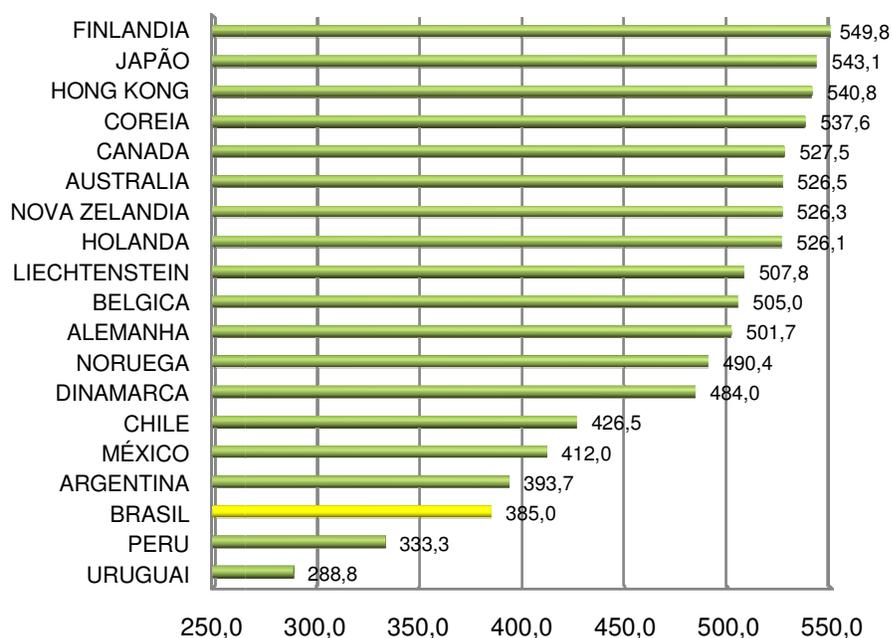


A partir dos dados do gráfico 6 conjugados com a leitura das faixas de desempenho do Enem (Tabela 8) pode-se concluir que desde a implantação dessa avaliação, há quase uma década, o ensino médio ainda não conseguiu atingir a faixa “bom a excelente”, apresentando uma tendência bastante próxima da faixa “regular”.

As médias dos resultados dos estudantes participantes do Enem, em cada ano, revelam, também, as diferenças regionais. Por exemplo: enquanto a região sul obteve médias 38,73 e 55,29 na prova objetiva e redação, respectivamente, a região norte obteve 32,17 e 49,05, respectivamente. Já a região nordeste, no mesmo ano, teve médias 33,83 e 50,92. Enquanto o sul e sudeste se situaram acima da média nacional (36,90 e 52,08), o norte, nordeste e centro-oeste ficaram abaixo.

Nas comparações internacionais, em 2000 o Brasil foi o penúltimo colocado no Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA -, promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE²⁹, apresentando resultados piores que os do México e melhores que o Peru (outro país latino-americano entre os que participam do programa). No mesmo exame, em 2003, o Brasil melhorou pouco seu desempenho, continuando no grupo de países abaixo da média. Desta vez fiou a frente, apenas, da Indonésia e da Tunísia. Em 2006, a média geral do Brasil praticamente não foi alterada em relação a 2003. Os gráficos 7 a 9 posicionam o Brasil na avaliação do PISA em Ciências, Leitura e Matemática. Os valores são resultantes do cálculo da média aritmética simples dos resultados da referida avaliação para os anos de 2000, 2003 e 2006.

Gráfico 7 - Média dos pontos em Ciências - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE

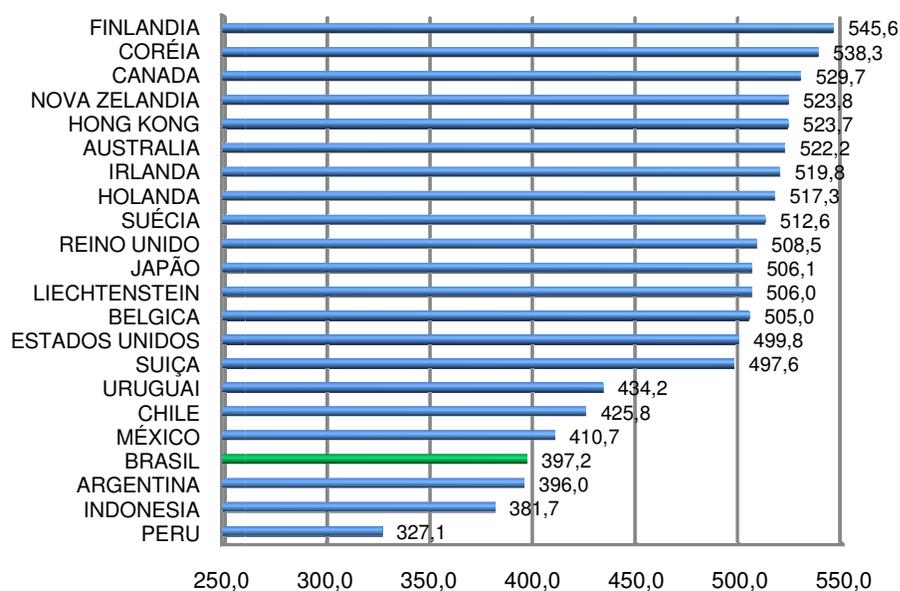


Fonte: Relatório Pisa. Elaboração do autor.

Nota: Em 2001, não há informações para o Uruguai. Em 2003, não há informações para Peru, Argentina e Chile. Em 2006, não há informações para Peru.

²⁹ A OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - foi criada em 1961, como "braço" econômico da OTAN, e tem como antecessora a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), que era, por sua vez, produto do Plano Marshall de reconstrução da Europa no pós-guerra. É uma organização internacional dos países comprometidos com os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. A sede da organização fica em Paris, na França e congrega todos os países desenvolvidos europeus, os EUA, o Japão e alguns outros países emergentes. Também é chamada de Grupo dos Ricos. Juntos, os 30 países participantes produzem mais da metade de toda a riqueza do mundo. A OCDE influencia a política econômica e social de seus membros. Entre os objetivos está o de ajudar o desenvolvimento econômico e social no mundo inteiro, estimulando investimentos nos países em desenvolvimento. O Brasil não pertence a OCDE, mas desde 1995 participa como membro pleno ou como observador dos Comitês.

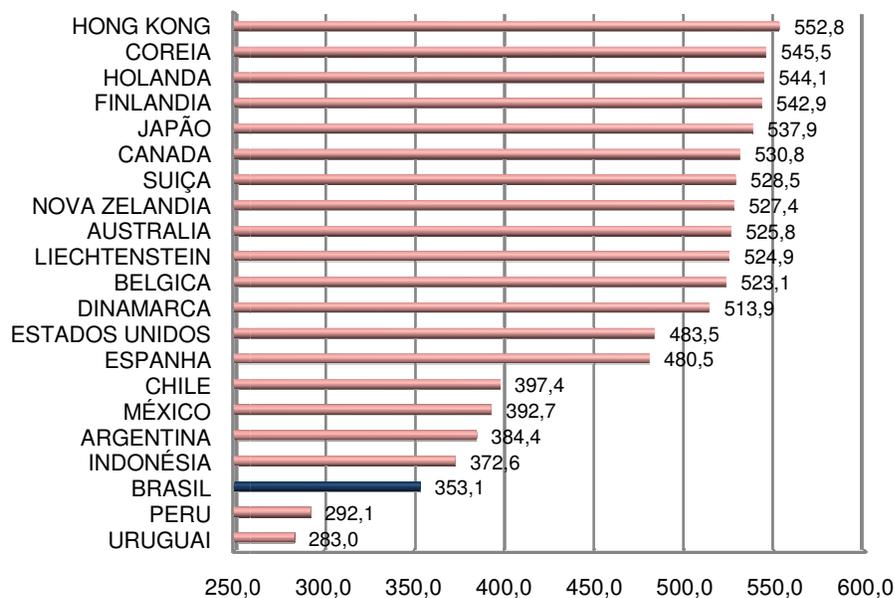
Gráfico 8 - Média dos pontos em Leitura - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE



Fonte: Relatório Pisa. Elaboração do autor.

Nota: Em 2003, não há informações para o Peru, Uruguai, Argentina e Chile. Em 2006, não informações para Peru, Uruguai, Argentina e Estados Unidos.

Gráfico 9 - Média dos pontos em Matemática - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE



Fonte: Relatório Pisa. Elaboração do autor.

Nota: Em 2000, não há informações para o Uruguai. Em 2003 não há informações para Argentina, Peru e Chile. Em 2006, não informações para Peru.

Os resultados completos dessa avaliação internacional para cada ano e país, bem como a classificação geral encontram-se dispostos nos anexos “K”, “L”, “M” e “N” do presente relatório de pesquisa.

O último relatório da OCDE destaca, ainda, uma expressiva queda na distorção idade-série e aponta que fatores socioeconômicos influenciam na distribuição do desempenho. O Brasil tem ainda um gasto aluno muito baixo se comparado aos demais países latino-americanos e desenvolvidos. Por exemplo, enquanto os Estados Unidos aplica US\$ 8.157 por aluno do ensino médio, o Brasil gasta US\$ 1.100³⁰.

Os resultados das avaliações nacionais e internacionais relativos ao desempenho dos alunos que freqüentam a escola e a necessidade de inserção daqueles que estão fora dos sistemas sugerem reformulações estruturais para o ensino médio. Nesse sentido, ao que parece o MEC deu um passo importante recentemente como tentativa de superar a dicotomia entre conhecimento geral e específico, entre ciência e técnica, ou mesmo a visão de tecnologia como mera aplicação da ciência, de tal forma que a escola incorpore a cultura técnica e a cultura geral na formação plena dos sujeitos e na produção contínua de conhecimentos. Com este referencial, se propôs em repensar o Ensino Médio na perspectiva interdisciplinar e integrado à formação profissional, onde cada escola e seus projetos estejam comprometidos em identificar dimensões da realidade local, motivadoras de uma proposta curricular coerente com os interesses e as necessidades de seus alunos, integrado a um projeto social vinculado à melhoria da qualidade de vida de toda a população.

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – política de governo em marcha atualmente - reúne um conjunto de ações estratégicas para todos os níveis da educação, entre eles o ensino médio, que, via de regra, deve contribuir com melhoria qualitativa do ensino. Somente o acompanhamento e estudos futuros poderão responder se esse movimento provocou mudanças em termos quantitativos e qualitativos.

³⁰ Dólar PPP - *Purchasing Power Parity* - (paridade poder de compra) é um método alternativo à taxa de câmbio para se calcular o poder de compra de dois países. A paridade do poder de compra mede quanto é que determinada moeda pode comprar em termos internacionais (normalmente em dólar), já que bens e serviços têm diferentes preços diferentes de um país para o outro.

5.6 A escassez de profissionais da educação no ensino médio

O recente relatório produzido pela Comissão Especial da CEB/CNE³¹ alerta que o financiamento insuficiente tem reflexo direto da questão da qualidade, porque ele resulta na baixa remuneração do professor; o que por sua vez, leva os adolescentes a ingressarem em número cada vez menor nos cursos de Licenciatura, provocando outro grave e, possivelmente, mais importante problema para o enfrentamento da baixa qualidade do ensino: a escassez de professores no ensino médio, especialmente nas disciplinas das ciências exatas e da natureza, mais precisamente em química, física, biologia e matemática (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2007, p. 8-9).

Esse tema possui muitas dimensões e particularidades que não são objetos deste estudo, porém a pretensão deste tópico é apresentar, apenas, um panorama situacional dos professores do ensino médio e assinalar sua importância como um dos atores principais no conjunto das políticas educacionais e de seu financiamento.

Pelo único Censo do Professor realizado até agora, o Brasil tinha, em 1997, 238.589 professores no ensino médio. Desses 69% pertenciam à rede estadual, 7% à municipal, 3% à federal e 21% à particular. No tocante à formação dos profissionais do magistério do ensino médio 89% possui ensino superior e 10%, apenas, ensino médio. Nessa primeira tentativa de levantamento realizado pelo Inep não foi evidenciada se a atuação desses docentes possui correlação com a sua área de formação. Com essa informação seria possível verificar se há distorções entre a formação e a atuação dos docentes. Seguramente, esses dois elementos indicariam as distorções na atuação e novos rumos para a política de formação dos professores do ensino médio em todas as esferas de governo. Se de um lado identificam-se docentes sem formação adequada para atuar no ensino

³¹ Comissão Especial da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional Educação instituída para estudar medidas que visem superar o *déficit* de docentes no Ensino Médio. Composição dos Conselheiros: Antonio Ibañez Ruiz (Presidente), Mozart Neves Ramos (Relator) e Murilo Avelar Hingel. Relatório produzido: Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais. Brasília, DF, Conselho Nacional de Educação, 2007.

médio, por outro, possivelmente, há de haver profissional atuando em área do conhecimento diferente de sua habilitação.

A escassez de docentes e o desinteresse pelos cursos de formação estão diretamente relacionados com ausência de remuneração condigna e condições de trabalho adequadas à contemporaneidade social. Estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da UNESCO mostrou que, no Brasil, o salário médio de um professor em início de carreira é um dos menores. A Tabela 9 possibilita comparar a remuneração inicial e no topo, por ano, da carreira do magistério no ensino médio.

Tabela 9 - Remuneração da carreira de magistério no ensino médio, por ano

País	Remuneração/Ano (US\$)			
	Inicial	Percentual	Final (topo)	Percentual
Alemanha	35.546	100%	49.445	80%
Coréia do Sul	23.613	66%	62.135	100%
Estados Unidos	25.405	71%	44.394	71%
Espanha	29.058	82%	43.100	69%
Finlândia	21.047	59%	31.325	50%
França	21.918	62%	41.537	67%
Inglaterra	19.999	56%	33.540	54%
Portugal	18.751	53%	50.061	81%
Argentina	15.789	44%	26.759	43%
Chile	14.644	41%	19.597	32%
Malásia	13.575	38%	28.822	46%
Brasil	12.598	35%	18.556	30%

Fonte: OIT e UNESCO. Relatório Escassez de Professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais, 2007, MEC/CNE. Com adaptações do autor. Nota: Os percentuais foram calculados sobre a maior remuneração, no caso da remuneração inicial corresponde à Alemanha e da final (topo) à Coréia do Sul.

A partir das informações da Tabela 9 percebe-se que no Brasil um docente inicia sua carreira com uma remuneração anual de R\$ 28.975,00³² (cerca de R\$ 2.414,00 mensais) e chegará ao final de sua carreira, após 25 anos de trabalho, no mínimo, com uma remuneração de R\$ 42.678,00 (aproximadamente R\$ 3.556,00 a cada mês). Isso representa uma remuneração baixa, inclusive se comparada a da Argentina e do Chile, outros dois países da América do Sul. Quando a remuneração inicial dos docentes brasileiros é comparada com a dos alemães representa, em termos percentuais, 35%. Por sua vez, a

³² Taxa de câmbio utilizada para a conversão do dólar R\$ 2,30.

remuneração dos educadores brasileiros no final da carreira representa, apenas, 30% em relação à dos sul-coreanos.

No Brasil, em termos remuneratórios há alguns indicativos de alteração dessa política na tentativa de se estipular um piso mínimo nacional para o professor. Isso permitirá, entre outros benefícios, reduzir as disparidades regionais, porém, talvez não se consiga no curto prazo, atrair mais adolescentes e adultos à carreira do magistério.

Não obstante a emblemática e histórica luta por uma remuneração mais digna, a qualidade da formação dos novos professores também ocupa relevância nesse debate, porém esse é um assunto que devido a sua complexidade deve ser tema de outros estudos com maior profundidade.

Em resumo, esse tópico quer enfatizar outro dado importante do relatório produzido pelos Conselheiros do CNE, que diz respeito à demanda por formação de novos professores. O referido documento assinala que por meio dos dados do Inep há necessidade de 235 mil professores para o ensino médio, particularmente nas disciplinas de física, química, matemática e biologia. Essa demanda pode ser identificada nos dados da Tabela 10, sendo comparada com o número de licenciados no período de 1990 a 2001.

Tabela 10 - Demanda hipotética de professores no ensino médio, por disciplina, e números de licenciados entre 1990-2001

Disciplina	Demanda	
	Ensino Médio	Licenciados entre 1990 - 2001
Língua Portuguesa	47.027	52.829
Matemática	35.270	55.334
Biologia	23.514	53.294
Física	23.514	7.216
Química	23.514	13.559
Língua Estrangeira	11.757	38.410
Educação Física	11.757	76.666
Educação Artística	11.757	31.464
História	23.514	74.666
Geografia	23.514	53.509
TOTAL	235.138	456.947

Fonte: MEC/Inep. Relatório Escassez de Professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais, CNE, 2007.

Contribuem nessa demanda, ainda que hipotética, a evasão nos cursos superior de licenciatura, seja pelas sucessivas reprovações nos primeiros anos, seja pela falta de recursos para que o estudante possa se manter até conclusão do seu curso. Essa taxa de transição merece atenção tanto dos formuladores de políticas de formação de professores para o ensino médio como também das IES. Em 1997, por exemplo, o curso de licenciatura em química teve 75% de evasão (Conselho Nacional de Educação, 2007, p. 14).

Em se tratando dos profissionais da educação, enquanto não houver políticas públicas que apontem para uma fonte de financiamento estável que permita não só melhorar a remuneração (plano de carreira) e a formação (inicial e continuada) desses profissionais como, também, as condições de trabalho, os mecanismos de autonomia, de gestão democrática e de participação da comunidade nos estabelecimentos de ensino, o resultado poderá redundar naquilo que o Relatório do CNE chamou de “apagão³³ do ensino médio” (Conselho Nacional de Educação, 2007, p. 14).

Sobre essa questão há que se considerar a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que fixou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica em R\$ 950,00 mensais, para quem possui formação em nível médio, na modalidade Normal. Essa definição vem ao encontro do movimento reivindicatório histórico dos professores da rede pública da educação básica e representa um importante passo para o resgate do pacto nacional pela valorização do magistério e qualidade da educação. Contudo, ressalta-se, também, a polêmica instaurada sobre o tema uma vez que a medida terá impacto nas folhas de pagamento de pessoal de estados e municípios, sobre as quais a União, em tese, não poderia legislar. Considera-se ainda, que o Fundeb terá vigência de quatorze anos, portanto, não configura uma política estável no campo do financiamento da educação pública.

³³ Esse termo passou a ser muito utilizado no Brasil frente às crises de atendimento à população enfrentada por alguns setores, como o energético e o transporte aéreo, por exemplo.

CAPÍTULO 6 - A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

6.1 A origem dos recursos e os marcos regulatórios

Para identificar a origem e entender como são os aportes de recursos para o ensino médio brasileiro público é necessário ampliar o ângulo da análise, direcionando-o para o financiamento de toda a educação pelo Estado.

No Estado brasileiro o financiamento de toda e qualquer política pública está ancorado, obrigatoriamente, na arrecadação compulsória de impostos, taxas e contribuições dos cidadãos. Em tese, essa tradição em cobrança de “impostos”, praticada desde a antiguidade e alterada ou aperfeiçoada nas diversas formas de organização da sociedade, obriga todos os cidadãos a contribuir com o custeio e manutenção dos investimentos públicos realizados pelo poder estatal, em todas as áreas.

Oliveira (2007) recomenda entender o significado do termo “imposto” e distingui-lo de “tributo”, de “taxa” e de “contribuição de melhoria”. Para tal, faz uso do Código Tributário Nacional – CTN³⁴ –, onde tributo é toda a 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 (OLIVEIRA, 2007, p. 84). Assim, os tributos podem assumir as formas de imposto, taxa e contribuição de melhoria.

O CTN assim define:

- i) imposto o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte;
- ii) taxa o tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público específico, divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição;
- iii) contribuição de melhoria o tributo instituído em face ao custo de obras públicas de que decorra a valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 1966).

³⁴ Instituído pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

A CF estabelece as competências de cada esfera administrativa (federal, estadual e municipal) no tocante à arrecadação (cobrança) de impostos e determina que impostos e contribuições somente podem ser criados mediante dispositivo legal. As Tabelas 11 e 12 dão uma melhor visualização e auxiliam na compreensão da estrutura tributária brasileira, em cada esfera de governo. Ressalta-se que as configurações das alíquotas (percentual ou valor fixo a ser aplicado sobre a base de cálculo) são sistematicamente modificadas pela conveniência e interesse dos governantes e pelas pressões da política econômica (interna e externa), de incentivos fiscais e de determinados grupos, em especial, os vinculados ao poder econômico no país, como por exemplo, os banqueiros e industriais.

Tabela 11 - Impostos e contribuições federais

IMPOSTOS	Sigla	Alíquota	CONTRIBUIÇÕES	Sigla	Alíquota
Imposto sobre importação de produtos estrangeiros	II	Variável *	Contribuição de intervenção no domínio econômico	CIDE	de R\$ 29,25 a R\$ 180,00
Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	IE	30%*	Contribuição para o plano de seguridade social do servidor público	CPSS	11%
Imposto sobre renda de pessoas físicas	IRPF**	de 15 a 27,5%	Contribuição para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público	PIS/PASEP	de 0,65 a 1,65%
Imposto sobre renda de pessoa jurídica	IRPJ	15%***	Contribuição social para o financiamento da seguridade social	COFINS	de 3 a 7,6%
Imposto sobre produtos industrializados	IPI	Variável *	Contribuição para os programas de integração social e de formação do patrimônio do servidor público incidente na importação de produtos estrangeiros ou serviços (PIS/PASEP - Importação) e Contribuição social para o financiamento da seguridade social devida pelo importador de bens estrangeiros ou serviços do exterior (COFINS - Importação)		de 1,65 a 11,84%

Tabela 11 – Impostos e contribuições federais (Cont.)

IMPOSTOS	Sigla	Alíquota	CONTRIBUIÇÕES	Sigla	Alíquota
Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários	IOF	de 1 a 25%	Contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas	CSLL	de 9 a 15%
Imposto sobre propriedade territorial rural	ITR	de 0,03 a 20%			
Imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar****.	-				

Notas:

* Variável de acordo com o produto e o interesse governamental.

** Rendimentos mensais até R\$ 1.732,81 são isentos.

*** Mais 10%, se a base de cálculo exceder a R\$ 20 mil.

**** Tributo não regulamentado.

Fonte: Banco Central do Brasil/Departamento Econômico. Elaboração do autor.

Tabela 12 - Impostos estaduais, do DF* e municipais

Estados e DF	Sigla	Alíquota	Municípios e DF	Sigla	Alíquota
Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações	ICMS	Variável - estipulada pelos Estados e DF	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	IPTU	0,3 a 3%
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	IPVA	de 2 a 5%	Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i> de bens imóveis e de direitos a eles relativos	ITBI	Variável - estipulada pelo município
Imposto sobre a transmissão <i>causa mortis</i> ou doação de bens e direitos	ITCD	Variável - estipulada pelos Estados e DF	Imposto sobre serviços	ISS	Variável - estipulada pelo município

Fonte: Banco Central do Brasil/Departamento Econômico. Elaborado pelo autor.

Nota: O DF arrecada impostos de competência estadual e municipal.

Nesse campo de estudo das políticas públicas educacionais, a vinculação constitucional de um determinado percentual da arrecadação de impostos para a educação é, provavelmente, o aspecto mais importante da discussão sobre o financiamento da educação estatal (DAVIES, 2004, p. 14). Historicamente essa vinculação sofreu altos e baixos. A participação das despesas do MEC nos gastos totais da União, que variou entre 8,5% e 10,6% entre 1960 e 1965, caiu vertiginosamente para

valores entre 4,4% e 5,4% no período de 1970-1975, justamente na era do ‘milagre econômico’ (VELLOSO, 1988b, p. 360), quando a vinculação de recursos de impostos à educação continuava suprimida do texto constitucional.

Nesse contexto, a antiga Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus – Lei 5.692/71 - estabelecia, inclusive, como objetivo do apoio financeiro do governo central aos sistemas estaduais, corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento socioeconômico, tendo em vista a renda *per capita* e a população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado do biênio anterior (art. 54, § 1º). Porém, a União permanecia “isenta” de custear o ensino, cuja responsabilidade recaía aos municípios.

Só em 1983, a vinculação da arrecadação de impostos à educação é restabelecida com a Emenda João Calmon, fixando o percentual mínimo de 13% da receita de impostos no caso da União e 25% no caso dos estados, Distrito Federal e municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Mais tarde, a Constituição Federal de 1988 manteve o percentual dos estados, Distrito Federal e municípios, e ampliou o da União para 18%.

A vinculação de recursos à educação tratada pelo texto constitucional tem como fontes determinadas pela receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de transferências constitucionais e outras transferências; do salário-educação e de outras contribuições sociais; de incentivos fiscais; e de outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Para Valente (*apud* ARAÚJO, 2007) todo o arcabouço legal e jurídico que regulamenta a organização e os princípios da educação nacional, a constituição do sistema federativo, o Plano Nacional de Educação, a perspectiva de construção de um Sistema Nacional de Educação e as formas de financiamento educacional, tal como concebido hoje, foi construído historicamente através do conflito entre os interesses privatistas da elite brasileira versus a luta dos educadores e da sociedade que pautaram a construção de uma educação pública, gratuita, laica e obrigatória como direito universal e obrigação do Estado.

Na Tabela 13, observam-se as alterações regulatórias identificadas na política de vinculação de recursos para a educação no País, desde a Constituição de 1934 até a LDB/96.

Tabela 13 - Marcos regulatórios da política de vinculação de recursos para a educação no Brasil

Instrumento	União	Estados e DF	Municípios
Constituição de 1934, art. 156	10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.	20%	10%
Constituição de 1937	Não há vinculação de recursos para a educação		
Constituição de 1946, art. 169	10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	20%	20%
Lei nº 4.024/61 (LDB, art.92)	12% da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para estas esferas de governo. Mantidos os percentuais previstos na Constituição vigente.	
Constituição de 1967	Suprime a vinculação de recursos para a educação.		
EC 01/69, art. 15, § 3º, alínea f	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	20% da receita tributária municipal, no ensino primário.
Lei nº 5.692/71 (LDB, art. 59, § único)	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo .	20% da receita tributária municipal e de 20% do Fundo de Participação dos Municípios, no ensino de 1º grau.

Tabela 13 – Marcos regulatórios da política de vinculação de recursos para a educação no Brasil (Cont.)

Instrumento	União	Estados e DF	Municípios
EC 24/83, art. 176, § 4º e Lei 7.348/85	13% da receita resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25%	25%
Constituição de 1988, art. 212	18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.	25%	25%
EC 14/96, art. 60 e Lei 9.424/96	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo, sendo mantidos os percentuais previstos na Constituição vigente.	Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef - (fundo de natureza contábil) com as seguintes subvinculações: - 60% dos 25% devem ser destinados ao ensino fundamental; - mínimo de 60% dos recursos do fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério	
Lei 9.394/96 (LDB)	Mínimo de 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.	Mínimo de 25% ou o que for determinado pelas constituições ou leis orgânicas dos Estados e DF.	Mínimo de 25% ou o que for determinado pelas leis orgânicas dos municípios.

Fonte: WAGNER, Carmem. Financiamento da Educação Pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999, p. 31-32. Com adaptações do autor.

6.2 A estrutura do financiamento em cada esfera administrativa

A educação pública, de acordo com as normas legais vigentes, deve ser realizada pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, que têm a responsabilidade e a competência pela manutenção e expansão de três sistemas de ensino, com base na receita oriunda da arrecadação de impostos. Castro (2005) explica que para viabilizar os gastos com esses sistemas foi estabelecida uma estrutura de financiamento correspondente. Esta estrutura pode ser melhor compreendida com o auxílio do detalhamento constante da Tabela 14.

Tabela 14 - Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)
1.1 Ordinários do Tesouro	1.1 Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	1.1 Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
1.2 Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	- Subvinculação do FUNDEB	- Subvinculação do FUNDEB
2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	2. TRANSFERÊNCIAS	2. TRANSFERÊNCIAS
2.1 Salário-educação (10% do total)	2.1 Salário-educação/quota Federal	2.1 Salário-educação/quota Estadual
2.2 Salário-educação/Federal	2.2 Orçamentários da União	2.2 Salário-educação/quota Federal
2.3 Contribuição sobre o lucro líquido	2.3 Recursos do FNDE	2.3 Orçamentários do Estado
2.4 Contribuição para a seguridade social		2.4 Orçamentários da União
2.5 Receitas brutas de prognósticos		2.5 Recursos do FNDE
3. MISTO	3. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	3. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL
3.1 Fundo de combate e Erradicação da Pobreza	3.1 Salário-educação/Estadual	3.1 Salário-educação/Municipal
	4. OUTROS	4. OUTROS
4. OUTROS	4.1 Diretamente arrecadados	4.1 Diretamente arrecadados
4.1 Operações de Crédito	4.2 Operações de crédito	4.2 Operações de crédito
4.2 Renda líquida da loteria federal	4.3 Diversos	4.3 Diversos
4.3 Renda de órgãos autônomos		
4.4 Outras fontes do FNDE		
4.5 Diretamente arrecadados		
4.6 Diversos		

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias. Elaborado por CASTRO, Jorge Abrahão de. **Descentralização da Educação Pública no Brasil: evolução dos Gastos e matrículas**. Evolução dos Gastos e Matrículas. Grupo Técnico: Estado e Política Educacional nº 05. IPEA. s/d.

Depreende-se das informações da Tabela 14 que, além da receita de impostos (recursos orçamentários do tesouro) de cada esfera administrativa, a educação tem outras fontes de recursos: as transferências constitucionais, outras transferências entre esferas de governo (transferências voluntárias) e a contribuição social do salário-educação, como fonte adicional de recursos.

Acrescentam-se às definições das fontes de recursos do financiamento da educação previstas na LDB: os “incentivos fiscais”, conceituados por Oliveira (2007) como a isenção ou redução de impostos com vistas a induzir determinado comportamento aos agentes econômicos; e “outros recursos previstos em lei”, como a possibilidade do estabelecimento de outras fontes de recursos. A adoção de medidas dessa natureza, certamente influenciará na arrecadação e, conseqüentemente, no montante de recursos vinculados à educação.

As transferências constitucionais são feitas entre as esferas da administração pública e visam equilibrar a arrecadação e a prestação de serviços públicos e estão estipuladas na Constituição de 1988. Compreendem: Fundo de Participação dos Estados (FPM), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ICMS, IPI-Exportação, ITR, IOF-Ouro, IPVA e a desoneração das exportações (Lei Complementar nº 87, de 1996). Sem essas transferências muitos municípios, especialmente aqueles que possuem baixa arrecadação de impostos, não conseguiriam assegurar alguns serviços básicos à população local. No caso dos fundos a maior parte é constituída por percentuais da receita de arrecadação de impostos da União, adicionada a alguns impostos de competência local, como o IPVA, por exemplo.

As transferências voluntárias representam os recursos financeiros repassados pela União aos estados, DF e municípios por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes os outros instrumentos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeiras.

6.3 O Salário-educação

Por sua vez, o salário-educação³⁵ se configura como uma contribuição social devida pelas empresas em geral e entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público (BRASIL, 1988). Atualmente, o salário-educação é recolhido pela Receita Federal do Brasil – RFB – que para tal, cobra 1% da arrecadação a título de “taxa de administração”. Ao FNDE compete a função de redistribuir 90% do restante por meio do sistema de cotas, da seguinte forma:

i) cota federal – correspondente a 1/3 – 30% – do montante dos recursos, é destinada ao FNDE para aplicação no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica³⁶, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros;

ii) cota estadual e municipal – correspondente a 2/3 – 60% – do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente às Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiar programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

A cota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação é integralmente redistribuída entre os Estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição. Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são destinados à aplicação, pelo FNDE, em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica.

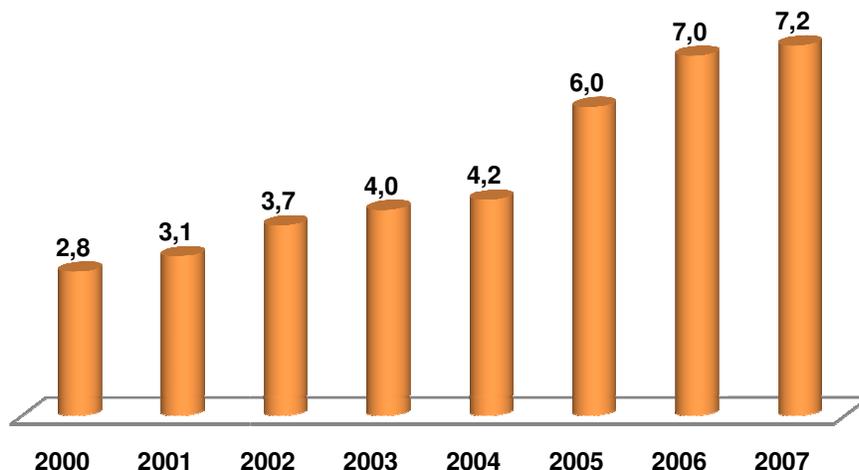
O Gráfico 10 ilustra a importância dessa fonte adicional de recursos para o financiamento da educação básica. Percebe-se que, no período de 2000 a 2007, a arrecadação do salário-educação aumentou em mais de 150% em seu volume anual.

³⁵ A contribuição social do salário-educação, instituída Lei nº 4.440/64, está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nº 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

³⁶ Até 2006 os recursos deveriam ser aplicados, somente, no ensino fundamental. Com a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, a contribuição social do salário-educação foi definida como fonte adicional de financiamento para a educação básica pública.

Pode-se creditar, entre outros fatores, que este aumento é decorrente da estabilidade econômica, do crescimento dos empregos formais e das melhorias inseridas nos mecanismos de arrecadação da referida contribuição. Ressalta-se que até 2006 esses recursos destinavam-se, exclusivamente, ao ensino fundamental. Por conseguinte, sua abrangência não incluía o ensino médio como beneficiário.

Gráfico 10 - Arrecadação bruta do salário-educação – Brasil – 2000/2007 – Em bilhões (R\$)



Fonte: MEC/FNDE. Elaboração do autor. Nota: Os dados anteriores a 2000 não foram disponibilizados.

6.4 O regime de colaboração

Em 1988, a Constituição Federal, definiu que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Ainda, indicou a educação infantil e o ensino fundamental como áreas de atuação prioritárias dos municípios. Já a atuação prioritária dos estados e do DF seria na oferta dos ensinos fundamental e médio, ficando para a União, a incumbência de organizar e financiar o sistema federal de ensino e prestar a assistência financeira e técnica aos governos subnacionais, priorizando a escolaridade obrigatória.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a nova estrutura de gestão e de distribuição de responsabilidades passou a questionar o padrão tradicional, de caráter centralizador e extremamente permeável aos interesses particularistas, que também havia moldado a atuação governamental na área de educação até então. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento claro para a municipalização das políticas públicas e sociais, estipulando, por outro lado, garantia de recursos e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das novas incumbências (CASTRO e DUARTE, s/d, p. 1).

Em seus estudos Farenzena (2006) destaca a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre todas as esferas de governo, em consonância às determinações do texto constitucional de 1988. A educação pré-escolar e o ensino fundamental ficaram a cargo prioritário dos municípios. Complementarmente, os estados e o DF devem atuar prioritariamente na oferta do ensino fundamental e médio. Por sua vez, a responsabilidade da União é prestar-lhes assistência financeira e técnica, priorizando a escolaridade obrigatória.

Castro (2005) explica como se dá esse regime de colaboração estabelecido pela norma legal, além de evidenciar a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados condicionados à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Na composição de suas receitas, os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios (CASTRO, 2005, p. 843).

Para Duarte (s/d) a redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e as mudanças organizacionais de gestão no setor público imprimem uma nova sistemática de relacionamento entre os setores público estatal, público não governamental e privado. Para tanto, é preciso avaliar as restrições impostas à autonomia dos governos locais, não limitadas apenas aos fatores financeiros e econômicos. Seu pensamento é sintetizado pela afirmação que a LDB expressa o movimento político de reestruturação das bases de intervenção do Estado: de um lado a ênfase na descentralização e maior autonomia dos municípios e por outro a recentralização ao projeto educacional nacional para o país.