

Universidade Estadual de Campinas

Faculdade de Educação

Dissertação de Mestrado

Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil e
na Argentina nos anos 90

Autora: Karolina da Silva Miranda Jardim

Orientador: Profº. Doutor Vicente Rodriguez

Campinas, Agosto de 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**
Bibliotecário: Rosemary Passos – CRB-8ª/5751

J284m Jardim, Karolina da Silva Miranda.
Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos
90 / Karolina da Silva Miranda Jardim. -- Campinas, SP: [s.n.], 2010.

Orientador: Vicente Rodriguez.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Educação – Financiamento – Brasil. 2. Educação – Financiamento –
Argentina. 3. Banco Mundial. I. Rodriguez, Vicente. II. Universidade Estadual
de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

10-206/BFE

Título em inglês: Changes in financing education in Brazil and Argentina in the 90

Keywords: Education - Funding – Brazil; Education - Funding – Argentina; World Bank

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. Vicente Rodriguez (Orientador)

Prof^ª. Dr^ª. Nora Rut Krawczyk

Prof^ª. Dr^ª. Andréia Galvão

Prof. Dr. José Dari Krein

Prof. Dr. Salvador Antonio Mireles Sandoval

Data da defesa: 03/08/2010

Programa de pós-graduação: Educação

e-mail: kacastelani@yahoo.com.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

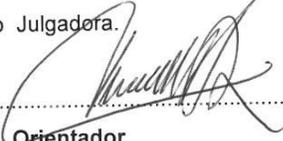
“Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos 90”

Autora: Karolina da Silva Miranda Jardim
Orientador: **Prof.Dr. Vicente Rodriguez**

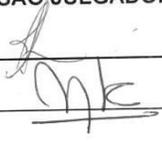
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em defendida por Karolina da Silva Miranda Jardim e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 03/08/2010

Assinatura:.....


Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



2010

Agradecimentos.

Aos meus pais Cícero e Jandira e ao meu irmão Rômulo pelo carinho dispensado.

Ao meu marido, Gelson, pela paciência demonstrada.

Ao professor Vicente Rodriguez, pela orientação e ajuda para a realização desta pesquisa.

Às professoras Andréia Galvão, pelo acompanhamento da minha trajetória acadêmica desde 2006, e Nora Rut Krawczyk pelo diálogo iniciado ainda há pouco, mas que já rendeu frutos.

À professora Guillermina Tiramonti da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (sede Argentina), por sua atenção e aulas sempre muito esclarecedoras.

À Capes pelo apoio financeiro que permitiu dedicação exclusiva à realização desta pesquisa.

A todos os amigos e amigas que compartilharam comigo dessa jornada...

Muito obrigada!

*A Deus.
A você, mãe, pelo apoio, carinho e amizade incondicionais.
A você, Gelson, companheiro para todas as horas, que soube entender as minhas
ausências e os meus silêncios.*

Resumo:

Este trabalho procura tratar das mudanças no ordenamento legal e no gasto público na educação pública nos anos 90, bem como a atuação do Estado neste contexto, visto que tais mudanças foram conduzidas por processos que necessitaram passar pelo âmbito estatal. No Brasil, podemos citar o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (e mais recentemente o Fundeb), fundos criados por emendas constitucionais que reorganizaram todo o sistema de financiamento da educação brasileiro, o que deixou mais clara a responsabilidade que cada ente federado tem em relação ao investimento de recursos na educação. Embora o Fundef se estenda até o ano de 2005 e, portanto, vigora além dos anos 90 e na gestão do sucessor de Fernando Henrique Cardoso, o título deste trabalho se refere aos “anos 90” porque o mesmo foi implantado nesta época; os dados apresentados e analisados com maior ênfase neste trabalho, porém, farão referência o período de vigência deste Fundo, ou seja, até 2005.

Em relação à Argentina, podemos citar a Lei de Transferência de 1991, que transferiu a responsabilidade dos serviços educativos de educação secundária e superior não universitária às províncias e ao governo da Cidade de Buenos Aires e a Lei Federal de 1993, que trouxe uma série de reformas que deram nova definição aos papéis administrativos e às responsabilidades financeiras do sistema educativo em todos os níveis de governo, reestruturando por completo o sistema educativo.

Neste contexto de mudanças legais, será abordada também a atuação do Banco Mundial nestes dois países no que se refere à influência na condução das políticas educacionais, analisando as estratégias adotadas por cada país para fazer frente a essas recomendações vindas de fora.

Palavras-chave: financiamento público da educação; Brasil; Argentina; Banco Mundial.

Abstract

The present work intends to examine the changes in the legal order and public spending on public education in the 90s, and also the funding sources for education in Brazil and Argentina. In Brazil we can cite the Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (and more recently the Fundeb) -, funds created by laws that reorganized all the education funding system and which left clearer the responsibility that each federal entity has in relation to the investment of resources in education. Although Fundef extends itself until 2005, the title of this work refers to the 90s because it was created at this time; the data presented and analyzed with more emphasis in this work, however, will refer the duration of this Fund, which runs until 2005. About Argentina, we can cite the Lei de Transferência (1991), which transferred the rest of the responsibility for secondary education and higher non-university services to the Buenos Aires city government and to the provinces, and the Lei Federal de Educação (1993), which brought plenty of reforms that gave a new definition to the administrative roles and responsibilities of financial education at all levels of government, restructuring the education system completely. In this context of legal changes will deal with the role of the World Bank in these two countries with regard to the influence on the educational policies, analyzing the strategies adopted by each country to deal with these external recommendations.

Keywords: Public Education Funding, Brazil, Argentina, World Bank.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo 1: Neoliberalismo e o Banco Mundial: o valor das ideias.....	5
1.1 Definição de neoliberalismo e sua influência nas políticas sociais	5
1.2 Um Banco como Educador: a atuação do Banco Mundial no Brasil e na Argentina	13
Capítulo 2: Brasil.....	35
2.1 O mapeamento das pesquisas em política pública.....	35
2.2 Contexto brasileiro.....	36
2.3 Fontes de Financiamento da educação no Brasil.....	40
2.4 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério -FUNDEF.....	49
2.5 Gasto Educativo do Governo Federal.....	61
2.6 Gasto Educativo dos Governos estadual e municipal.....	69
Capítulo 3: Argentina.....	75
3.1 A reforma do sistema educativo argentino na década de 90: Lei de transferência e Lei Federal	75
3.2 Fontes de Financiamento do sistema educativo	86
3.3 O sistema de co-participação federal de impostos.....	88
3.3.1 Origens e funcionamento do sistema de co-participação federal de impostos.....	89
3.3.2 O sistema de co-participação e a educação na Argentina	98
3.4 Gasto Público educativo do Governo Nacional.....	101
3.5 Gasto Educativo dos governos provinciais: mudanças a partir da Lei de Transferência.....	103
Considerações finais.....	111
Referências Bibliográficas	119

Lista abreviações utilizadas

ADCT – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimento
ANDE - Associação Nacional de Educação
ANDES - Associação Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior
APN – Administração Pública Nacional
APEOSP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
ATN – Aportes do Tesouro Nacional
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CABA – Ciudad Autónoma de Buenos Airesn
CBE – Conferência Brasileira de Educação
CBE – Conferência Brasileira de Educação
CF – Constituição Federal
CFCE – Consejo Federal de Cultura y Educación
CFE – Conselho Federal de Educação
CFI – Corporação Financeira Internacional
CGU – Controladoria Geral da União
CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CO – Centro-oeste
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CPB – Confederação de Professores do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CTERA – Confederacion de Trabajadores de la Educación Argentina
DF – Distrito Federal
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU – Desregulamentação das Receitas da União
EC 14/96 – Emenda Constitucional nº 14 de 1996
EGB- Educación General Básica
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EPT – Educação para Todos
EUA – Estados Unidos da América
FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FSE – Fundo Social de Emergência
FONAVI – Fundo Nacional de Viviendas
FONID - Fundo Nacional de Incentivo ao Docente
FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GCBA – Grand Ciudad de Buenos Aires
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCD – Imposto de transmissão causa mortis e doação
ITBI – Imposto sobre Transferências Intervivos
ITR – Imposto Territorial Rural
IR – Imposto de Renda
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS – Imposto sobre Serviços
IVA – Impuesto al Valor Agregado
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LFE – Ley Federal de la Educación
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MeCyT – Ministério de Educación Ciencia y Tecnologia
MP – Medida Provisória
NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas
NE – Nordeste
NEPP – Núcleo de Estudos de Pesquisas Populacionais
NO – Norte
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCSE – Proyecto Costos del Sistema Educativo
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT – Partido dos Trabalhadores
SD – Sudeste
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STN – Sistema Tributário Nacional
SU – Sul
UF – Unidade Federativa

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNICEF - United Nations Children's Fund

Introdução

A educação brasileira tem passado por grandes mudanças nos anos 90; no Brasil, a temática do financiamento do sistema educativo¹ (especialmente do ensino fundamental) se mostrou muito evidente e, embora esse sistema tenha sua fonte de recursos assegurada constitucionalmente desde 1983 (Emenda Calmon), apresenta muitos problemas no que se refere ao volume desses recursos frente às desigualdades e demandas existentes no país. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi criado justamente para tentar corrigir essas desigualdades educacionais existentes em relação ao nível fundamental, ponto central de uma das principais críticas dirigidas ao Fundo, já que ele exclui os outros níveis da educação básica, bem como para redefinir as responsabilidades dos entes federados no financiamento da educação.

A fim de caracterizar o Fundef, alguns autores (Rezende Pinto, Silva entre outros) identificam na criação do Fundo traços neoliberais, os quais são, por sua vez, também muito diretamente associados às duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002).

Na Argentina também houve uma grande mudança na área da educação com a promulgação da Lei Federal de Educação de 1993 (LFE), a qual redefine o papel do Estado no sistema e favorece medidas que orientam a educação para a “empregabilidade”, determina conteúdos básicos comuns definidos por especialistas - que nem sempre são da

¹ Na concepção de Saviani (2000) há a existência de um sistema quando existem vários elementos **intencionalmente reunidos** de modo a formar um conjunto coerente e eficaz. Segundo este autor, não há um sistema educacional de fato no Brasil, embora este seja o termo correntemente utilizado quando se fala em educação no Brasil.

área educacional - e reorganiza o sistema de ensino, aumentando os anos de escolaridade obrigatórios. Essas e outras medidas também foram muito relacionadas com as características das ideias neoliberais que tiveram como representante o governo de Carlos Saúl Menem (1989 a 1999).

Na parte em que me ocupo das questões brasileiras, procuro identificar e analisar, à luz de alguns autores da literatura educacional brasileira (Rezende Pinto, Melchior, Davies), as políticas públicas de financiamento propostas para a educação no Brasil em uma perspectiva histórica. Para isto, busca-se a análise das determinações constitucionais legais acerca do financiamento da educação, bem como as principais políticas propostas para o setor no período. Pretendo também identificar quais são os recursos que financiam a educação pública no Brasil e na Argentina.

No capítulo acerca da Argentina, procuro também identificar e analisar, à luz de alguns autores da literatura educacional argentina (Morduchowicz, Rivas, Tiramonti e outros), as políticas públicas de financiamento colocadas em prática no país durante a década de 90. Para alcançar este objetivo, fez-se necessária a leitura dos dispositivos legais acerca do financiamento da educação, bem como uma pesquisa sobre as principais políticas propostas para o setor educacional no período em questão.

A atuação do Banco Mundial (BM) também se fará presente ao longo do desenvolvimento desta dissertação na medida em que alguns autores abordados (Puiggrós, Silva, entre outros) mostram como as recomendações desta agência em relação à priorização do investimento na educação básica repercutiram no Brasil e na Argentina.

O objeto desta pesquisa é a análise das mudanças no financiamento da educação pública no Brasil e na Argentina nos anos 90, levando em consideração as recomendações gerais do BM para as políticas educacionais nos dois países.

Tendo em vista as mudanças no papel do Estado, os ajustes econômicos que na década de 90 foram comuns tanto no Brasil como na Argentina e as reformas educacionais ocorridas no período, bem como a atuação do Banco Mundial – representante das ideias neoliberais - como financiador e fomentador de políticas sociais para países pobres, o questionamento norteador é o de que como, seguindo recomendações comuns (do Banco Mundial), os dois países elaboraram medidas muito distintas para atendê-las.

O objetivo desta dissertação é, portanto, compreender os reflexos destas recomendações externas e as estratégias adotadas internamente no que se refere à política educacional. Para isto, utilizarei as seguintes fontes:

- ↳ Principais legislações educacionais do Brasil e da Argentina nos anos 90; e
- ↳ Contribuições de autores brasileiros e argentinos da área educacional e consultas a sites que trazem estatísticas sociais e educacionais

A dissertação está organizada da seguinte maneira:

O capítulo 1 traz uma discussão sobre o neoliberalismo e sobre a atuação do Banco Mundial na educação no Brasil e na Argentina;

O capítulo 2 trata das questões educacionais brasileiras e conta com algumas subdivisões: mapeamento das pesquisas em políticas educacionais; contexto brasileiro e mudanças ocorridas no que se refere aos recursos financeiros para a educação; fontes de financiamento; criação do Fundef e gasto educativo federal, estadual e municipal.

No capítulo 3, Argentina, abordaremos os seguintes pontos: reforma do sistema educativo por meio da Lei de Transferência e da Lei Federal de Educação; o sistema de co-participação federal de impostos e fontes de financiamento e gasto público provincial e do Governo Nacional. Finalmente há as conclusões e a relação da bibliografia utilizada.

Capítulo 1 – Neoliberalismo e Banco Mundial: o valor das ideias

1.1 – Definição de neoliberalismo e sua influência nas políticas sociais

Muitos autores procuraram analisar e, principalmente, definir o que é neoliberalismo. Dentre eles, podemos citar Reginaldo Moraes, Perry Anderson e Sônia Draibe na posição de comentadores de autores clássicos que escreveram sobre esse tema.

Moraes (1997), ao analisar o nome do “fenômeno”, diz que o neoliberalismo tem duas faces: a primeira delas apela à novidade, representada pelo prefixo neo, enquanto que a outra sugere uma retomada do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX. E essa “dupla identidade” tem justificativa: o neoliberalismo atual tem paralelos com seu antecessor – o liberalismo clássico - e procura até mesmo realçar essas características como um modo de buscar legitimação através da antiguidade das ideias ao mesmo tempo em que se apresenta como um novo movimento, inserido em um novo momento histórico e que responde a questões diferentes daquelas a que respondia no passado, recorrendo, quando conveniente, a este lado "inovador e contemporâneo" também como estratégia de legitimação.

Como principal característica de seu ideário, os neoliberais acreditam que a intervenção do Estado na economia, mesmo quando bem intencionada, conduz ao desperdício e à ineficiência e “(...) a ação econômica do Estado criaria privilégios para alguns e dependência para muitos. Os cidadãos habituar-se-iam ao paternalismo do Estado e, assim, deixariam de desenvolver sua capacidade de iniciativa para resolver seus próprios problemas” (Boito Jr., 1998, p. 19-20).

Anderson também nos ajuda na compreensão do neoliberalismo quando diz que “trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e extensão internacional” (1995, p. 22).

As dificuldades em formular uma explicação precisa sobre o neoliberalismo ficam evidentes quando Draibe (1993, p. 87-88) afirma que “o neoliberalismo não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente (...). É antes um discurso e um conjunto de regras e práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e de suas políticas”. Além disso, as propostas de cunho neoliberais se modificam no tempo e espaço, dificultando ainda mais essa conceituação teórica (idem).

Apesar das dificuldades em definir o neoliberalismo, Moraes (2001) afirma que se trata de “uma ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza (...) e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo², o Estado de bem-estar, o terceiro-mundismo e o desenvolvimentismo latino-americano” (p.11).

Em meados dos anos 70, a crise da economia capitalista instaurou uma grande instabilidade econômica nos países centrais - com um quadro inflação e baixas taxas de crescimento econômico - e permitiu a articulação e propagação das ideias neoliberais, apresentadas como uma saída para atenuar essa crise e também como uma contribuição à redefinição do papel do Estado.

² Segundo a doutrina keynesiana, “o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático. O poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais” (Moraes, 2001, p. 30).

Diante desse contexto de desequilíbrio econômico, foi muito difundida a noção de que era necessário acabar com o Estado de bem-estar-social, o grande pivô da crise, e tomar medidas que favorecessem a retomada do crescimento da economia e a redução da máquina estatal.

As ideias neoliberais então começaram a ganhar terreno, se fortalecendo principalmente com a eleição do governo Thatcher, na Inglaterra, que foi “(...) o primeiro país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal” (Anderson, 1995 p. 11). O nascimento do neoliberalismo foi uma forte reação de ordem teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar social, tendo como um de seus principais alvos o Partido Trabalhista inglês (idem).

De acordo com o mesmo autor, o nascimento do neoliberalismo se deu logo após a II Guerra Mundial, geograficamente localizado na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo e teve como marco a crise de 73, quando os países de capitalismo avançado entraram em uma grande recessão, apresentando baixas taxas de crescimento combinadas com altas taxas de inflação. As raízes da crise, de acordo com os neoliberais, estariam assentadas sobre o grande poder dos sindicatos que, com suas reivindicações, contribuíram para minar as bases da acumulação capitalista bem como para o aumento dos gastos sociais do Estado.

Para remediar os efeitos financeiros da crise, uma das principais medidas que deveriam ser tomadas seria a contenção de despesas dos gastos com bem-estar (saúde, educação, moradia e outros), bem como a manutenção do desemprego para enfraquecer a atuação dos sindicatos. Na visão neoliberal, era necessário um Estado que combatesse o poder dos sindicatos e deixasse à margem o investimento na área social.

Para entendermos essa crise, também é preciso falar do *Welfare State*. O *Welfare State* ou o Estado de bem-estar social é um fenômeno que se consolidou principalmente no pós-guerra, período em que houve sua expansão. É a partir deste período que ocorre a elaboração de um conjunto articulado de políticas sociais que visam assegurar direitos como aposentadoria, habitação, educação, saúde etc (Arretche, 1995 p. 3).

A autora elenca basicamente dois tipos de causas³ para se referir ao aparecimento do *Welfare State*: a primeira seria de cunho econômico e estaria ligada à industrialização, modernização das sociedades e ao advento do modo capitalista de produção; a segunda referir-se-ia a uma causa política ou institucional que estaria relacionada à luta de classes, às estruturas do poder político, ou às estruturas estatais e institucionais (idem, p. 5).

O keynesianismo, que até o pós-guerra carregava consigo a expectativa de que o Estado seria capaz de equilibrar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia, entrou em colapso no final da década de 70.

Segundo Dupas (2001, p. 226), “a idéia de que o Estado tende intrinsecamente à ineficiência voltou com toda força nos discursos mais conservadores quando se evidenciaram os problemas de financiamento e gestão dos países desenvolvidos”.

A proposta neoliberal condena o gasto social e defende veemente o corte no financiamento deste, bem como a desativação dos programas sociais públicos. Nesta visão, a ação do Estado deveria se preocupar com programas assistenciais: aqueles que dão assistência ao indivíduo sem que haja o cuidado fundamental de resolver o problema. São atuações paliativas e complementares à filantropia e à iniciativa privada, que visam amenizar o desejo de contestação de quem está à margem do sistema.

³ As causas do aparecimento do *Welfare State* podem variar segundo a importância dada a elas pelas diferentes correntes explicativas.

Nesta vertente teórica, o inimigo está localizado nos sindicatos que além de sabotarem as bases da acumulação privada através de reivindicações salariais, levaram o Estado a um crescimento parasitário por meio da exigência de gastos sociais. O movimento sindical e os trabalhadores são afetados de várias maneiras pelo neoliberalismo:

“(…) no plano econômico e social, ao promover o aumento da informalidade, da precariedade e do desemprego; no plano político-ideológico, ao derrotar o pensamento de esquerda e impor a hegemonia do ‘pensamento único’. Esses impactos negativos não apenas dificultam a atuação dos sindicatos, que sofrem uma redução em sua base de representação e no número de filiados, como também enfraquecem a perspectiva crítica e os movimentos de oposição.” (Galvão, 2007, p.240).

Também devemos citar que houve sim resistências à ideologia e à política neoliberal, pois “alguns sindicatos reagiram ao dismantelamento de direitos sociais e trabalhistas, embora essa reação tenha sido parcial e raras vezes bem sucedida” (idem).

Resumidamente, Moraes (2001) aponta que, enquanto ideologia, política e movimento intelectual, o neoliberalismo se caracteriza por dois postulados fundamentais: apologia do livre mercado e as críticas à intervenção estatal. Segundo Boito Jr. (1998, p.16), a ideologia neoliberal contemporânea é, essencialmente, um liberalismo econômico que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia.

O neoliberalismo tem como principais características a descentralização, privatização e concentração de programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes; privatização de empresas estatais e serviços públicos; desregulamentação ou criação de novas regulamentações legais que possam diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os poderes privados (Draibe, 1993; Moraes, 2001).

O enxugamento das funções e do papel do Estado também é outra bandeira dos ideais neoliberais. Importante ressaltar que ao recorrer à história, o que vemos é, contraditoriamente, uma maior participação do Estado nos gastos sociais justamente naqueles governos que se autodeclararam neoliberais. Na Inglaterra, as transferências como porcentagens do Produto Interno Bruto (PIB) para os gastos sociais eram de 9,8% em 1974; durante o governo Thatcher, primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em por em prática o programa neoliberal, (Anderson, 1995, p.11), esses gastos passaram para 14,1% (1986) e 12,2% (1990); nos Estados Unidos (EUA), esses mesmos gastos equivaliam a 9,5% em 1978, 11,0% em 1986 e 10,8% em 1994. Quando se considera o gasto governamental em geral, tem-se a seguinte situação: na Inglaterra passa de 41,4% do PIB em 1978 para 42,5% em 1986 e 44,8% em 1994 e nos EUA, considerando-se o mesmo gasto, temos 30% em 1978, 33,7% em 1986 e 33,9% em 1994. Vê-se, portanto, que não há uma redução dos gastos do Estado nestes países, mas sim um aumento ao longo dos anos (Vianna, 1997, p.158).

Anderson (1995 p. 16) também considera, com base nos gastos do Estado na área social em alguns países centrais, que o neoliberalismo não conseguiu diminuir o peso do Estado de bem-estar, apesar de todos os esforços destinados a isso pois, entre outras situações, o aumento dos gastos sociais com desemprego acabou custando bilhões ao Estado. O quadro abaixo mostra as principais propostas do neoliberalismo e o que efetivamente ocorreu nestes países, ainda segundo Anderson:

Quadro 1

Proposta neoliberal	O que ocorreu nos países centrais
Conter gastos sociais	O neoliberalismo não conseguiu diminuir o peso do Estado de bem-estar, pois houve aumento dos gastos sociais com desemprego e aumento da população aposentada, situações que custaram milhões ao Estado
Revitalização do capitalismo avançado	O capitalismo não conseguiu atingir as taxas de crescimento que tinha antes da crise de 70
Crescimento das taxas de desemprego, concebido como um mecanismo natural e necessário a qualquer economia de mercado eficiente (pois promove a concorrência)	A taxa média de desemprego nos países da OCDE ⁴ , que havia ficado em torno de 4% nos anos 70, pelo menos duplicou na década de 80; o grau de desigualdade aumentou significativamente no conjunto dos países da OCDE
Deter a grande inflação dos anos 70	No conjunto de países da OCDE, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2% entre os anos 70 e 80

Fonte: Elaboração própria a partir das leituras feitas

Socialmente, as conseqüências do neoliberalismo foram desastrosas: houve aumento do desemprego, mercantilização dos direitos sociais, redução do indivíduo a mero consumidor (já há a privatização de muitos serviços sociais e o indivíduo agora precisa comprá-los) etc. Diante desse panorama, para os objetivos desta pesquisa, que tem como foco na compreensão dos reflexos de recomendações vindas de fora na política educacional, ficam duas perguntas: 1) como os neoliberais entendem as políticas sociais e, especificamente, 2) como os neoliberais entendem a educação?

A retórica neoliberal tem um papel central nas mudanças ocorridas na educação de um modo geral no Brasil e na Argentina nos anos 90, que serão vistas em capítulos posteriores. Por enquanto, podemos afirmar que essa retórica colocou a educação a serviço

⁴ Com sede em Paris, França, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia de mercado. Quando se reúnem, os representantes dos países membros procuram trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento desses países. Fonte: <http://www.cgu.gov.br/ocde>.

das necessidades econômicas e em consonância com as recomendações de documentos de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que possuem traços neoliberais.

A ideologia neoliberal não foi homogênea e teve variações nas suas teses e propostas segundo dois momentos (início e final dos anos 80). As políticas sociais também sofreram mudanças de acordo com os mesmos: no primeiro, houve uma efetiva redução do papel do Estado e desativação de programas sociais; já no segundo, a preocupação consistia “na melhoria da competitividade das economias, na busca pela integração internacional e do crescimento sustentado” Draibe (1993, p.91).

A ideia central nas políticas sociais de cunho neoliberal é a da necessidade do fortalecimento da mercantilização dos serviços, sob o argumento de que as políticas sociais causam a falta de iniciativa dos cidadãos. Uma forma de não permitir essa situação é criar condições para que os serviços sociais - como educação e saúde – tenham que ser comprados, disponibilizando-os na esfera do mercado e não do Estado.

Somente os mais pobres, aqueles que comprovadamente não tenham condições de adquirir esses bens no mercado, devem ser atendidos pelo Estado que foca, então, o atendimento nestes grupos. A ênfase do neoliberalismo no oferecimento de políticas sociais focalizadas trata-se de uma “substituição da política de acesso universal pelo acesso seletivo. O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios” (Moraes, 2001, p. 66). É importante salientar que esse tipo de proposta é apoiada e recomendada pelo BM.

No discurso neoliberal a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar na lógica mercantil e funcionar à sua semelhança. As políticas neoliberais para a educação preconizam a lógica do mercado, como uma relação entre a oferta e a procura do

serviço educativo e a demanda da sociedade; a ação do Estado se reduz a garantir, apenas, uma educação básica geral, deixando os outros níveis educacionais às leis do mercado.

Sob a égide neoliberal, a educação tem grande importância porque acaba por legitimar a desigualdade social: partindo do pressuposto que a educação possibilita oportunidades iguais a todos, ela mostra que a desigualdade é naturalmente justa, já que é uma opção individual. Esses postulados acabam acirrando a competição e a concorrência, reforçando a exclusão e a desigualdade social.

Além da educação, a preocupação com políticas sociais de saúde e infra-estrutura social também faz parte da agenda de reformas e de redirecionamento do gasto social do neoliberalismo; não porque se trata de um cuidado com as pessoas em si, mas sim porque esta faz parte de orientações que reconhecem que tanto a pobreza como o não-acesso de vastas camadas da população a bens e serviços básicos agravaram-se e constituíram-se em um empecilho à modernização e adaptação das economias do ponto de vista tecnológico, além de representarem uma ameaça à estabilidade política de um país. Vejamos agora como essas ideias se propagaram no Brasil e na Argentina através do Banco Mundial.

1.2 Um banco como educador: a atuação do Banco Mundial no Brasil e na Argentina

Criado em 1944, o Banco Mundial é o principal organismo multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico. É composto por cinco instituições vinculadas entre si⁵. A partir dos anos 1980, constituiu-se como um difusor, em nível mundial, das leis do mercado (leia-se: um conjunto de princípios afinados com a ideologia neoliberal como se estas fossem a única forma eficaz de regular a

5 São elas: BIRD; AID; CFI; AMGI e CIADI.

sociedade). Para assegurar a interferência dessas leis nos países, a instituição financia projetos na maioria das áreas econômicas, tais como agricultura, indústrias, educação, serviços de saúde, energia e planejamento populacional. Conta com 176 países mutuários, inclusive o Brasil, mas são cinco que definem suas políticas, já que a influência nas decisões e votações é proporcional à quantidade de dinheiro que cada país destina ao Banco: EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido participam com 38,2% dos recursos do Banco; os EUA detinham em 1994 17,1% dos recursos gerais e o Brasil, em torno de 1,7% (Soares, 2000).

Além disso, como ressalta Torres (2005), é preciso definir o papel da instituição como o de uma agência reguladora do capitalismo; como banco que é, é um órgão de empréstimos e não de doação de dinheiro. A partir da realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (EPT) na Tailândia em 1990, retomou-se a idéia presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de que toda pessoa tem direito à educação, o que possibilitou a assinatura de acordos que propunham metas para possibilitar educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos (Machado, 2007). A universalização do acesso ao ensino básico está relacionada ao principal interesse do Banco Mundial: a implementação de estratégias de condução dos países em desenvolvimento para o combate à pobreza por meio do investimento em capital humano. Para tentar alcançar esse objetivo, o banco faz um resgate Teoria do Capital Humano⁶.

No entanto, de acordo com Torres (1999),

⁶ A Teoria do Capital Humano propõe a melhor capacitação do trabalhador como fator de aumento de produtividade e considera a formação como esforço e investimento, os quais seriam compensados em termos de remuneração no futuro. Trata-se de uma teoria que transfere para o indivíduo a responsabilidade de ingressar no mercado de trabalho. Se isso não ocorrer, é porque houve alguma falha em seus próprios esforços.

“a prioridade defendida para a educação básica, na década de 90, não respondeu apenas a razões técnicas, como também, a razões sociais e políticas, razões de equidade e de justiça elementar com os mais pobres e com os mais vulneráveis do planeta. ‘Educação para aliviar a pobreza’ foi a palavra de ordem da época, sustentando o programa EPT. A educação básica certamente cresceu e se desenvolveu na presente década, mas também cresceu e se desenvolveu a pobreza. O objetivo principal, a grande conquista social ambicionada para a educação básica, não se cumpriu” (p. 60).

É importante ressaltar, no entanto, que a educação básica nem sempre foi o alvo das recomendações do Banco Mundial: Alberto Torres (2005) diz que, em perspectiva cronológica, a instituição tem priorizado a construção de escolas, o apoio à educação secundária, a educação profissional e técnica, a educação não-formal e, somente mais recentemente, a educação básica.

É interessante notar que as medidas “recomendadas” pelo Banco Mundial não são seguidas nem mesmo pelos países centrais; Ha-Joon Chang (2002)⁷ compara as estratégias de desenvolvimento dos países hoje industrializados com as propostas que os mesmos atualmente “receitam” para os países pobres e constata que as nações hoje centrais enriqueceram fazendo justamente o contrário do que recomendam aos países em desenvolvimento. Com isso, o autor concluiu que as prescrições oferecidas por instituições multilaterais, como o Banco Mundial, teriam o propósito oculto de manter os países em desenvolvimento longe de uma ampliação que ameace o monopólio da produção tecnológica e científica das potências industriais. O México, por exemplo, que seguiu à risca as recomendações de ajuste do Banco Mundial ao cortar gastos públicos, promover privatizações, abrir sua economia nacional ao capital estrangeiro e às importações, teve como resultado um crescimento acelerado dos déficits comerciais, redução de reservas e fuga de capitais do país em 1994 (Soares, 2000).

⁷ HÁ-JOON Chang, 2002, apud CASTRO, 2004.

Apesar do episódio da crise mexicana, as políticas propostas para a América Latina pelo Banco nos anos 90 ainda se baseavam no aprofundamento da desregulamentação na abertura econômica iniciada na década de 80; nem mesmo o colapso trazido pela adoção de suas medidas pelo México que, comprovadamente, não funcionaram, fizeram com que o Banco Mundial modificasse as direções de suas recomendações na época.

O estreitamento das relações entre o Banco e o Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso pode ser exemplificada pelo número de projetos aprovados em diversas áreas pelo BM para o Brasil, conforme quadro abaixo⁸:

Quadro 2:

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de projetos	7	8	18	12	8	10	12	11

Fonte: Banco Mundial (2005)

Entre 1995 e 2002, temos cinco projetos do Banco Mundial no Brasil destinados à educação básica; além do número de projetos, é importante mostrar que os empréstimos para financiá-los foi da ordem de US\$ 521,6 milhões, fato que também mostra o bom relacionamento entre o Banco Mundial e o governo do país no período em questão:

⁸ Em toda a década de 90, foram aprovados 6 projetos do Banco Mundial para a educação: (1) Projeto Inovações da Educação Básica em São Paulo, (2) Educação Básica no Nordeste II, (3) Educação Básica no Nordeste III, (4) Projeto de Melhoria de Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais, (5) Projeto Qualidade do Ensino Público do Paraná e (6) o Projeto para Educação Básica no Estado do Espírito Santo

Quadro 3

Projetos para a educação básica no Brasil - Período FHC					
Projetos para a educação básica	Valores aprovados (em milhões de US\$)				
	1998	1999	2000	2002	Total
Fundescola I	62,5				62,5
Fundescola II		202,0			202,0
Projeto Bahia I			69,6		69,6
Projeto para melhoria da educação básica no Ceará			90,0		90,0
Fundescola III				160,0	160,0
Total					584,1

Fonte: Banco Mundial, 2005. Adaptado de Machado, 2007

As negociações para os empréstimos do Banco Mundial aos projetos para a educação básica brasileira no período aqui levado em consideração foram firmadas tanto com acordos entre o governo federal (caso do Fundescola I, II e III) como entre governos estaduais; em alguns casos teve como agência implementadora a secretaria da educação (Projeto Bahia I).

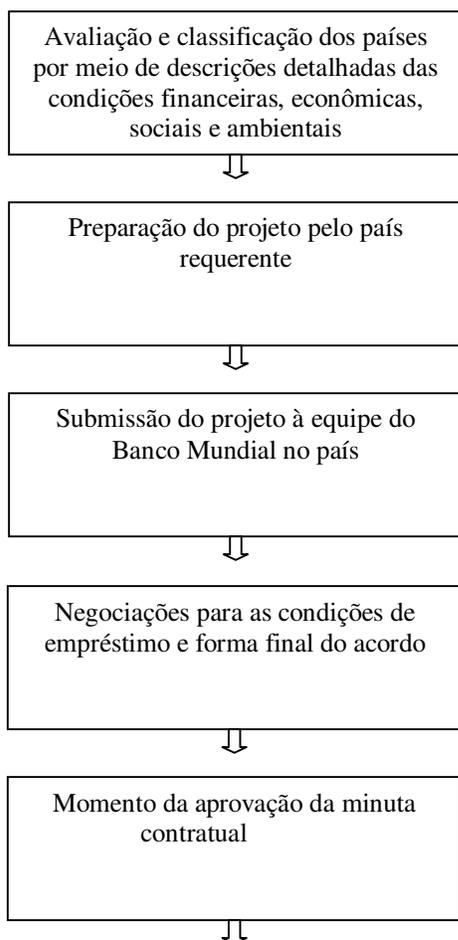
Através do quadro acima podemos perceber ainda que a maior parte dos projetos que o Banco Mundial financiou para o Brasil no período considerado foram implementados nas regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste, evidenciando uma característica muito comum dos projetos de autoria do BM: a focalização geográfica e setorial, que reafirmava a todo o momento a tentativa de validar seu *slogan* de “alívio à pobreza”.

Os trâmites para a consolidação de negociações de projetos com o Banco Mundial é um processo que envolve diferentes agências desta instituição e do país em questão, e são baseados em documentos que permitem ao BM cumprir as etapas das negociações por meio de uma agenda de trabalho estabelecida com o país que está pleiteando o empréstimo. O processo de negociação envolve a avaliação e classificação dos países por meio de descrição detalhada das condições financeiras, econômicas, sociais e ambientais, com vistas

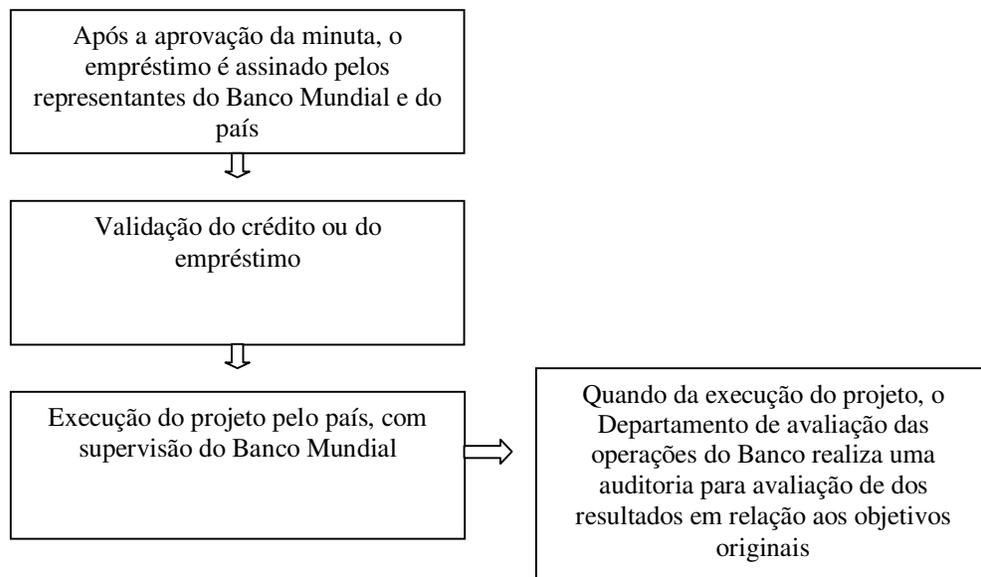
a estabelecer se tal país está apto, de acordo com os critérios do Banco, a receber o empréstimo ou o crédito desejado.

O país com o qual o Banco está em negociação é responsável pela preparação do projeto para o qual se pretende financiamento; este, por sua vez, será submetido à avaliação de uma equipe do Banco, que nesta fase das negociações, passa de 3 a 4 semanas no país em questão (Machado, 2007).

De forma resumida, podemos dizer que as negociações de um projeto com o Banco Mundial, independente da área, seguem as seguintes etapas⁹:



⁹ Para mais detalhes sobre estes procedimentos, consultar <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp062776.pdf>.



O conhecimento destas etapas pelo país que pretende acordar algum projeto de financiamento com o Banco Mundial é importante porque permite que seus negociadores se preparem para uma melhor negociação, já que no geral

“(…) as equipes que gerenciam os projetos a partir do MEC não são estruturadas especificamente para o processo de negociação. São preparadas, entretanto, para buscar informações econômicas, educacionais, etc., discutir política educacional e gerenciar a implantação do Programa” (Machado, 2007, p. 175).

Rezende Pinto (2002) faz uma análise muito pertinente do governo de Fernando Henrique Cardoso no que se refere aos recursos destinados à educação no período de 1995-2002, mostrando que, em diversos momentos, as medidas tomadas pelo governo estiveram alinhadas com as “recomendadas” pelo Banco Mundial; a criação do Fundef, que será tratada de maneira mais detalhada posteriormente, segundo este autor, é um dos momentos em que se pode perceber esse alinhamento, pela ênfase dada pelo fundo à educação fundamental.

Um dos impactos mais fortes do Fundef, segundo Rezende Pinto, foi a municipalização da educação fundamental, já que o repasse de verbas era feito com base no

número de alunos matriculados neste nível de ensino. Tal priorização do ensino fundamental advém do esforço de tentar erradicar o analfabetismo no Brasil e impulsionar o crescimento econômico. O mesmo autor também aponta que embora os acordos com o Banco Mundial tenham representado pouco quando comparados ao total que foi investido em educação - cerca de 1% -, eles tiveram grande influência na medida em que houve a adequação das políticas educacionais do país às prescrições deste organismo multilateral.

A política para o setor educacional nos anos FHC considerou que os recursos existentes para a educação no Brasil eram suficientes, sendo necessário apenas gerir melhor sua utilização; recursos adicionais deveriam vir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos “amigos da escola¹⁰”. Além disso, as medidas tomadas pelo governo FHC priorizaram o ensino fundamental em detrimento do ensino superior e infantil e estimulou uma maior integração entre empresa e escola, uma vez que assumiu a responsabilidade de atender às demandas empresariais. A educação e a capacitação profissional seriam condições *sine quo non* para que houvesse desenvolvimento no país, já que ambas dariam subsídios para que os trabalhadores fossem capazes de utilizar as novas tecnologias (Neves, 2000).

As mudanças ocorridas na direção da política econômica brasileira, sobretudo a partir de 1994, alimentaram essa discussão no Brasil, já que foi nesta época que a economia nacional foi aberta de forma abrupta à competição internacional. Além disso, na década de 90, com a adoção de medidas para reformas do aparelho do Estado, há a sobreposição de

¹⁰ Os amigos da escola é um projeto criado pela Rede Globo de Televisão. Trata-se de uma convocação da sociedade brasileira para contribuir voluntariamente de alguma forma para a educação de jovens e adultos do país. O pano de fundo desta iniciativa é a concepção de que a educação é responsabilidade tanto do Estado como da sociedade civil. As críticas sobre o programa recaem na questão sobre o afastamento do Estado de suas responsabilidades na educação pública (consultar SOUZA, Silvana Aparecida de. *O projeto “Amigos da Escola e a “Gestão Compartilhada no Paraná: primeiras aproximações)*, sobre a privatização da educação proporcionada por essa iniciativa (ver texto de MARANHÃO, Helena Ponce. *Das 'reinações globais' no 'público': notas sobre o projeto Amigos da Escola)*, entre outras.

um Estado que diminui suas funções no campo social, atribuindo-as à iniciativa privada (Lima, 2002), um dos traços principais da política neoliberal (Moraes, 2001). A contradição desta proposta está no fato de que apesar deste discurso antiestatista, há a idéia implícita de que é preciso um Estado que garanta as condições propícias para a expansão do mercado e para o alívio da pobreza dos mais necessitados. Nesse sentido, o investimento em educação é justificado pelo alto custo econômico e social da exclusão; as classes dominantes receiam que um rebaixamento nas condições de vida além do aceitável provoque uma luta de classes que ganhe proporções incontroláveis por parte dos governos (Del Pino, 2000).

Desta maneira, ao mesmo tempo em que há uma responsabilização do Estado pelo caos social em que se encontram os países mais pobres, há a necessidade de que esse mesmo Estado mude seu rol de atuação e redefina seu papel na sociedade, pois somente assim será possível haver uma transformação benéfica à continuação do desenvolvimento do sistema capitalista e, em última instância, da afirmação das ideias neoliberais.

É possível identificar algumas características do neoliberalismo nessas medidas com base nos elementos elencados por Del Pino (2000) em suas considerações sobre o caráter mínimo do Estado, que se expressa na deterioração das políticas públicas, na incapacidade de conter o desemprego em massa, na baixa aplicação de recursos públicos para a educação e a saúde, na contenção de gastos com os servidores públicos, entre outras medidas que configuram um modelo de Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital¹¹.

A propaganda que mostrava que os gastos com educação no país foram comparáveis àqueles de países da OCDE, ou seja, dos países desenvolvidos, também foi uma tônica do governo FHC. Contudo, ao se avaliar de maneira detida a bibliografia existente sobre o período, percebe-se que os números, estatísticas etc, foram utilizados, mais uma vez, para

¹¹ Alusão ao conceito de Estado *mini-max*, de Eder Sader.

mascarar uma realidade social que não é capaz de se sustentar sob uma análise mais cuidadosa. O Fundef é um exemplo disso, pois não houve um aumento real dos gastos públicos em educação após sua implantação; o que ocorreu foi um aumento da receita dos municípios – com as verbas já existentes - em virtude dos critérios do repasse de dinheiro do Fundo foi uma consequência dos esforços municipais para recuperar as verbas depositadas no Fundo, que era proporcional ao número de crianças que freqüentavam a o ensino fundamental) e político (recomendações do Banco Mundial).

De acordo com documentos produzidos na época pelo Banco Mundial, o principal vilão do crescimento econômico dos chamados países em desenvolvimento é o modelo de Estado adotado pelos mesmos. Permeado por relações patrimonialistas, ele beneficiaria apenas a parcela mais rica da população, prejudicando as forças do mercado internacional e o amadurecimento da iniciativa privada. Contudo, como já falado anteriormente, esse mesmo Estado é apontado como um agente que tem a possibilidade de reverter esse processo, levando as nações ao progresso. Isso demonstra um descompasso, já que se pressupõe que a doença deve ser tratada pelo mesmo organismo que a causou. (Castro, 2004).

No Brasil mesmo temos um exemplo deste descompasso, já que no documento que regulamenta o Projeto para a Melhoria da Qualidade da Educação Básica no Ceará, firmado em 2000, não há a defesa de um Estado enxuto para garantir o crescimento econômico e a redução da pobreza, mas sim a defesa da presença do Estado para garantir o atendimento educacional aos mais pobres (Brito e Ferreira, 2004).

Um dos aspectos mais perversos, na avaliação desta pesquisa, da atuação do Banco Mundial na educação brasileira – e argentina – é a de que muitas orientações que vêm sendo seguidas são oriundas de elementos estrangeiros, os quais desconsideram a realidade

dos países em que procuram interferir, fazendo com que as medidas tomadas não solucionem os problemas educacionais locais. Torres afirma que

“(…) as estratégias propostas pelo BM para o mundo em desenvolvimento foram em grande parte pensadas de acordo com a realidade africana e, especificamente, da África Sub-Saariana, uma das regiões mais pobres e com os indicadores educativos mais baixos do mundo” (2000, p. 126-127).

No Brasil, a receptividade do Ministério da Educação (MEC) em relação aos recursos do Banco Mundial,

“(…) se deve às expectativas geradas pelas vantagens técnicas e financeiras atribuídas aos projetos, principalmente quanto às expectativas de impactos pelo aporte de recursos adicionais e pela capacidade de intervenção nas distorções estruturais” (Castro, 2001, p. 27).

Vemos que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso os problemas dos programas sociais foram identificados com a falta de planejamento e coordenação, competências mal definidas entre os entes da federação, bem como falta de prioridades e critérios de redistribuição, julgamento que vai ao encontro com as ideias propagadas pelo Banco Mundial. Desta maneira, não há como negar a presença e a influência das recomendações presentes nos projetos do BM no Brasil, mas é preciso ressaltar as medidas tomadas internamente para que essas diretrizes externas vingassem em território nacional. Essa será a discussão apresentada no segundo capítulo, parte em que trataremos das mudanças ocorridas na educação no país.

Ao terminar a Conferência Mundial “Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, 155 representantes de governos, agências internacionais, organizações não-governamentais, associações profissionais e personalidades do mundo educativo firmaram uma proposta para os destinos da educação básica. Algumas metas foram fixadas¹² e, na década de 90, várias reuniões de avaliação e de ajuste de rota ocorreram. Tais metas deram origem a documentos oficiais do BM que sugeriam estratégias para a implementação das propostas que foram aprovadas. Antes de prosseguirmos com a discussão, é necessário que prestemos a devida atenção ao termo educação básica, que mesmo dentro do BM possui vários significados.

A título de ilustração, há um estudo chamado “A educação na África Sub-Saariana” de 1988, segundo o qual a educação básica incluiria a educação não-formal de jovens e adultos e se referia à instrução em leitura, escrita e cálculo e “posteriormente, a educação básica passou a ser equivalente à educação de primeiro grau” (Torres, 2000, p. 132). Já em 1995, esta nomenclatura passou a incluir a educação secundária, o que requer cerca de oito anos de instrução. Além disso, a educação da qual se fala aqui é formal (ou seja, esferas como a família, comunidade, etc., ficam às margens do processo) e destinada às crianças (já que são considerados cerca de oito anos de instrução), ficando os adultos também à margem do processo.

Essa é uma visão restrita da educação, se levarmos em consideração as diretrizes de Jomtien, evento financiado pelo próprio BM. Veja no quadro abaixo as características da visão restrita e da visão ampliada sobre as quais fala a autora:

¹² Ver metas em <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>.

Quadro 4:

Educação Básica	
Visão restrita	Visão ampliada
Dirige-se a crianças	Dirige-se a crianças, jovens e adultos
Realiza-se no equipamento escolar	Realiza-se dentro e fora do equipamento escolar
Equivale à educação de primeiro grau ou a algum nível escolar estabelecido	Não se mede pelo número de anos de estudo, mas pelo efetivamente aprendido
Garante-se através do ensino de várias matérias	Garante-se através da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem
Reconhece como válido um único tipo de saber: o adquirido no equipamento escolar	Reconhece diversos tipos e fontes de saber, incluídos saberes tradicionais
Limita-se a um período de vida da pessoa	Dura a vida toda e se inicia no nascimento
É homogênea, igual para todos	É diferenciada (já que são diferentes as necessidades básicas de aprendizagem dos diversos grupos e culturas)
É estática, mantém-se relativamente inalterada	É dinâmica, muda ao longo do tempo
É responsabilidade do Ministério da Educação	Envolve todos os ministérios e instâncias governamentais responsáveis por ações educativas
Guia-se por enfoques e políticas setoriais	Requer enfoques e políticas inter-setoriais
É responsabilidade do Estado	É responsabilidade do Estado e de toda a sociedade e exige, portanto, construção de consenso e coordenação de ações

Fonte: Torres, 2000.

Torres (1999) diz que a Educação para Todos equivale à educação básica para todos, esta última entendida como uma educação capaz de fazer com que as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos sejam satisfeitas. Acrescenta ainda que

“[estas necessidades básicas de aprendizagem] se definiam como aqueles conhecimentos teóricos e práticos, destrezas, valores e atitudes que, em cada caso, e em cada circunstância e momento concreto, resultam indispensáveis para que as pessoas possam encarar suas necessidades básicas em sete frentes: a sobrevivência, desenvolvimento pleno das próprias capacidades, alcance de uma vida e um trabalho dignos, uma participação plena no desenvolvimento, o melhoramento da qualidade de vida, tomada de decisões e a possibilidade de continuar aprendendo” (p.11).

Nem todas as metas da Conferência foram alcançadas, pois o processo apresentou muitas distorções entre o que foi proposto e o que foi realizado ao longo da década de 90. Por exemplo: as mudanças que deveriam ocorrer na educação básica como um todo foram, na verdade, traduzidas em ações em um só segmento deste nível educacional – a educação fundamental – em países como Brasil. O quadro abaixo mostra essas diferenças:

Quadro 5

Educação para Todos	
Proposta	Resposta
1. Educação para Todos	Educação para Crianças
2. Educação básica	Educação primária
3. Universalização da educação básica	Universalização do acesso à educação primária
4. Necessidades básicas de aprendizagem	Necessidades mínimas de aprendizagem
5. Concentrar a atenção na aprendizagem	Melhorar e avaliar o rendimento escolar
6. Ampliar a visão de educação básica	Ampliar o tempo (em anos) da escolaridade obrigatória
7. Educação básica como cimento de aprendizagens posteriores	Educação básica como um fim em si mesma
8. Melhorar condições de aprendizagem	Melhorar condições internas da instituição escolar
9. Todos os países	Países em desenvolvimento
10. Responsabilidade dos países - organismos governamentais e não-governamentais	Responsabilidade dos países

Fontes: Torres, 1999.

Vemos, pois, que muitos dos elementos presentes na reforma educacional na Argentina e no Brasil também são frutos de propostas oriundas desta conferência, as quais mais tarde deram origem aos documentos do Banco Mundial. Para Rosa Maria Torres a discussão realizada em Jomtien dava à educação um significado amplo e geral; no entanto, as reformas educacionais implementadas nos países em desenvolvimento foram norteadas por uma visão bem restrita em relação àquela apresentada na conferência. No quadro

comparativo acima, podemos perceber que a proposta de Jomtien visava, por exemplo, uma educação básica muito mais abrangente do que aquela que foi realmente colocada em prática nestes países.

Nos anos 80, o Banco Mundial começa a creditar à educação um lugar importante dentro de suas propostas, passando a formar parte das instituições que assessoram e formulam políticas para este setor; por esse motivo, converteu-se no principal consultor educativo dos países em desenvolvimento (Echenique, 2003). Entre as diretrizes, prioriza-se a educação básica¹³ e a educação das mulheres, já que ambas estão muito vinculadas ao problema da pobreza: à primeira é dada importância por dar às pessoas capacidade técnica e de raciocínio lógico que o mundo globalizado demanda, e à segunda pelo reconhecimento do crescente papel que tem a mulher no mundo do trabalho.

As ideias propagadas pelo Banco Mundial são parte de um conjunto bem estruturado que visa, ao menos em teoria, melhorar o acesso à equidade e à qualidade dos sistemas escolares. Puiggrós (2003) ressalta que a política educativa do governo de Carlos Saúl Menem na Argentina foi um espaço de cumprimento das diretrizes do Banco Mundial,

“(…) que propugnavam a descentralização dos sistemas escolares, sua paulatina transferência ao setor privado, o desfinanciamento da educação pública de nível médio e superior, a flexibilização da contratação docente e a aplicação de programas focalizados aos setores sociais que estavam em situações limites do ponto de vista social e da segurança (p. 185)”.

A educação, que anteriormente era considerada um bem social, passou a ser um elemento do mercado, funcionando sob sua lógica. Durante o governo Menem, foram aprovados quatro projetos com o Banco Mundial que tinham a educação como setor

¹³ No começo dos anos 90, “educação básica” para o BM era educação primária; em 1996, o banco dá essa denominação à educação primária mais o primeiro ciclo da educação secundária.

principal de destino do financiamento. Os montantes de tais projetos resultam em um total de U\$ 589,5 milhões.

Quadro 6

Projetos para a educação na Argentina – Período Menem				
Projetos para a educação	Valores aprovados (em milhões de US\$)			
	1994	1995	1998	Total
Descentralização e melhoramento da educação secundária	190,0			190,0
Projeto de Reforma para a Educação Superior		165,0		165,0
Descentralização e Melhoramento da Educação Secundária: Projeto de Desenvolvimento da Educação Polimodal		115,5		115,0
Educação Secundária 3			119, 0	119, 0
Total				589,5

Fonte: Site do Banco Mundial. Elaboração própria.

No marco da reforma educativa do governo Menem, havia duas grandes linhas de transformação: a primeira é a da descentralização, que consistia na transferência da administração do secundário, superior não-universitário, educação especial, educação de adulto e educação artística da Nação para as províncias ou municípios, e a segunda é a aplicação da Lei Federal da Educação de 1993, que introduziu mudanças de grande importância: aumento dos anos de escolaridade; modificação da estrutura organizativa do sistema educativo; configuração de um marco legal regulatório que institui as normas referentes à organização e unidade do sistema nacional de educação em seu conjunto (Corbalán, 2002).

Através do quadro acima, observamos que o maior valor aprovado, U\$ 190,0 milhões, é destinado justamente a um projeto que trata da descentralização que é, no marco

da reforma educativa durante o período Menem, uma das duas grandes linhas das transformações que deveriam ocorrer no setor.

É importante ressaltar também que dos quatro projetos aprovados entre o Banco Mundial e a Argentina, apenas um (Educação Secundária 3) não foi firmado na esfera do governo nacional, o que mostra que as negociações do período foram mais centralizadas em seu âmbito.

Menem teve quatro ministros da educação¹⁴ dentre os quais Antonio Salonia e Jorge Rodriguez; o primeiro tentou se distanciar do discurso da “efiencitização” de autoria do Banco Mundial, razão pela qual foi substituído por Jorge Rodriguez que, em sua gestão, entregou a política educativa nacional nas mãos de equipes externas que conheciam superficialmente a realidade argentina. Além disso, funcionários do Ministério da Economia, como Ricardo Zinn e Juan Llach participaram de maneira incisiva na formulação de propostas para o sistema educativo argentino entre os anos 80 e 90 (Echenique, 2003), o que em alguma medida demonstra a lógica econômica de funcionamento para a formulação destas propostas.

Neste contexto de aproximação entre as equipes externas e o ministério da educação argentino, o Banco Mundial, acompanhado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros organismos internacionais, situou no país uma equipe de técnicos cujas promessas de financiamento de programas e capacidade de convicção facilitaram a construção de um vínculo de trabalho que se fez permanente. Os bancos liderados pelos Estados Unidos são, desde então, atores internos da política educativa argentina (Puiggrós, 2003, p.185).

¹⁴ Os outros dois foram Susana Decibe e Manuel García Solá, respectivamente.

Mesmo sendo o caso argentino, juntamente com o do México, alardeado pelo BM como bem-sucedido, a pobreza continuou se alastrando, pois os programas de ajuste implementados nesses países tinham o objetivo de

“(...) assegurar o pagamento da dívida e transformar a estrutura econômica dos países de forma a fazer desaparecer características julgadas indesejáveis e inconvenientes ao novo padrão de desenvolvimento (neoliberal): protecionismo, excesso de regulação, intervencionismo, etc (...)” (Soares, 2000, p. 23).

No início dos anos 1990, o ministro da economia nomeado por Menem, Domingo Cavallo, em um plano para conter a hiperinflação, atrelou o peso argentino ao dólar americano por meio da chamada Lei de Conversibilidade, numa paridade fixa de 1 para 1. Ao mesmo tempo, o governo abriu a economia, reduziu direitos trabalhistas e privatizou empresas estatais. Além disso, entre fevereiro e março de 1990 ocorreram inúmeros saques a comércios, situação que refletia a tensão sob a qual se encontrava o país.

Essas medidas pareciam funcionar bem, já que a inflação tinha sido controlada e a economia voltou a crescer. Contudo, esse atrelamento do peso ao dólar fez com que os produtos argentinos perdessem competitividade no exterior e os produtos de outros países entrassem com preço baixo no país, o que gerou crescente déficit comercial, falência de diversas empresas nacionais, aumento do desemprego e crescimento da pobreza.

Reeleito em 1995, Menem demitiu Domingo Cavallo diante da péssima situação em que se encontrava a economia do país e nomeou Roque Fernández para o cargo; este, porém, manteve a mesma política econômica de seu antecessor. Além disso, Roque Fernández foi autor de um decreto que cortou gastos no orçamento em um total de um

bilhão de dólares, para atender exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), que provocou uma redução de 280 milhões de dólares nas verbas do ministério da educação.

Neste período de turbulências econômicas e políticas, é importante mencionar que os movimentos sociais estiveram sempre presentes; durante o governo Menem, por exemplo, houve nove greves gerais (cinco delas convocadas pela Confederação Geral do Trabalho - CGT) que protestavam contra a política econômica e social do Governo Nacional em geral ou contra políticas específicas no campo do trabalho (Cotarelo, 2000). E não foram só essas: a partir do motim de Santiago de Estero¹⁵, até o fim do governo Menem, existem 76 registros de protestos que possuíam as mesmas características daquele motim; destes 76 protestos, 47 ocorreram em 1995, ano em que Menem foi reeleito em meio a uma situação social e econômica muito difícil, agravada pelas conseqüências que a crise mexicana do final de 1994¹⁶ trouxe aos chamados países emergentes, como Brasil e Argentina. Além desses, entre o mesmo período de dezembro de 1993 e dezembro de 1999, há registros de 1.587 protestos que se deram por meio de manifestações de rua, concentrações, marchas, greves, ocupações, greves de fome, boicotes, instalações de barracas (idem).

Importante destacar que entre estas últimas, a mais conhecida e longa (durou de abril de 1997 a dezembro de 1999, 1003 dias) foi justamente a da *Carpa Blanca* (Marcha Branca) dos docentes da Confederação dos Trabalhadores da Educação da República Argentina (CTERA) em frente ao Congresso Nacional em prol da aprovação de um fundo

¹⁵ Em 1993, trabalhadores estatais e camadas mais pobres da população assaltaram, incendiaram e saquearam edifícios dos três poderes da província, bem como casas dos principais dirigentes locais. Essa data é tomada como ponto de partida pela autora porque significou uma mudança nas características deste tipo de mobilização.

¹⁶ No final de 1994, o México passou por sérias dificuldades para quitar seus compromissos externos. A partir daí sua moeda foi desvalorizada e a economia entrou em recessão. A crise mexicana teve impacto imediato sobre a Argentina, Brasil e outros países ditos emergentes, que precisaram alterar suas políticas macroeconômicas para atrair capital externo, elaborar uma política fiscal com cortes nos gastos públicos e alterar as políticas cambiais. Fonte: <http://www.dieese.org.br/esp/real/crisereal.xml>.

de financiamento para a educação que incluísse a recomposição salarial e impostos progressivos para financiá-lo. Neste período grupos de professores “(...) provenientes de distintas partes do país, se instalavam nela [na carpa branca] e iam alternando um jejum de protesto que se prolongaria durante mais de dois anos de forma ininterrupta por uma melhora salarial” (Morduchowicz, 2002, p. 54).

Em um primeiro momento, a resposta do Ministério da Educação foi um projeto de financiamento educacional que supunha a reforma dos regimes trabalhistas docentes, mas a CTERA se opõe e as negociações não avançaram. No final do ano de 1997, houve negociações com o Banco Mundial para a obtenção de um crédito que auxiliaria nessas mudanças, que fracassaram porque o Banco considerou que a proposta não era vantajosa.

Com a responsabilidade de dar uma solução para o problema que representava as reivindicações dos professores da *Carpa Blanca*, o governo propõe um Fundo Nacional de Incentivo ao Docente (FONID), que seria financiado com um imposto criado sobre os automóveis. Essa medida gerou um descontentamento tanto nos professores – pois não havia garantia de continuidade do imposto e, portanto, do pagamento do Fundo - como nos empresários do ramo dos transportes. Somente quando há a incorporação do incentivo docente no orçamento nacional e a extinção do imposto sobre os automóveis é que a CTERA decide levantar a *Carpa Blanca*.

As mudanças ocorridas na Argentina na área econômica nos anos 90 tiveram conseqüências também para a área social e, portanto, para a educação; ao colocar em prática as recomendações econômicas e educacionais do Banco Mundial, o governo de Carlos Saul Menem promoveu a diminuição da responsabilidade do Estado como financiador e fornecedor da educação pública.

Não há o estabelecimento, como no Brasil, de um fundo contábil para o financiamento de determinado nível de ensino, mas as mudanças introduzidas pela Lei de Transferências (24.049/91) e pela Lei Federal de Educação (24.195/93) foram capazes de modificar toda a “espinha dorsal” da organização do sistema de ensino argentino. Esses assuntos serão tratados no capítulo 3.

Capítulo 2: BRASIL

2.1 Mapeamento das pesquisas em políticas públicas

Pode-se dizer que a pesquisa social em políticas públicas se origina nos séculos XIX e XX nos Estados Unidos e na Inglaterra, objetivando colocar em pauta problemas sociais, especialmente aqueles relacionados à área da saúde.

Atualmente, o campo das políticas públicas cresce muito, o que pode ser evidenciado, por exemplo, pelo grande número de cursos e disciplinas que são a ela relacionados nos cursos universitários, tanto no Brasil como no mundo.

A situação de precariedade social vivida por diversos países, bem como as iniciativas governamentais que visam atenuar os efeitos dessa situação, têm feito com que o estudo das políticas públicas na área social ganhe maior impulso, em que a análise parte desde a formulação até a avaliação dessas políticas.

Especificamente nas políticas educacionais, as mudanças ocorridas na década de 80 também suscitaram inúmeros trabalhos no meio acadêmico. O financiamento da educação é alvo crescente de pesquisas, principalmente as que focam a educação básica em virtude das mudanças ocorridas a partir de 1996.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério – Fundef -, por exemplo, é alvo de interesse desde o processo de formulação até a avaliação de seus impactos nas redes escolares de estados e municípios. Alguns estudos têm sido elaborados por órgãos governamentais como Ipea¹⁷, que produziu o Balanço do primeiro

¹⁷ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

ano do Fundef em 1999, e o Inep¹⁸, cujos pesquisadores publicam periodicamente análises sobre a educação básica.¹⁹

Na produção acadêmica, podemos citar Farenzena (UFRGS, 2001): “Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira – continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987 - 1996)”, tese que enfatiza as diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira, propugnadas ou estabelecidas no ordenamento constitucional-legal, entre 1987 a 1996, e analisa seu movimento textual a partir da articulação com as bases que lhes dão funcionalidade. Rodriguez (Unicamp, 1999) discute, em sua tese, o processo de descentralização das políticas educacionais de 1987 a 1994 e refere-se aos impactos dos conflitos federativos que dominaram este processo. Este trabalho apresenta uma interpretação do período que se situa entre a constituição de 1988 e a aprovação da Emenda 14/96 que determina a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Já Castro (1997) analisa o processo de gasto público da área de educação no Brasil ao focar o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80, apresentando eventuais contribuições para o debate sobre o processo de gasto público da área de educação e sobre o financiamento da educação no Brasil.²⁰

2.2 O contexto brasileiro

Galvão (2007, p. 35) aponta que as ideias neoliberais se difundem no Brasil nos anos 80, numa conjuntura marcada pela crise do Estado desenvolvimentista, que

¹⁸ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC),

¹⁹ No site de ambos os órgãos há uma sessão chamada “textos para discussão”, onde se encontra a maior parte dos documentos que aqui faço alusão.

²⁰ É importante ressaltar que há muitos outros trabalhos publicados; os que aqui foram citados servem apenas para ilustrar essa vasta produção.

apresentava crise da dívida externa e desequilíbrio do balanço de pagamentos – agravado pela suspensão dos fluxos financeiros internacionais. Na América Latina, os primeiros países a adotarem o neoliberalismo foram o Chile de Pinochet (1973) e a Argentina dos generais e do ministro Martinez de Hoz (1976). Na década de 80, foi a vez da Bolívia, em 1985; México, em 1988 com Salinas de Gortari; em 1989, novamente a Argentina, desta vez com Menem; também em 1989, Venezuela com Carlos Andrés Perez e Fujimori, no Peru, em 1990 (Moraes, 1997).

Fernando Collor de Mello, na década de 90, divulgou exaustivamente uma política de defesa à privatização de empresas estatais, em que a privatização destas e dos serviços públicos eram suas principais ações, bem como a desregulamentação das leis trabalhistas. A política econômica do governo Collor colocou o movimento sindical na defensiva, pois seu enfraquecimento era estratégico para a consolidação do neoliberalismo (Boito Jr., 1998, p. 135).

Em março de 1990, o Brasil participou da Conferência de Educação para Todos²¹, realizada em Jomtien, na Tailândia, na qual o Banco Mundial, co-patrocinador do evento, inaugurou uma política que priorizava o ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino, além de relativizar o dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é dever da sociedade em geral. Essa declaração “(...) estabelecia como meta principal a universalização, nos países signatários, do acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos” (Rezende Pinto, 2002, p. 111). Como um dos resultados desta conferência, o Banco Mundial elaborou o documento *Prioridades y estrategias para la educación*, em 1995.

²¹ Além do Banco Mundial, essa conferência contou com o apoio da UNESCO e do UNICEF. (Pinto, 2002, p. 111).

Em 1993, foi realizada em Brasília a “Semana Nacional de Educação para Todos”, que resultou no “Compromisso Nacional de Educação para Todos” cujo objetivo era elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos”, que tinha como uma das metas o aumento progressivo da remuneração do magistério público através de “(...) um plano de carreira. que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salário e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social”. (Brasil, 1994, p. 42)

Almejando alcançar este objetivo, em julho de 1994 (durante o governo Itamar), foi assinado o “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica”²², que foi ignorado pelo governo FHC já que, com o Fundef, a proposta de seu governo foi um **salário médio** de R\$ 300,00 (em valores de dezembro de 1996) no lugar de um **piso salarial** nacional de R\$ 300,00 (em valores de julho de 1994) (Rezende Pinto, 2002).

Além disso, o governo FHC assumiu prontamente a tarefa de preparar mão-de-obra com vistas a atender às demandas empresariais, buscando promover uma maior integração entre empresa e escola. Essa conduta se estenderia à estrutura educacional como um todo, reservando um papel muito importante

“(...) à universalização da escolarização básica e à formação no ambiente de trabalho e na reciclagem do trabalhador evidenciando que a atenção governamental neste final de século está voltada prioritariamente, a curto, médio e longo prazos, para a elevação do nível de racionalidade do trabalho simples – as novas gerações de trabalhadores desqualificados – e, concomitantemente, à formação, em caráter supletivo, de parcela de parcela da atual força de trabalho simples, dentro de uma lógica utilitarista de remoção de obstáculos à superação da crise contemporânea de acumulação capitalista.” (Neves, 2000, p. 79).

²² Esse acordo estabelecia o Piso Salarial Profissional Nacional de R\$ 300. (Pinto, 2002, p. 112)

No contexto neoliberal, as questões educacionais são tratadas como questões puramente técnicas, ou seja, de eficácia / ineficácia na gestão e administração de capital e pessoas, e não como questões políticas, ou seja, como resultados de lutas referentes à distribuição desigual de recursos. Não por acaso, a análise econômica se transformou na metodologia principal do Banco Mundial para a definição de políticas educativas (Coraggio, 2000, p.95) e suas propostas são feitas basicamente por economistas, dentro da lógica e da análise econômica. (Torres, 2000, p. 138). É a educação pública funcionando à semelhança do mercado.

A relação entre o Banco Mundial e as políticas implementadas na área educacional no Brasil pôde ser constatada principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o presidente em questão concentrou grandes investimentos justamente na educação básica, ou seja, no mesmo nível de ensino em que o Banco Mundial estimula os países a concentrarem seus recursos. Os dois excertos a seguir, demonstram as justificativas e as concepções que nortearam a formulação das propostas educacionais prescritas pelo Banco Mundial aos chamados países em desenvolvimento no que diz respeito à educação básica:

A educação básica abarca conhecimentos gerais como a linguagem, as ciências e as matemáticas e a capacidade de comunicação, que proporcionam a base para a educação e capacitação posteriores. Inclui também o desenvolvimento das aptidões necessárias para o lugar de trabalho. (BM, 1996, p.02. Tradução nossa)

A educação, e especialmente a educação básica (primária e secundária de primeiro ciclo), contribui também para reduzir a pobreza na medida em que aumenta a produtividade de trabalho dos pobres, reduz a fecundidade e melhora a saúde, e capacita as pessoas para que participem plenamente na economia e na sociedade. (Idem, p. 21. Tradução nossa)

Nos trechos acima citados, o Banco Mundial explicita que um dos seus objetivos é uma educação básica no sentido mais literal da palavra, ou seja, aquela que dê, principalmente aos pobres, capacidades básicas para a realização de trabalhos em áreas gerais, visto que as competências consideradas básicas não incluem muita especialização ou qualificação. Não há preocupação em relação à formação humana do indivíduo; o que se pretende é atender aos mecanismos sociais e políticos de reprodução das relações sociais baseados na dominação de classe.

Apesar destas considerações, é preciso salientar que a universalização do ensino fundamental é um preceito constitucional no Brasil; por esse motivo, não se pode afirmar que a priorização de políticas neste nível de ensino tenha sido unicamente um atendimento às recomendações de organismos estrangeiros como o Banco Mundial.

2.3 Fontes de financiamento da educação no Brasil

Para entender o financiamento da educação no Brasil na década de 90, cabe aqui fazer um resgate no que diz respeito às mudanças ocorridas nos anos 80, uma vez que as mesmas são importantes por terem influenciado de maneira decisiva o financiamento da educação brasileira nas décadas posteriores. Dentre elas, ressaltamos a derrocada da política educacional do regime militar, a Emenda Calmon em 1983, e a Constituição Federal de 1988 (CF).

Esse período é importante, ainda, porque houve por parte dos educadores mobilizações que se materializaram não somente pela organização política dos mesmos, mas também pela circulação de novas ideias pedagógicas. Desse processo surgiram várias entidades, tais como a Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de

Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), além do fortalecimento da Confederação de Professores do Brasil (CPB)²³. O surgimento dessas entidades resultou numa produção científica comprometida com "a construção de uma escola pública de qualidade" e a sua difusão (Saviani, 2007 p. 402, apud Alves, 2008).

O contexto brasileiro em 1980 era de lenta e complexa abertura política, redução na taxa de crescimento econômico e outras agruras econômicas, situação que ocorria não só no Brasil, mas na maioria das economias da América Latina: era a “década perdida”. Essa expressão é uma referência à estagnação econômica vivida não só pelo Brasil, mas também pela América Latina, lugares onde os anos 80 são sinônimos de crises econômicas, volatilidade de mercados e baixo crescimento do PIB²⁴.

Desemprego, estagnação econômica, inflação elevada e perda do poder de consumo da população são algumas das características dessa época. É neste momento também que há uma grande demanda para a ampliação da participação popular (voto, movimentos populares) e pelos direitos de cidadania, o que faz com que o mesmo período seja considerado por outros cientistas sociais uma década de conquistas e não de perdas (Moraes, 2001). Especialmente no caso brasileiro, os anos 80 significaram o final de uma grande expansão econômica por causa do que ficou conhecido como “milagre econômico”. Diante deste quadro, cabe perguntar: como fica a educação nesta década? Vale lembrar que desde meados da década de 70 crescia a reivindicação por mudanças na área educacional.

Em relação à situação geral da educação em meados da década de 80, é possível citar os seguintes dados:

²³ Transformada em Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) em 1989.

²⁴ Produto Interno Bruto. Corresponde ao valor total de todos os produtos e serviços gerados dentro do país.

“(...) 50% das crianças repetiam ou eram excluídos ao longo da 1ª série do 1º grau, 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações.” (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2007, p. 37).

Ainda em relação ao analfabetismo no Brasil, no mesmo período, 25,4% do total da população eram analfabetas; o analfabetismo se fazia presente, ainda, em 16,5% da população entre 15 e 19 anos e em 15,6% da população entre 20 e 26 anos. A maior parte dessa porcentagem, no entanto, se refere às pessoas com mais de 50 anos, cuja porcentagem de analfabetismo na década de 80 era de 43,9%. (Draibe, 1999)

Uma das grandes metas do período a partir de 1985 era assegurar a educação básica a todas as crianças de sete a 14 anos, sendo esta idéia expressa no I PND/NR (Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República). Importante ressaltar que a educação básica é um nível de ensino assegurado pela Constituição

“(...) e a intervenção estatal no sentido de provê-la remonta aos anos 30. No entanto, apesar de historicamente os textos constitucionais e legais virem traçando objetivos e normas nesse sentido e malgrado ações efetivas do Estado nesta direção, estamos longe da universalização”. (Nepp, 1985, p. 185).

Além desses acontecimentos, a eleição direta de governadores a partir de 1982 deu a esses políticos a oportunidade de implementarem políticas educacionais próprias. Nesse contexto, foi organizado o Fórum de Secretários da Educação (transformado depois em Conselho – CONSED), que reunia secretários de educação do Brasil e possuía dois objetivos básicos: democratização e melhoria da qualidade da educação pública nacional e interferência na formulação e na realização das políticas educacionais, com o fortalecimento da participação dos estados na definição das mesmas.

É importante citar que o CONSED, nos anos 80, teve uma posição mais contestadora, fato que se percebe em seus próprios objetivos básicos, expostos anteriormente. Porém, na década de 90, há uma mudança na característica de sua posição, que passa a ser de conciliação e de parceria com o MEC (Ministério da Educação); esta nova posição é manifestada por meio não somente do apoio às medidas educacionais propostas pelo Ministério, como também pela apresentação e formulação de políticas educacionais de maneira conjunta com o mesmo, o que confere ao CONSED um papel imprescindível na operacionalização dessas políticas (Aguiar, 2002).

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela estrutura educacional brasileira, consolidando assim três organizações de ensino públicas baseadas na colaboração dos entes federados. Desta maneira, cada instância do poder público tem sua parcela de responsabilidade para manter e expandir a educação, o que pressupõe gastos e fontes de recursos para seu financiamento. Neste contexto, as mudanças ocorridas na legislação nos anos 80, que vigoram até hoje, tiveram um papel importante no financiamento da educação pública

Nos anos 80, a base do financiamento da educação no Brasil era constituída de recursos oriundos de duas fontes: a receita de impostos da União, Estados e Municípios e os recursos extra-fiscais específicos, provenientes sobretudo do FINSOCIAL, do Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Social (FAS) e do salário-educação.

O Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL²⁵ –, criado em 1982, era uma contribuição destinada a financiar investimentos públicos assistenciais nas áreas de educação, saúde, alimentação e habitação. Seus recursos provinham da alíquota de 0,5% que incide sobre a receita bruta de empresas privadas e públicas, instituições financeiras e sociedades seguradoras. (Melchior, 1987). Em 1988, cerca de 20% dos recursos do

²⁵ Tributo extinto com o surgimento do COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), que é uma das três contribuições sociais mais utilizadas na área da educação.

FINSOCIAL apoiaram programas de expansão da pré-escola, do material didático escolar e da merenda escolar entre outros. (Melchior, 1997).

O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS -, criado em 1974 e constituído por recursos provenientes da renda líquida das loterias esportiva federal e da loteria, veio como resposta ao caos no setor social e tinha como principal objetivo financiar projetos de caráter social, tanto públicos quando privados, nas áreas de educação, saúde, saneamento, trabalho, previdência e justiça (Melchior, 1987).

O salário-educação, por sua vez, é umas das principais fontes de recursos; trata-se de uma contribuição patronal criada com o objetivo de suplementar os recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público. Assim, as empresas vinculadas à Previdência Social recolhiam aos cofres públicos uma porcentagem de 1,4%²⁶, tendo como base de cálculo o valor total da sua folha de salário. Ele foi idealizado por um grupo de educadores que apoiou o golpe militar como uma alternativa às empresas que “(...) não desejassem cumprir o preceito constitucional de 1946 que as obrigava a oferecer a escola primária aos seus empregados ou filhos destes” (Rezende Pinto, 2000, p. 56).

É importante ressaltar que ao longo de sua existência, a legislação sobre o salário-educação sofreu algumas mudanças; em 1975, por exemplo, a alíquota de 1,4% foi elevada para 2,5% sobre a folha de pagamento. Na CF de 1988, o salário-educação passou a ser destinado exclusivamente ao ensino fundamental público.

O salário-educação tem um caráter de suplemento das despesas públicas com a educação elementar, e se constituía na principal fonte de recursos para suprir as necessidades do ensino fundamental, sendo também uma forma de garantir apoio político,

²⁶ Inicialmente a Lei 4440/64 estabelecia o percentual de 2%; porém, poucos meses depois, a Lei 4863/65 reformulou esse valor e o fixou em 1,4%.

uma vez que ao fazer o repasse das verbas aos estados para a construção de escolas acabava por atender interesses de políticos locais.

Em 1983 é criada a Emenda nº 24, denominada de Emenda Calmon, que determinava os percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados nos gastos com educação pela União, estados e municípios. Pela Emenda, os estados e municípios deveriam aplicar nunca menos do que 25% e a União nunca menos de 13% de sua receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. A importância da Emenda é a retomada de uma política de vinculação²⁷ de percentuais mínimos da receita de impostos para gastos com a educação, além de definir o que era manutenção e desenvolvimento do ensino²⁸.

A porcentagem mínima que a União deveria destinar à educação sofreu uma mudança na Constituição de 1988, a qual determinou um aumento da alíquota vinculada de 13% para 18%. Em relação à destinação dos recursos, o artigo 212 da CF determina que 25% da receita de impostos dos estados e municípios seja destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Castro (2005) diz que “pode-se dizer também que a Constituição, ao ampliar a vinculação a certas fontes de financiamento, mantém o ritmo de crescimento dos gastos na área de educação que havia se iniciado na segunda metade dos anos 1980”. A partir desta data, os gastos em educação mudaram bastante: entre 1985 e 1986, passaram de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 19,7 bilhões, situando-se em níveis próximos a este valor até 1990, e “embora todos os níveis de governo tenham contribuído para a elevação do gasto em educação, pode-se dizer que o maior crescimento relativo

²⁷ A Constituição de 1967 havia suprimido esta vinculação.

²⁸ Nos termos da Lei 7348/85 que regulamenta a Emenda Calmon, as despesas com MDE são aquelas que custeiam atividades de ensino regular ou supletivo em todos os graus, incluindo o pré-escolar e a educação especial. Atividades de gestão, controle, fiscalização, estabelecimento de normas e outras, necessárias ao funcionamento regular dos sistemas de ensino, desde que abrangidas pela LDB em vigor naquele momento, também eram considerados MDE. Mais informações em VELLOSO (1990).

deve-se aos gastos da União. A participação desta esfera no gasto público em educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram sua participação de 53% para 48%, e os municípios aumentaram-na ligeiramente, passando de 17% para 18%” (Médici, 1995 apud Castro, 2005).

A vinculação de recursos prevista nas constituições brasileiras é muito importante na medida em que se garante à educação uma quantidade de recursos fixos, previstos em lei, pelos quais se pode lutar caso não haja seu repasse. Esta situação é bem diferente do caso argentino, que não permite essas vinculações.

Na década de 80, as responsabilidades de cada esfera administrativa em relação aos graus de ensino, são determinadas de forma não específica e não exclusiva: a União tem uma participação de caráter supletivo (não implanta direto na escola), uma vez que se limita a passar recursos para complementar as deficiências de estados e municípios no que se refere ao ensino de 1º e 2º graus. A maior parte dos gastos da União se concentra no ensino superior - 55% em 1982 (Nepp, 1985, p. 186).

A questão da necessidade da transparência no processo de transferência de recursos federais aos estados e municípios era uma preocupação da época; em relação a diversos temas tais como critérios de concessão dos recursos, seu volume e os resultados de sua aplicação – se eles haviam sido um mecanismo progressivo de diminuição das disparidades entre estados e municípios, se haviam representado um real acréscimo de investimento em educação, ou apenas uma substituição de recursos próprios federais (Nepp, 1985, p. 201). A política educacional proposta nos anos 80, buscava uma contraposição à postura da política educacional do regime militar, levando em consideração diagnósticos e proposições dos movimentos e entidades ligadas à educação, expressos no Manifesto da III Conferência Brasileira de Educação (CBE) em 1984.

Ao mesmo tempo em que garantiu a centralização da arrecadação de impostos nos governo federal e estadual, a CF de 1988 garantiu também um sistema de distribuição e partilha automática de receitas de impostos do governo federal para os governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, e dos governos estaduais para seus municípios.

A receita proveniente de impostos é a principal, mas não a única, fonte de financiamento da educação no Brasil: além dos impostos, a educação pode ser financiada por fontes de recursos originários da receita de outras contribuições sociais, como o salário-educação, do qual já falamos anteriormente. Desta maneira, os recursos públicos destinados à educação no Brasil são oriundos da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do DF e dos municípios; da receita de transferências constitucionais e outras transferências; da receita da contribuição social do salário-educação, entre outras. O quadro abaixo as principais fontes de recursos para a educação brasileira de acordo com a esfera:

Quadro 7

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
União 1.Orçamentários (Tesouro) Ordinários do Tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE DRU (ex-FEF/FSE) 2. Contribuições sociais Salário-educação/quota federal Contribuição sobre o lucro líquido Contribuição para a seguridade social Receitas brutas de prognósticos 3. Outras fontes Operações de Crédito Renda líquida da loteria federal Renda de órgãos autônomos Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE Diretamente arrecadados Diversos	1.Orçamentários (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e ICMS) 2.Transferências Salário-educação/quota federal Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef) Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3.Contribuição social Salário-educação/quota estadual 4.Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos	1.Orçamentários (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPM) 2.Transferências Salário-educação/quota estadual Salário-educação/quota federal Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3.Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos

Fonte: CF; LDB e demais leis ordinárias. Elaboração: Castro (2001).

A União divide a aplicação de seus recursos entre a manutenção do sistema federal, execução de programas próprios e transferências para os sistemas estaduais e municipais; os Estados adicionam os recursos recebidos da União às suas próprias fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de suas redes de ensino. Já os municípios recebem recursos dos estados e da União e que se somam também às suas receitas próprias.

Ao longo dos anos 90, percebe-se que a União se colocou cada vez mais à margem do processo de financiamento da educação, reservando para si responsabilidades de caráter

supletivo, de coordenação ou de avaliação, delegando aos estados e aos municípios responsabilidades de investimento nos níveis iniciais da educação.

Segundo Rodriguez (2001), o sistema de financiamento da educação pública no Brasil vem sendo assentado em duas lógicas principais: a primeira delas é a lógica que visa aumentar e garantir recursos para a educação pública e a segunda visa descentralizar o sistema tributário nacional revigorando o pacto federativo.

2.4 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef

O Art. 208, inciso I da Constituição Federal de 1988 diz que

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

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” .

Apesar da determinação constitucional, o que se tem até a implementação do Fundef é uma situação de completo descaso da União com esse nível de ensino, que não foi resolvida com a criação desse Fundo. A mudança do texto constitucional, através da apresentação de uma Emenda, foi uma estratégia encontrada pelo governo federal para cumprir a Constituição ao seu modo.

Esta mudança no texto constitucional foi conseguida através da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 233/95, também conhecida como “PEC da Educação” na câmara

dos deputados, que resultou na Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996.

Essa PEC é resultado da Exposição de Motivos nº 273 de 13/10/1995, que salienta que

“Tradicionalmente, ao Governo Federal tem sido atribuída a responsabilidade maior pelo ensino superior, cabendo-lhe, em relação ao ensino básico, apenas função normativa e ação supletiva, esta nunca claramente definida. Aos estados e municípios, com a autonomia que o regime federativo lhes assegura, cabe o atendimento das necessidades educacionais básicas da população, muito especialmente na faixa da educação fundamental obrigatória”.

A EC 14/96, além de restringir a obrigação do estado ao ensino fundamental de sete aos catorze anos, definiu de forma mais precisa as responsabilidades da União pelo ensino superior e pelas funções supletiva e redistributiva; aos municípios coube o atendimento prioritário ao ensino fundamental e à educação infantil e aos estados e ao Distrito Federal, a prioridade ao ensino fundamental e ao ensino médio.

Foi também por esta emenda que se criou, por dez anos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado logo a seguir pela Lei 9424, de 24 dezembro de 1996, e implantado obrigatoriamente partir de 1º de janeiro de 1998²⁹, destinando pelo menos 60% dos recursos de impostos e transferências que compõem o fundo para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental das redes estaduais e municipais, segundo suas respectivas matrículas.

O Fundef tem natureza contábil e trouxe como novidade uma mudança na estrutura de financiamento do ensino fundamental brasileiro, por meio da subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino. É um fundo instituído em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, e cujos recursos

²⁹ Exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997 em decorrência de uma lei estadual.

devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

O Fundef é constituído por 15% dos recursos provenientes de algumas transferências de impostos: do Estado – FPE (Fundo de Participação dos Estados), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação); dos Municípios – FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS, IPI-Exp. Incluem-se também 15% dos recursos da chamada Lei Kandir, que são uma compensação por parte da União às perdas financeiras de estados e municípios decorrentes da dispensa do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação. A responsabilidade de União ficou limitada ao repasse de recursos para garantir um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais nas regiões onde esse valor, definido nacionalmente, não fosse alcançado.

Os principais objetivos deste novo mecanismo de redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental eram a “(...) descentralização do ensino com eficiência e controle, a transparência na prestação de contas, valorização do magistério, redirecionamento e novas formas de alocação de verbas nos estados e municípios” (Silva, 2002, p. 173). Esses eram os objetivos previstos, os quais nem sempre foram alcançados na prática, como será visto adiante.

Os valores anuais por aluno são definidos pela razão entre o total da receita prevista para o Fundo em cada Estado e as matrículas dos alunos das redes estadual e municipais do ensino fundamental no ano anterior; esses dados são obtidos por meio do Censo Escolar realizado anualmente pelo INEP/MEC em parceria com os governos estaduais e com as prefeituras municipais. Nos anos de 1997, 1998 e 1999, foi calculado um valor único por aluno para todo o ensino fundamental, mas para o ano 2000, o Decreto nº 3.326/99 fixou

valores diferenciados: o valor por aluno da 5^a a 8^a séries e da educação especial passou a ser 5% maior do que o valor por aluno da 1^a a 4^a séries.

O financiamento de políticas públicas através da constituição de um fundo como o Fundef, se faz por meio da destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos, no caso, a educação. No caso específico que estamos tratando, os recursos do Fundo são destinados somente ao ensino fundamental público (regular e nas modalidades de educação especial), não podendo ser aplicados em outros níveis (educação infantil, ensino médio, educação superior ou supletivo) e em instituições privadas.

O Fundef, apesar de ter se mostrado um instrumento importante para garantir os investimentos em educação, além de definir um rearranjo de responsabilidades fiscais envolvendo união, estados e municípios, recebeu inúmeras críticas³⁰. O Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, votou contra a PEC 233 que criou o Fundef, pois entendia que se tratava de uma medida que não beneficiaria a educação como um todo, já que, dentre outros problemas, excluía a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

Não se pode esquecer, contudo, que apesar das críticas, um dos efeitos benéficos provocado pela implementação do Fundef foi o de promover uma “(...) equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério” (Castro, 2001, p. 19). Não é objetivo desta dissertação fazer um balanço do Fundef, mas podemos destacar que, na avaliação do governo FHC, ele foi um sucesso já que os seus quatro objetivos propostos

³⁰ Para mais informações sobre esses aspectos, consultar GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do FUNDEF: apontamento e incertezas após a sua implantação. IN: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; e BUENO, Maria Sylvania Simões (orgs). Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004; CALLEGARI, Cesar. FUNDEF: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo. São Paulo: Editora Graund: APEOESP, 2007. ARELARO, Lisete Regina Gomes Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação.

– justiça social, equidade, efetiva descentralização e melhoria do ensino e, em especial, a valorização do magistério público – grosso modo, **na avaliação do governo**, tinham sido atingidos.

No período de 1988 a 1996, durante a descentralização fiscal para estados e municípios (Rodriguez, 2001), constrangido pela lei da vinculação, o setor educacional teve aumentada significativamente sua disponibilidade de recursos orçamentários, principalmente no âmbito municipal. Em contrapartida, a oferta dos serviços educacionais por parte dos municípios foi modesta e muito focada no ensino-pré-escolar, o que evidencia que nem sempre mais dinheiro significa mais oferta de vagas.

Sucederam-se então diversas formas de desvio na execução orçamentária dos recursos da educação para outras atividades dos poderes públicos, como por exemplo, lançamento de despesas com gastos de outros setores ou secretarias na conta dos gastos com educação, a fim de cumprir a execução da aplicação dos 25% dos impostos vinculados a ela. Este foi um dos principais problemas apontados pelos foros educacionais durante a década de 1990.

A União encontrou então, nesse fato, a legitimidade para intervir na política educacional em âmbito nacional. Oito anos depois da promulgação da Constituição Federal, em 12 de dezembro de 1996, com a sanção da EC nº 14, houve uma modificação no Art. 60 dos ADCT da Constituição que alterou os percentuais de sub-vinculação e que estabeleceu que a União passaria a aplicar nunca menos que 30% (e não mais 50%) e os estados, DF e municípios, 60% dos seus recursos vinculados à educação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (MDE). Veja no quadro abaixo o que pode e o que não pode ser considerado MDE, segundo a LDB de 1996:

Quadro 8: Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

É MDE	Não é MDE
<p>1. a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>2. a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>3. o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>4. os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>5. a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>6. a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>7. a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>8. a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>1. a pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>2. a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>3. a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>4. os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>5. as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>6. corpo docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: LDB/96. Elaboração própria.

Outra mudança ocorrida especialmente a partir de 1996 foi a ampliação da municipalização do ensino fundamental em grande parte do Brasil, processo desencadeado principalmente com a promulgação da EC nº 14 e da Lei 9.424. Embora a gestão do ensino fundamental continuasse a ser partilhada pelas esferas estaduais e municipais de governo, os recursos passaram a ser distribuídos de acordo com o tamanho das redes de ensino fundamental sob a responsabilidade de cada uma.

Os governos estaduais e municipais são obrigados a contribuir com uma parcela de suas receitas para a constituição do Fundef no âmbito de cada estado os quais são, posteriormente, redistribuídos para o estado e para cada um dos governos municipais daquele estado na proporção de alunos matriculados no ensino fundamental. Por essa lógica, os municípios que porventura não tivessem muitos alunos neste nível perderiam recursos.

Para se compreender este movimento, é preciso levar em consideração que ele está intimamente ligado à posição desprivilegiada dos municípios no Sistema Tributário Nacional (STN), já que neste contexto, os municípios são os que menos recebem do total de recursos disponíveis para os entes federativos. Desta maneira, com a retenção obrigatória de receitas que pertencem aos municípios para compor o Fundef, houve uma pressão sobre suas finanças, o que induziu muitos municípios a irem buscar esses recursos retidos no Fundo.

A União seria responsável em aplicar sua receita de impostos subvinculada apenas para completar estes recursos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não atingisse o mínimo estipulado nacionalmente. A tabela abaixo mostra a evolução das matrículas neste nível de ensino, por dependência administrativa, durante os anos de vigência do Fundef:

Tabela 1: Matrículas no Ensino Fundamental durante os anos de vigência do Fundef
(em mil)

Ano/Esfera	Federal	Estadual	Municipal	Total
1996	34	18.707	11.878	30.619
1997	31	18.310	13.365	31.706
1998	29	18.279	15.806	34.114
1999	29	16.589	16.154	32.772
2000	28	16.694	15.807	32.529
2001	27	14.918	17.145	32.090
2002	26	14.236	17.653	31.915
2003	26	13.273	17.684	30.983
2004	25	12.696	17.960	30.681
2005	26	12.145	17.987	30.158

Fonte: Censos do IPEA 1995-2005. Elaboração própria.

Por meio da tabela 1 podemos ver que as matrículas na rede estadual e federal tiveram um declínio durante o período em questão, enquanto na rede municipal houve uma tendência de aumento nesses dez anos. Os dados mostram que, no geral, o patamar de crescimento de matrículas no ensino fundamental no geral, entre 1989 e 1996, foi de 5,5 milhões enquanto que no período de 1997 a 2005, época de vigência do Fundef, esse crescimento foi de 200 mil novas matrículas (Arelaro, 2007).

A municipalização do ensino fundamental é um dos resultados do processo de descentralização das políticas sociais ocorridos no Brasil, ou seja, é fruto de um período que antecede o Fundef. Aqueles que a defendem apontam que ela possibilitaria enfrentar várias situações que acabam por deixar o sistema público mais próximo à comunidade; já os que tecem críticas a esse processo dizem que não há uma real desconcentração do poder, uma vez que ele sai do governo central e acaba se concentrando em outra instância, não descentralizando efetivamente a gestão. Além disso, a estrutura educacional sob o controle do poder local pode gerar práticas políticas clientelistas e patrimonialistas num contexto eleitoral, por exemplo. (Rodriguez, 2001).

Como já apontado anteriormente, o Fundef foi um grande incentivo para que ocorresse a municipalização, pois os recursos do Fundo acabavam por ter um peso maior para os municípios do que para os estados, já que a arrecadação dos primeiros é inferior à do último. Sugere-se, pois, que no contexto aqui analisado, a questão da municipalização está intrinsecamente ligada às questões financeiras do momento, pois os municípios teriam que contribuir para o Fundo independentemente de oferecerem ou não o ensino fundamental. Segundo dados do Censo Escolar do MEC, as matrículas no ensino fundamental na rede municipal cresceram de 37% das matrículas públicas em 1996, para 47% em 1998.

A priori, de acordo com os seus postulados, o Fundef seria um exemplo inovador de política social que apresentava como seus objetivos centrais a articulação entre os três níveis de governo, incentivava a participação da sociedade na fiscalização da gestão dos recursos e definia prioridades para que fossem atingidos objetivos estratégicos de promover a justiça social uma política nacional de equidade de oportunidades educacionais, a efetiva descentralização do ensino (com prioridade para a municipalização do ensino fundamental), a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público.

Nícolas Davies (1998) critica, entre outros pontos, o fato de não ter havido um aumento de recursos para a educação básica como um todo, o que não contribuiu para o desenvolvimento da mesma. Davies critica, ainda, a existência de uma “fratura do sistema de ensino público” devido ao enfraquecimento e à desarticulação do sistema, causados pela não inclusão das matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio na contabilidade para a redistribuição dos recursos do Fundef

Para Rodriguez,

“A forma negligente e fragmentada com que os atores do sistema federativo enfrentaram o problema da nova distribuição de recursos seria responsável por uma primeira tensão no sistema educacional quando da implantação do Fundef. Os municípios concentraram sua atividade no ensino pré-escolar, em muitos casos instalando sistemas municipais de alta qualidade - suporte educacional e pedagógico importante, atendimento em período integral, e outros - que implicam num nível de gasto elevado no orçamento da secretaria. O Fundef retira recursos do ensino pré-escolar para serem alocados privilegiadamente no ensino fundamental, pois as matrículas pré-escolares não são levadas em conta para os repasses per capita do Fundo” (2001, p. 45).

A Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), entidade que congrega os secretários municipais de educação, em relatório de avaliação do Fundef, afirma que houve muitos prejuízos para a educação infantil em decorrência da implantação do Fundo: logo no primeiro ano de vigência

“a diminuição [da matrícula] não pode ser explicada tão somente pela absorção, em vários municípios, de crianças de 6 anos no ensino fundamental. A retirada acelerada da participação dos estados, na maioria das vezes, feita sem negociação com os municípios, aliou-se à perda da capacidade destes em ampliar seu atendimento, em que pese a ágil e positiva ação dos municípios na aplicação dos recursos do Fundef” (Undime, 1999, p.2).

Além disso, segundo o mesmo relatório, o fato de haver um custo-aluno para o ensino fundamental e a inexistência de uma fonte específica para financiar o ensino infantil também colaboraram muito para essa situação.

Rodriguez (2001) também aponta a ideia da fratura entre os níveis de ensino. Segundo ele, as pesquisas de acompanhamento do Fundo no estado de São Paulo, até então, mostravam uma tendência para a diminuição, quando não para retração, da oferta de matrículas no ensino infantil, e criticavam a não inclusão das matrículas da educação de jovens e adultos no cálculo para o repasse per capita do Fundo. Segundo esse autor, esse fato foi decorrência do

“espetáculo político lamentável (ao qual a equipe do MEC recorreu) da utilização de um veto presidencial sobre a lei, excluindo a Educação de Jovens e Adultos (EJA) do repasse do Fundef, contrariando, assim, a vontade da maioria dos atores políticos do sistema educativo nacional” (Idem, p.47).

Rodriguez , então, define o que considera como um dos problemas mais críticos do Fundef: o caráter competitivo entre os diversos níveis de ensino que, segundo ele, traria consigo a fratura do sistema. Além disso, a instituição do Fundef, tal como foi feita, passou ao largo da discussão sobre a correção ou não da definição do ensino fundamental como prioridade para a educação nacional, gerando “um efeito perverso da política de financiamento adotada” (Rodriguez, 2001); houve uma desarticulação da educação básica como um todo, já que os níveis de ensino não são planejados e articulados, visando o sistema público como um todo.

A lógica de redistribuição de dinheiro trazida pelo Fundo também estabelece um conflito entre as esferas de governo, dada a decisão centralizada do governo federal sobre a definição do Fundef, uma vez que “sempre que um ator governamental perde recursos em benefício dos outros sem a sua anuência, a estabilidade política da relação federativa estará assentada em cenários conflituosos e não cooperativos” (Rodriguez, 2001, p.49).

Durante sua vigência, o Fundef recebeu diversas críticas da opinião pública (pesquisadores, partidos políticos, imprensa) principalmente, como vimos, pela priorização do investimento no ensino fundamental em detrimento dos outros níveis de ensino. Porém, mesmo com a eleição do presidente Luiz Inácio da Silva (o Lula), que tinha como uma de suas plataformas de campanha a ampliação do Fundef para toda a educação básica, a

transição para o Fundeb ainda demorou quatro anos, ocorrendo somente no segundo mandato de seu governo.

Finalmente, a medida provisória (MP) 339 de 2006, regulamentou a organização e funcionamento do Fundeb, substituindo o Fundef. Em 2007, foi sancionada a Lei nº 11.494 e iniciado o processo de sua implantação, que reúne os governos em níveis estadual e municipal.

O Fundeb manteve as principais características do Fundef, mas incorporou as demandas que haviam sido excluídas, notadamente a redistribuição de recursos para toda a educação básica pública presencial, incluindo, além do ensino fundamental, a educação de jovens e adultos e a educação infantil. Além da ampliação dos níveis de ensino contemplados com o repasse de recursos, foi também modificada a composição dos recursos do fundo³¹. No que tange às diferenças entre um e outro, estas se referem principalmente ao volume dos recursos envolvidos e à diversidade dos níveis, etapas e modalidades de ensino contempladas.

Vemos nas mudanças apontadas entre os dois Fundos que na transição do Fundef para o Fundeb, novos grupos de interesses passaram a ter suas reivindicações atendidas pela lei (representantes dos outros níveis de ensino – infantil, médio, mantenedores de escolas

³¹ Passam, então, a compor os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, segundo o Art. 3o da Lei nº 11.494, 20% das seguintes fontes de receita: 1. Imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos; 2. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação; 3. Imposto sobre a propriedade de veículos automotores; 4. Parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal; 5. Parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios; 6. Parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao FPE e do Distrito Federal; 7. Parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao FPM; 8. Parcela do produto da arrecadação do IPI aos Estados e ao Distrito Federal; 9. Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes. Deve-se incluir, ainda, na base de cálculo dos recursos o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios E além desses recursos, segundo a Lei, os Fundos contarão com a complementação da União.

filantrópicas), o que ratifica a importância da atuação de movimentos da sociedade civil no encaminhamento das mudanças.

2.5 Gasto Educativo do Governo Federal

Assim como ocorreu na Argentina nos últimos anos, o Governo Federal vem implementando políticas educacionais cujos objetivos mais evidentes são a redução dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, restando à União atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar. Para exercer a função que lhe cabe, a União conta com o auxílio de uma autarquia do Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que atua no financiamento de ações voltadas para o ensino fundamental.

A tentativa de racionalizar os gastos públicos está, na verdade, respondendo aos fortes apelos da ideologia neoliberal que imperava no período em questão. Segundo Saviani (2000), este pressuposto estaria presente nas leis de educação promulgadas na década de 90, que é justamente quando o ideário neoliberal ganha força no Brasil: foi assim com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 20 de dezembro de 1996, com a própria emenda constitucional que instituiu o Fundef (9.424/96), e com o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172) de 9 de janeiro de 2001. Na LDB – que define as diretrizes da educação brasileira e é considerada a maior lei da educação no país –, o tema do financiamento da educação básica é tratado com certo descaso, já que tal lei mantém a responsabilidade maior dos estados e municípios (25%) enquanto a União (18%) tem um

papel supletivo e redistributivo dos recursos. Saviani (1998) diz que essa é uma lei minimalista e que estava em consonância com a ideologia neoliberal que imperava naquele momento.

A Emenda 9.424/96 proposta pelo Governo Federal não previa aumento de recursos à educação, mas sim uma redistribuição diferente para os mesmos. No modo como essa diretriz foi colocada, o Governo Federal, enquanto setor público, reserva para si mesmo uma posição à margem do financiamento do ensino fundamental e das ações para erradicação do analfabetismo.

Em relação a esses 18% que a União deveria aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino, é preciso esclarecer que em 1994 o Fundo Social de Emergência, mecanismo que continua atualmente com a Desvinculação de Receitas da União (DRU – Emenda Constitucional 27/2000), alterou esse valor, que era previsto na Constituição de 1988. Baseado na DRU, o Governo Federal pode usar 20% dos recursos de impostos e contribuições em outras áreas, desvinculando-os de órgão, fundo ou despesa específica aos quais estavam originalmente destinados. Desta forma, os 18% que deveriam financiar a educação passaram a ser calculados após o desconto desses 20% da desvinculação³², que na prática significa menos verbas para a educação. Como exemplo, vemos que desses 18% que a União deveria ter aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, foram destinados somente cerca de 14,4% (Arelaro, 2007).

É importante ressaltar que esses valores desvinculados poderiam financiar qualquer área, inclusive a própria educação, visto que o Governo Federal poderia alocá-los onde fosse mais conveniente. Assim, o mecanismo da desvinculação poderia beneficiar a

³² Em 12 de novembro de 2009 foi publicada no Diário Oficial da União a Emenda Constitucional 59, que determinava o fim gradativo da DRU sobre os recursos federais destinados à educação. A proposta desta Emenda é de autoria da senadora Ideli Salvati, do PT de Santa Catarina.

educação, devolvendo a ela o que lhe foi retirado anteriormente; o grande problema é que nem sempre o que volta para a educação corresponde ao que lhe foi retirado pela desvinculação: ao contrário, “a retenção desses 20% de recursos seriam destinados, exclusivamente, para o pagamento de serviços da dívida, portanto, com prejuízos para as áreas sociais” (Idem, p.2).

A criação do Fundef também foi outra maneira que a União encontrou para se desresponsabilizar em relação ao investimento em educação; o grande *slogan* do Fundo, que era o da universalização do ensino fundamental, se deu por ações relativas ao financiamento deste nível de ensino. Enquanto para a União caberia apenas complementar os recursos do Fundef sempre que o valor por aluno não alcançasse o patamar definido nacionalmente, estados, municípios e DF deveriam aplicar 60% do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos destinados à educação especificamente no ensino fundamental.

As vinculações constitucionais de recursos são uma espécie de proteção à educação contra as variações econômicas e políticas e são muito defendidas por desempenharem um papel importante de manutenção de recursos para áreas sociais. Apesar disso, fica evidente que os problemas de financiamento da educação pública até hoje não foram completamente resolvidos, já que, uma vez observados os dados, percebemos que a vinculação de recursos não é garantia de sua aplicação efetiva no seu destino determinado.

Vê-se então que ao longo da década, por meio de dispositivos legais que interferem na educação, houve uma tendência do governo federal brasileiro em diminuir suas responsabilidades no investimento em educação, deixando a maior parte desta tarefa aos estados, municípios e Distrito Federal. Como idealizadora do Fundef, a União é exatamente

a esfera que menos investiu recursos no Fundo visto que, sob vários pontos de vista, o repasse feito por ela foi menor do que o previsto em lei.

As transferências constitucionais são determinadas pela Constituição e, por isso, não dependem da gestão governamental: tanto o Fundef quanto a quota estadual do salário-educação³³ são exemplos destas transferências. Como se pode ver, essas transferências são previstas em leis específicas que esclarecem quanto será destinado a determinada área, como esses recursos serão alocados e como e quem será responsável pela prestação de contas.

A EC nº 14 e a Lei 9.424/96 prevêem um valor-mínimo-anual por aluno definido nacionalmente e que deveria ser garantido com a complementação financeira da União caso esse valor não fosse atingido por algum estado, devido às diferenças socioeconômicas existentes entre eles. O que se vê, no entanto, é o não cumprimento deste dispositivo legal na medida em que o Presidente da República tem o poder de decretar um valor por aluno bem abaixo daquele que estava previsto na Lei 9.424/96. A tabela abaixo mostra essa diferença:

³³ Constitui-se do valor arrecadado do Salário-Educação diretamente pelo FNDE e pelo INSS. Esse total é chamado de Arrecadação Bruta. Noventa por cento (90%) desse valor é repartido da seguinte forma: 2/3 dos 90% são repassadas mensalmente às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, bem como para a Secretaria do Distrito Federal, É a cota estadual. O 1/3 dos 90% constitui a Cota Federal, fonte de recursos para diversos programas, projetos e ações educacionais do Ensino Fundamental público, implementados pelo FNDE, segundo diretrizes traçadas pelo Ministério da Educação. Fonte: <http://www.fn.de.gov.br/index.php/inst-lossario>.

Tabela 2: Valor-mínimo-anual per capita

Ano	Valor Decretado	Valor de acordo com a Lei 9.424
1997	300,00	300,00
1998	315,00	399,47
1999	315,00	451,81
2000	333,00	532,53
2001	363,00	613,85
2002	418,00	706,35
2003	446,00	786,16
2004	537,71	864,00
2005	620,56	935,15
2006	682,00	1200,00

Fonte: site do MEC

De acordo com o próprio governo federal, esse valor seria calculado da seguinte maneira: o custo por aluno seria igual à previsão total de receitas para o Fundo dividida pela soma do número de alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública regular aferido no censo escolar do ano anterior com o total estimado de novas matrículas. No entanto, o que a tabela acima mostra é que desde a implementação do Fundef os valores decretados pelo Governo Federal são inferiores ao mínimo determinado pela Lei 9.424/96.

Quando se considera o valor por aluno nos diversos níveis de ensino, os dados mostram que o Brasil gasta cerca de seis vezes menos do que a média dos países da OCDE; quando se trata da educação básica, o Brasil destina 8,6% de seus recursos a esse nível educacional, enquanto os países pertencentes a essa organização destinam em média 8,9% (Castro, 2005).

A razão pela qual o Governo Federal age desta forma – indo contra uma determinação legal criada em seu próprio âmbito – é estritamente de cunho financeiro: quanto mais baixo é o valor do custo por aluno, menos os estados e municípios recebem de complementação da união.

Como mais um exemplo das estratégias para diminuir cada vez mais suas responsabilidades financeiras, o Governo Federal alterou, por meio da mesma emenda que criou o Fundef, o artigo 60º dos Atos das Disposições Transitórias (ADCT) da CF de 1988, diminuindo de 50% para 30% o percentual da receita que a União aplicaria na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental. Ao mesmo tempo, estados, distrito federal e municípios teriam que contribuir para esse fim com 60% de suas receitas (Davies, 1999).

No Brasil, assim como na Argentina, os impostos constituem a principal fonte de financiamento público e, dentre estes, o salário-educação é o mais importante. Como já abordado anteriormente, ele é definido como uma contribuição, um tributo extrafiscal para o Ensino Fundamental recolhido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) junto às empresas, hoje calculado pela alíquota de 2,5%, os quais são repassados ao FNDE/MEC.

Em sua campanha para eleições presidenciais de 1994, Fernando Henrique Cardoso dizia que o Brasil era um país injusto e não um país subdesenvolvido (Castro, 2001). Como desdobramentos dessa afirmação, considerava-se que o país tinha recursos suficientes, mas não tinha uma redistribuição coerente; por isso, as políticas colocadas em prática em sua gestão seguiram essa linha: não era necessário mais dinheiro e sim gastar o que se tinha disponível de uma maneira mais eficiente.

Na área educacional o que se viu foi exatamente isso: não houve um aumento de recursos para a educação durante o governo FHC. Veja abaixo o gasto do Governo Federal em educação durante esse período, em porcentagem do PIB.

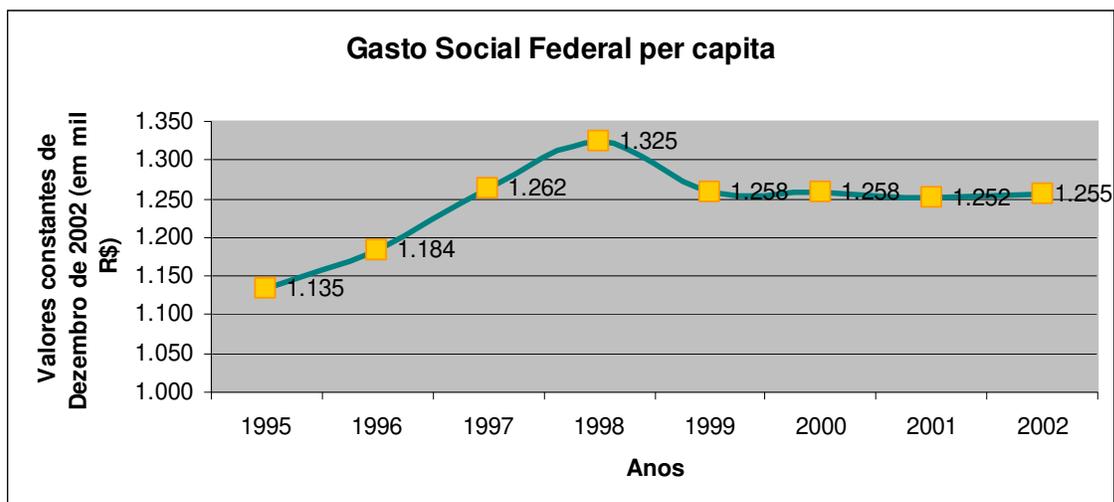
Tabela 3: Gasto do Governo Federal em educação na gestão FHC

Ano	% do PIB
1995	0.95
1996	0.80
1997	0.74
1998	0.79
1999	0.78
2000	0.87
2001	0.83
2002	0.76

Fonte: Disoc/IPEA. Elaboração própria

Castro (2005) diz que o comportamento dos gastos sociais durante primeiro e o segundo mandatos de Fernando Henrique não foi igual: no primeiro momento, FHC se beneficiou da estabilização monetária do contexto de implementação do Plano Real e no segundo momento, a partir de 1998, houve a necessidade de se administrar uma crise, o que afetou os gastos sociais deste governo. No primeiro mandato, observou-se um crescimento destes gastos de 5% ao ano, atingindo 22% em 1998; já no segundo mandato, esse crescimento foi da ordem de 4% ao ano devido às instabilidades geradas, principalmente, pela crise da Rússia em 1998. Se considerarmos ainda o Gasto Social Federal per capita (que é o valor do gasto social desta esfera dividido pelo número da população brasileira), verificou-se um crescimento deste gasto entre 1996 e 1997, chegando ao seu maior valor em 1998, com R\$ 1. 325,00. A partir deste ano, houve uma redução deste valor. Já em seu segundo período, houve uma redução para R\$ 1.258 mil, chegando a R\$ 1.255 mil no final de seu mandato. Veja no gráfico abaixo esse movimento:

Gráfico 1

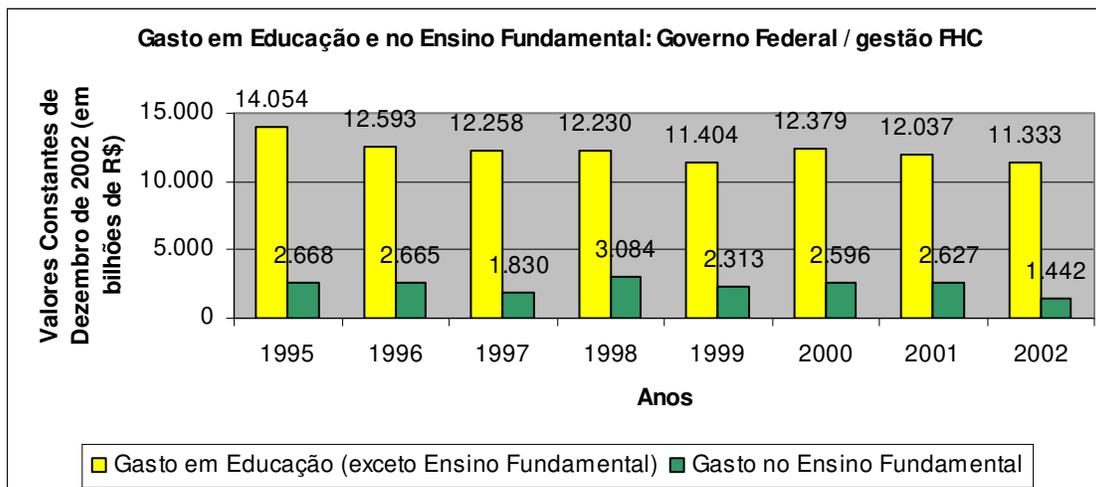


Fonte: IPEA. In: Castro e Cardoso Jr. (2005). Elaboração própria

Quando se considera o gasto do governo FHC no ensino fundamental propriamente dito, há uma situação muito interessante: no segundo mandato, ou seja, a partir de 1998, período que comporta a entrada de vigência do Fundef, houve justamente um decréscimo dos gastos do governo neste nível, corroborando a afirmação de vários autores (Davies 1998; Arelaro 2007, entre outros) que sustentam que o Fundef foi uma forma que o governo encontrou para não investir mais dinheiro do que o já investido até então na educação.

O gráfico a seguir mostra o gasto em educação e no ensino fundamental do governo federal na gestão FHC; o que se vê não é um aumento desse gasto, mas justamente uma redução do mesmo, seja quando consideramos a educação em geral, seja quando consideramos somente o nível fundamental

Gráfico 2



Fonte: STN/SIAFI e IBGE. In: Castro e Cardoso Jr. (2005). Elaboração própria.

2.6 Gasto educativo dos governos municipal e estadual

Foi só na Constituição de 1988 que os municípios foram integrados como umas das esferas federadas; houve uma ampliação da atuação dos Estados e municípios, sendo que estes últimos conquistaram maior autonomia política.

A especificidade do Brasil em relação à Argentina é a de que aqui existe uma tradição em vincular recursos à educação constitucionalmente. Isso significa que há uma porcentagem fixa definida pela Constituição Federal que garante determinada quantidade de recursos para uma área específica. Mas, como já demonstramos anteriormente, nem sempre essa garantia legal se converte em investimentos efetivos.

Antes da aprovação da EC nº 14, o ensino fundamental era marcado por uma grande desigualdade entre as redes municipais e estaduais de ensino, já que a Constituição de 1988 não definiu por meio de um aparato legal as responsabilidades e competências pela oferta dos diferentes níveis de ensino entre as esferas do governo, além de não haver transparência na gestão dos recursos destinados à educação. Embora a CF de 1988 tenha instituído a

vinculação de 25% das receitas de estados e municípios e 18% das receitas da União à educação, não introduziu mecanismos de controle e fiscalização eficientes para evitar os desvios desses recursos.

Esse cenário agravou as desigualdades regionais e sociais existentes no Brasil; no campo educacional, essa situação fez com que houvesse uma distribuição muito desequilibrada entre as redes estaduais e municipais, já que a capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a dos municípios. Um fato que precisa ser destacado é o de que era justamente nos estados mais pobres que os municípios se destacavam enquanto fornecedores do ensino fundamental.

O Fundef, de acordo com relatório oficial do MEC³⁴, pretendia atingir a justiça social, reduzir as distorções existentes no financiamento do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais dentro de cada estado, melhorar o ensino, valorizar o magistério público, instalar o controle social, bem como estimular o processo de descentralização do ensino fundamental em decorrência do critério de redistribuição.

Em 1997 – um ano antes da implantação automática do Fundef –, os governos estaduais do nordeste assumiam apenas 42,7% das matrículas dos alunos do ensino fundamental, enquanto no sudeste 71,4% dos estudantes freqüentavam o ensino fundamental na rede estadual de ensino. O quadro abaixo sinaliza esta disparidade e mostra a variação do valor por aluno com e sem Fundef:

³⁴ Consultar: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/Fundef/pdf/balanco9802.pdf>.

Quadro 9:: Distribuição das matrículas na Educação Fundamental por dependência administrativa e variação do valor por aluno com e sem Fundef

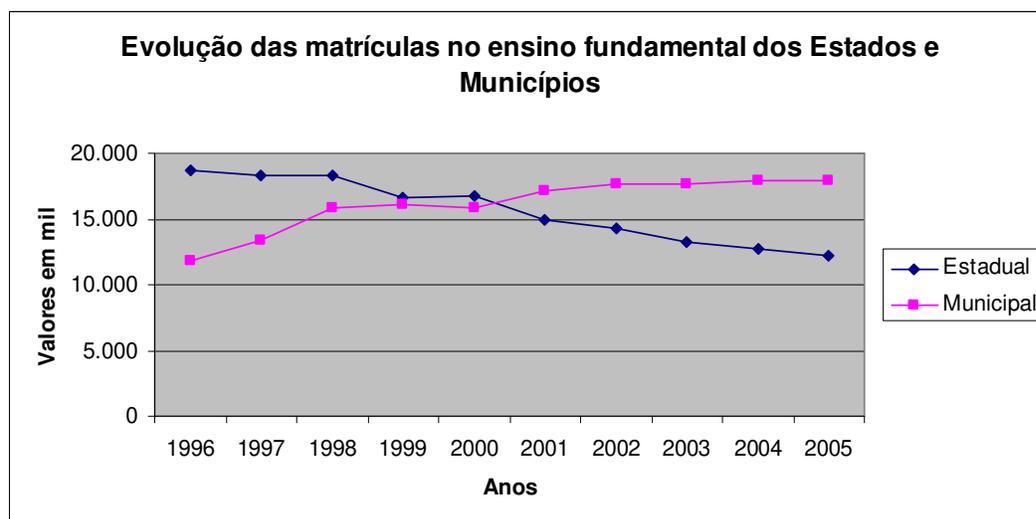
Região	1998					1999					2000					2001				
	Matriculas 1997 (%)		Valor aluno/ano (Em R\$)			Matriculas 1998 (%)		Valor aluno/ano (R\$)			Matriculas 1999 (%)		Valor aluno/ano (R\$)			Matriculas 2000 (%)		Valor aluno/ano (R\$)		
	Estadual	Mun	Sem Fundef	Com Fundef	Variação%	Estadual	Mun	Sem Fundef	Com Fundef	Variação%	Estadual	Mun	Sem Fundef	Com Fundef	Variação%	Estadual	Mun	Sem Fundef	Com Fundef	Variação%
NO	63,1	36,9	251	366	46,1	52	48	198	372	88	46,6	50,4	220	418	89,8	45,1	54,9	212	447	11,4
NE	42,7	57,3	170	321	88,9	37,6	62,4	156	328	110,6	36,2	63,8	164	356	117,1	34,7	65,3	171	388	127,2
CO	69,4	30,6	370	371	0,3	60,8	39,2	383	442	15,4	59,4	40,6	413	506	22,6	56,9	43,1	413	534	29,3
SD	71,4	28,6	602	550	-8,7	64,9	35,1	552	583	5,6	61,1	39	563	683	21,3	59,1	40,9	582	751	29,1
SU	57,3	42,7	407	482	18,4	56,2	43,8	440	538	22,3	54,9	45,1	471	664	40,9	54,2	45,8	532	700	31,5

Fonte: Relatório Sintético 1998-2002. MEC

Os dados acima mostram que os municípios de regiões menos privilegiadas tiveram um ganho financeiro em decorrência do Fundef: na região Norte houve um crescimento de 46,1% do valor por aluno no ano de 1998, chegando a 89,8% em 2000; na região Nordeste, já em 1998, esse percentual era de 88,9%; na região Sudeste, por conta da maioria das escolas serem atendidas pela rede estadual de ensino, em 1998 houve uma redução de 8,7% do valor por aluno. Na região Centro-Oeste houve um aumento muito pequeno no ano de 1998 e cresceu no período posterior conforme o número de matrículas na rede municipal de ensino também se incrementou, passando de 0,3% em 1998 para 29,1 em 2000. A região Sul, seguindo a tendência das outras regiões, teve um aumento ao longo do período considerado, apesar da diminuição da porcentagem do valor por aluno entre 2000 e 2001.

O gráfico a seguir enfatiza o aumento das matrículas municipais no ensino fundamental quando se leva em consideração estados e municípios:

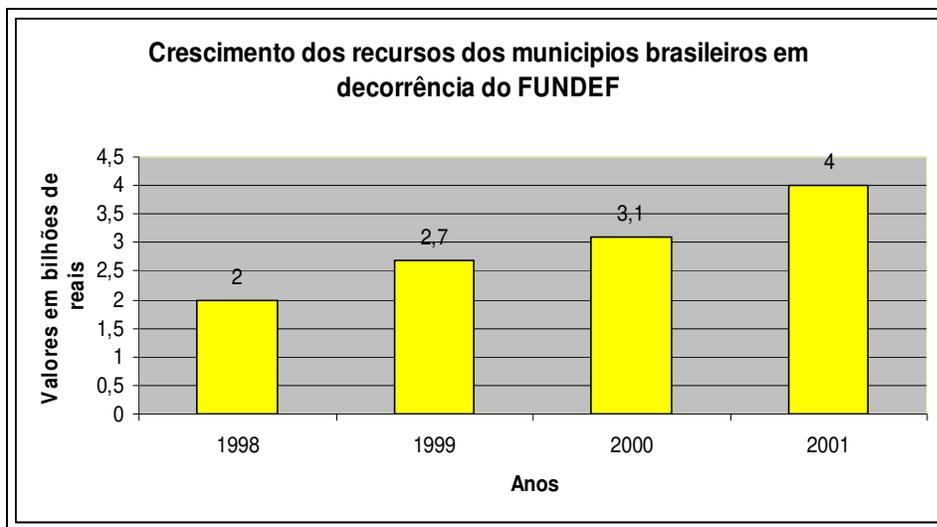
Gráfico 3



Fonte: Inep. Elaboração própria.

No que se refere ao incremento financeiro das receitas vinculadas à educação dos municípios, em consequência do Fundef, verifica-se o seguinte comportamento: em 1998, esse valor foi de R\$ 2,0 bilhões, R\$ 2,7 bilhões em 1999, R\$ 3,1 bilhões em 2000 e R\$ 4,0 bilhões em 2001. O gráfico abaixo ilustra essa variação:

Gráfico 4



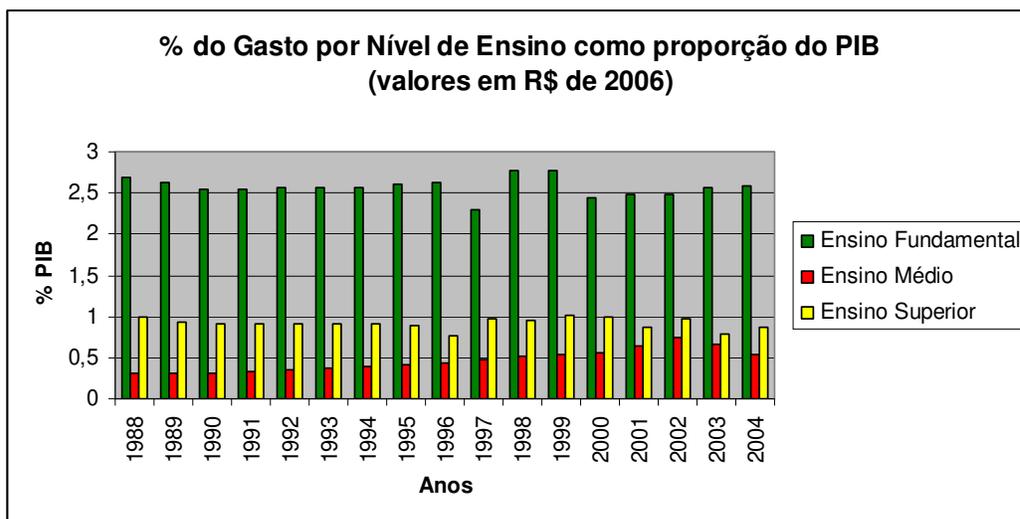
Fonte: Dados disponíveis em: Fundef – Relatório Sintético 1998 -2002

Segundo Castro, “a investigação dos gastos públicos na educação tem como objetivo compreender o valor e o uso dos recursos colocados à disposição do Poder público para gerar o bem-estar social, mediante a oferta de bens e serviços educacionais para a população” (2005, p. 846).

Por esse motivo, a compreensão dessas cifras nos ajuda a esclarecer como o poder público atuou em favor da geração deste bem-estar social por meio da destinação de recursos para o incremento e melhoramento do mesmo. As estatísticas nos auxiliam na comparação de dados, na visualização gráfica da evolução dos mesmos, dando-nos a possibilidade de uma análise mais completa.

O gráfico abaixo, por exemplo, mostra que, na verdade, não houve uma “explosão” no investimento público na educação fundamental, já que há uma tendência de gasto neste nível de ensino quando este é observado em relação ao PIB³⁵:

Gráfico 5



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA

Embora a partir de 1998 a implantação do Fundef estimule o investimento na educação fundamental, quando se considera o gasto público neste nível de ensino em relação ao PIB, percebe-se que não há um aumento extraordinário do mesmo, mas sim a continuidade de uma tendência. Esta situação mostra que não houve, efetivamente, um acréscimo de recursos para o ensino fundamental, evidenciando assim o pressuposto do Fundef de que os recursos utilizados na educação, especialmente no ensino fundamental, eram suficientes e de que o problema a ser enfrentado, na avaliação do governo de Fernando Henrique Cardoso, era a má gestão e a falta de controle social sobre os mesmos (Arelaro, 2007).

³⁵ O percentual do PIB refere-se aos gastos consolidados do Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Capítulo 3: Argentina

3.1 A reforma do sistema educativo argentino na década de 90: Lei de Transferência e Lei Federal

Desde 1980, mais especificamente na década de 90, a descentralização dos serviços sociais teve uma importância muito grande nas políticas públicas dos países da América Latina; na área educacional, países como Argentina, Chile, Nicarágua, Brasil, Bolívia, Colômbia e México fizeram parte desta experiência.

Na Argentina, esse processo de descentralização se iniciou em 1978, quando as escolas primárias e pré-primárias foram transferidas às províncias, à municipalidade da Cidade de Buenos Aires e ao território da Terra do Fogo como parte de uma política fiscal para aliviar o gasto do Governo Nacional. Por se tratar de uma ação ocorrida no período militar, o executivo nacional impôs sua decisão às províncias, além de não terem ocorrido as correspondentes transferências para que os governos provinciais suprissem a manutenção dos serviços transferidos (Nicolini e Sanguinetti, 2001). Nesta ocasião, foram transferidas aproximadamente 6.500 escolas, 65.000 empregados públicos e 900.000 estudantes (Falleti, 2004).

Somente a partir de 1988, com a nova lei de co-participação, considerou-se que essa transferência significava um aumento dos gastos das províncias, culminando em um aumento da participação primária na fatia da massa co-participável de 48,5% para 56,66%.

No ano de 1991, por iniciativa do Ministério da Economia a partir da Lei de Transferência (Lei 24.029), houve a transferência do restante dos serviços educativos nacionais não universitários, com um amplo número de escolas secundárias repassadas

às províncias e à municipalidade da Cidade de Buenos Aires. Como no primeiro caso, esta transferência foi justificada por motivos fiscais.

Semelhantemente ao ocorrido na década de 70, a transferência dos anos 90 também não foi acompanhada por um aumento de recursos compatível aos novos gastos que as províncias teriam com os serviços transferidos; apesar de já terem vivido uma situação similar em 1978, no geral, as províncias aceitaram as novas responsabilidades sem grandes questionamentos (Nicolini e Sanguinetti, 2001). Embora transferências fixas de dinheiro da Nação às províncias estivessem previstas na Lei 24.049, com o aumento da quantidade de alunos e mudanças nos salários dos docentes, essa quantidade de dinheiro logo passou a ser insuficiente, já que essas mudanças não trouxeram atualizações na quantidade de dinheiro transferida. A partir de 1992, neste contexto, o Ministério da Educação se tornou um ministério sem escolas.

Tanto o Governo Nacional como o Conselho Federal de Educação (CFE) consideram o processo de descentralização uma iniciativa que busca aumentar a eficiência administrativa, a efetividade do sistema e a participação da comunidade local nas decisões que lhe dizem respeito (Krawczyk, 2005).

Com respeito à aceitação desta responsabilidade pelas províncias, Morduchowicz esclarece que

“(…) em meados do ano de 1991 se aludiu à necessidade de diminuir a parcela de arrecadação de impostos co-participáveis das províncias. Diante da impossibilidade de realizar essa operação devido à resistência destas últimas, as autoridades econômicas nacionais conseguiram a via alternativa de diminuir parte de seus gastos transferindo-os às províncias. A aceitação deste esquema significou uma espécie de “ilusão monetária” provincial, já que os governos provinciais conseguiram se opor à retirada de recursos co-participáveis, mas aceitaram o incremento de seus gastos. Fiscalmente, o efeito foi exatamente o mesmo” (2002, p. 50).

O processo de descentralização não ocasionou dificuldades e mudanças somente de ordem financeira: Krawczyk aponta que “(...) os problemas vinculados à prestação de educação formal deixam de ser uma preocupação nacional (...) e as autoridades educativas provinciais e os docentes perdem uma referência de qualidade pedagógica e de base salarial nacional” (2005, p. 4). Desse fato depreende-se que a iniciativa do Governo Nacional em diminuir seus gastos trouxe como conseqüências às províncias muito mais do que obstáculos financeiros: as perdas de referência sofridas pelos docentes e pelos governos provinciais são efeitos claros da iniciativa do Governo Nacional argentino de querer eximir-se de suas responsabilidades, tanto financeiras como políticas, no âmbito educacional. Além disso, esse processo correu de forma um tanto anárquica, sem que houvesse as mudanças necessárias para a fusão de dois sistemas diferentes (idem).

Os aspectos positivos da descentralização ficam por conta da percepção dos docentes, que consideraram esse processo como uma forma de flexibilizar a organização um tanto burocrática do sistema educativo, uma vez que qualquer solicitação de natureza administrativa precisava ser encaminhada para o Ministério da Educação da Nação e esperar dele uma resposta à demanda provincial (Krawczyk, 2005).

A LFE (24.195/93) correspondeu a um avanço do Governo Nacional em direção à reforma educativa no país, pois a partir dela modificou-se a estrutura dos níveis do sistema educativo, definiram-se as principais responsabilidades das instituições de educação e estabeleceram-se os conteúdos do novo currículo.

Em termos de conteúdo, a Lei Federal expressa a vontade política de uma transformação estrutural do sistema educativo argentino a fim de atualizá-lo e adequá-lo às exigências da sociedade do fim do século. Essa lei é importante por vários fatores;

1. Regula o funcionamento de todos os níveis do sistema, exceto o universitário;

2. Estabelece de maneira precisa as atribuições da nação, das províncias e da cidade de Buenos Aires em matéria de governo e administração da educação;

3. Outorga um papel importante ao Conselho Federal de Cultura e Educação (CFCE) como órgão de coordenação do sistema nacional de educação, ficando a seu cargo a definição das políticas³⁶.

4. Incorpora normas relativas ao financiamento da educação do país, tentando assim assegurar a provisão dos fundos necessários para oferecer um serviço educativo de qualidade.

Embora a Lei Federal tenha entrado em vigência a partir de 1993, as diferenças existentes entre as províncias evidenciam a autonomia de cada uma delas no que se refere à aplicação de tal lei: existem províncias que a aplicaram de forma completa (Buenos Aires, Catamarca, Terra do Fogo) outras que convivem com o sistema antigo e com o novo (Chaco, Corrientes, Mendonza) e outras onde diretamente não se aplicou a lei (Cidade Autônoma de Buenos Aires, Neuquén e Rio Negro) (Rivas, 2003). Todos esses fatores caracterizam o sistema educativo argentino à luz do federalismo: cada província é um lugar político diferente, com lógica própria de poder interno e peculiaridades sociais.

A lógica do federalismo fiscal condiciona o federalismo educativo na medida em que permanecem situações que marcam as grandes desigualdades que afetam o financiamento dos sistemas educativos.

³⁶ Desde sua origem, em 1972, o Conselho Federal de Educação foi pensado como um órgão de coordenação, para favorecer a ação conjunta da Nação e das províncias. A LFE agrega novas funções ao Conselho e amplia as questões que devem ser tratadas em seu âmbito.

“Isto se combina com a grande diversidade de culturas políticas locais nas províncias, que vão desde regimes dominados por caudilhos e práticas quase feudais (Formosa, La Rioja) até casos de maior participação democrática e oposição de partidos (Mendoza e Cidade de Buenos Aires).” (Rivas et al, 2004, p. 32).

O quanto se investe na educação também muda conforme a região geográfica em que se está: províncias como Santa Cruz, Terra do Fogo e Neuquén chegam a investir mais de \$1.900 por ano por aluno da educação básica, enquanto que Corrientes e Chaco investem uma média de \$850, fato que exemplifica as disparidades educacionais do país e evidencia mais uma face das conseqüências advindas do sistema de co-participação de vigente na Argentina, que será explicado posteriormente (Mezzadra e Rivas 2005).

No que se refere especificamente ao financiamento, a LFE estabelece em seu artigo 60º que o investimento público no sistema educativo é prioritário e será atendido com os recursos que determinem os orçamentos da Nação, das Províncias e do Governo da Cidade de Buenos Aires. Segundo essa lei, o investimento deve ser aplicado à razão de 20% anual a partir do orçamento de 1993, ou se deve considerar um incremento de 50% na porcentagem do PIB destinado à educação em 1992. Para garantir o cumprimento destas disposições, a 24.194 estabeleceu que o estado nacional, as províncias e o governo da cidade de Buenos Aires formalizariam um Pacto Federativo Educativo.

O Pacto Federativo Educativo foi promulgado em 1994 e ratificado pela Lei nº 24.856/97, em cumprimento ao artigo 63 da Lei Federal de Educação; trata-se de um acordo entre províncias e Governo Nacional para garantir o investimento público em educação, especificamente em equipamento, infraestrutura, e capacitação docente. O próprio nome “pacto” evidencia essa característica, já que por essa palavra entende-se que haja uma colaboração entre as duas partes.

De acordo com este Pacto, o Ministério Nacional se comprometeu a investir três bilhões de pesos entre 1995 e 1999 em infra-estrutura, equipamento, e capacitação docente, enquanto as províncias deveriam contribuir com 20% deste valor, quando as ações fossem colocadas em prática. No entanto, ao longo desse período, o valor de três bilhões de pesos nunca foi alcançado e o que se conseguiu neste sentido foi um investimento de 40% deste valor (Clacso, 2005).

Podemos ver também, na tabela abaixo, as variações do gasto educativo como porcentagem do gasto total e com relação ao PIB, a partir de 1993, para o total do país:

Tabela 4

Ano	Gasto Educativo como Porcentagem do Gasto Total (%)	Gasto em Educação com relação ao PIB (%)
1993	11,9	3,8
1994	12,0	3,8
1995	12,2	4,0
1996	12,6	3,8
1997	13,1	4,0
1998	13,1	4,1
1999	13,4	4,6

Fonte: Cippec

A tabela acima mostra que a relação Gasto Educativo/PIB aumentou ao longo do período analisado, mas esta variação é resultado do baixo desempenho da economia e não de um aumento real do gasto no setor, segundo o Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (MECyT.). Dessa maneira, a relação acima exemplificada (gasto educativo/PIB) demonstra que não houve um aumento do gasto educativo em termos absolutos, mas apenas em termos relativos. Além disso, os números corroboram a afirmação de Experton (1999) de que os objetivos da Lei Federal de Educação de 1993

não têm sido alcançados, seja quando considera-se o aumento no gasto total em educação a 20% anual, ou o aumento da porcentagem do PIB à educação para 6%.

A educação é atendida principalmente pelo Estado e o investimento que este destina ao referido setor constitui um dos principais componentes do gasto público social, perdendo somente para o gasto com previdência social e saúde, conforme tabela abaixo:

Tabela 5

Gasto público Social Consolidado por função 1993-2000 - em %									
Anos	Educação, Cultura ³⁷ e Ciência e técnica	Saúde	Água Potável e Esgoto	Habitação e Urbanismo	Assistência social	Previdência social	Trabalho	Outros serviços urbanos	Total
1993	20.17	22.80	0.88	2.29	5.54	38.95	4.17	5.20	100.00
1994	19.70	23.31	0.77	2.31	5.56	39.29	4.33	4.73	100.00
1995	20.27	23.41	0.97	2.02	4.97	39.56	4.54	4.26	100.00
1996	20.68	22.91	0.74	2.11	4.77	39.88	4.53	4.39	100.00
1997	21.77	22.81	0.87	2.35	5.68	37.86	4.35	4.31	100.00
1998	22.10	22.87	0.77	2.47	5.76	37.28	4.28	4.46	100.00
1999	22.95	23.48	0.65	2.05	5.68	36.55	4.15	4.48	100.00
2000	23.34	23.02	0.47	1.80	5.37	37.34	2.10	4.46	100.00

Fonte: Dados do Ministério da Economia e Finanças Públicas da República Argentina

O sistema educacional argentino está organizado em quatro níveis de ensino: inicial, educação geral básica (EGB), polimodal e educação superior, e nos últimos anos vem sofrendo um processo de grande transformação devido, principalmente, à promulgação da Lei de Transferência dos Serviços Educacionais às Províncias (Lei 24.049 de 1992), da Lei Federal de Educação (Lei 24.195 de 1993) e da Lei da Educação Superior (Lei 24.521 de 1995). A primeira lei transfere a responsabilidade dos serviços educativos de educação secundária e superior não-universitária às províncias e

³⁷ Educação e Cultura incluem as funções educação, cultura, ciência e técnica e educação sem as discriminar, esta última que compreende ações de condução, administração e apoio das atividades educativas

ao governo da cidade de Buenos Aires; a segunda estabelece as linhas básicas de organização da educação inicial, primária e secundária; a terceira estabelece as linhas gerais de organização do terceiro grau, universitário e não universitário.

A LFE amplia a educação obrigatória de sete para dez anos abarcando o último ano da educação inicial e os nove anos da EGB. Anteriormente a essa lei, a obrigatoriedade escolar estava restrita somente ao nível de ensino primário. Abaixo podemos ver a descrição de cada nível educacional de acordo com a Lei Federal:

- A Educação Inicial compreende a educação de crianças de três a cinco anos de idade, sendo obrigatório somente o último ano.
- A EGB compreende três ciclos de três anos, cada um com características curriculares, pedagógicas e organizacionais definidas. Ocupa-se do ensino de crianças e adolescentes entre seis e 14 anos de idade.
- A Educação Polimodal é de três anos e engloba a educação de jovens de 15 a 17 anos. Esta educação inclui dois tipos de formação (geral e orientada) que se traduzem, respectivamente, no ensino de conteúdos básicos comuns para todos os estudantes e de conteúdos orientados a diferentes áreas do conhecimento: ciências naturais, economia e gestão das organizações, humanidades e ciências sociais, produção de bens e serviços e comunicação, artes e desenho.

Outra importância da LFE é que ela se propôs a resolver alguns dos problemas estruturais do sistema educativo argentino, tais como a dificuldade na retenção de alunos, deficiências na qualidade, desigualdades territoriais e fragmentação institucional, reestruturando assim o sistema educativo. A nova organização deste sistema foi acordada conjuntamente pelas autoridades de educação das províncias e o Novo Ministério de Cultura e Educação através do CFCE.

Quadro 10: Nova estrutura do sistema educativo (implementada pela maioria das províncias em 1996):

Estrutura Anterior			Nova Estrutura		
Nível	Anos	Idade	Anos	Ciclos	Nível
Inicial	1°	3	1°		Inicial Obrigatório
	2°	4	2°		
	3°	5	3°		
Primário (obrigatórios)	1°	6	1°	1° ciclo	EGB (obrigatória)
	2°	7	2°		
	3°	8	3°		
	4°	9	4°		
	5°	10	5°		
	6°	11	6°		
	7°	12	7°		
Médio	1°	13	8°	2° ciclo	Polimodal
	2°	14	9°		
	3°	15	1°		
	4°	16	2°		
	5°	17	3°		

Fonte: Lei Federal de 1993. Elaboração própria

A nova estrutura substituiu o primário e o secundário, que compunham 12 anos de escolaridade, por uma estrutura de 14 anos divididos em três níveis, como se pode ver no quadro acima: inicial, EGB e polimodal.

A partir do primeiro ano da nova educação obrigatória, os dados mostram que a escolarização das crianças de cinco anos aumentou consideravelmente. Em 1991, essa média era de 72% para toda a Argentina, sendo que algumas províncias como Córdoba, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz e Terra do Fogo, tinham 80% de suas crianças na escola; já Chaco, Missões e Santiago de Estero, contavam com a metade das crianças dessa idade na escola. Dez anos depois, 16 províncias apresentavam taxas de escolarização superiores a 90%, enquanto três tinham entre 70-80% das crianças de cinco anos escolarizadas; o restante dessas províncias apresentava porcentagens que superavam 80% (Oiberman e Arrieta, 2006).

Ainda segundo essas autoras,

“o crescimento da cobertura alcançada pelo sistema educativo argentino durante a década de 90 pode considerar-se importante e positivo, sobretudo quando se observa a evolução dos grupos de idade de 12 e 14 anos e de 15 a 17 anos, idades teóricas para frequentar o terceiro ciclo da EGB e o nível polimodal. Esta população era a que deixava de estudar quando finalizava a escolaridade primária nos primeiros anos do nível médio” (Tradução nossa. Idem, p. 88).

Veja o quadro abaixo:

Quadro 11: Taxa de não escolarizados

Idade	Não escolarizados (em %)	
	1991	2001
12 a 14	12	6
15 a 17	40	26

Fonte: Oiberman e Arrieta (2006)

Os números mostram que os índices de alunos de 12 a 17 anos na escola aumentaram, mas há uma alta porcentagem de jovens que cursam um nível de ensino que não corresponde à sua idade, ou seja, estão atrasados na escola: metade da população do país que em 2001 tinha entre 20 e 24 anos havia alcançado como máximo de escolarização o secundário incompleto, sendo que esta parcela populacional deveria ter completado o nível médio ou polimodal (Oiberman e Arrieta, 2006, p. 92).

A característica mais marcante do sistema educacional argentino até os anos 80, apesar das limitações na consecução da universalização da educação, foi a expansão das matrículas: no final deste mesmo período, o sistema educativo argentino abarcava quase toda a população em idade de cursar a escola primária (Tiramonti, 2001). Por isso, na

década de 90, a ênfase foi nos esforços na ampliação da cobertura dos outros níveis de ensino da educação básica³⁸ (Oiberman e Arrieta, 2006).

Entre 1991 e 2000 a matrícula total se expandiu a uma taxa de 2,19% anual, sendo que a partir da plena vigência da LFE – que estendeu a obrigatoriedade do ensino para 10 anos, entre 1996 e 2000 –, esta taxa foi de 2,54% (Lo Vuolo, 2002). A taxa de passagem entre a escola primária e secundária também era muito alta: mais de 90% dos alunos que ingressavam no nível primário, chegavam ao nível seguinte.

Lo Vuolo (2002) chama a atenção para o fato de que os indicadores que dizem respeito ao crescimento da matrícula na década de 80 em todos os níveis de ensino são maiores do que os da década posterior. Desta maneira, os dados evidenciam que, embora a taxa de crescimento da população em idade educativa fosse maior, “(...) a expansão da cobertura educativa não nasce nos anos 90 nem se vincula diretamente com a reforma, mas é um processo que vem se manifestando com marcada intensidade desde a década anterior” (Idem, p. 30). Essa situação pode ser confirmada no quadro abaixo, no qual podemos ver que o crescimento da taxa de matrícula só é maior, em relação aos anos 80, em um nível: o médio.

Quadro 12: Taxa de Matrícula entre 1980 e 2000

Período/	Matrícula	1980-1991	1991-2000	1996-2000 (a partir da LFE)
Total		3,02	2,19	2,54
Inicial		6,72	2,74	3,30
Primário		1,87	1,00	1,09
Médio		3,96	3,81	4,49
Superior		9,42	6,84	6,44

Fonte: Dados do Ministério da Educação. Elaboração de Lo Vuolo, 2002.

³⁸ A Educação Básica na Argentina compreende os seguintes níveis: Educação Inicial; Educação Geral Básica (atual EGB e ex-primária) e Polimodal (ex-secundária).

Em relação à taxa de frequência escolar, apesar das diferenças regionais e sociais, a cobertura era ampla. Mas o crescimento da matrícula na década de 90 - que muito se deve à expansão da obrigatoriedade de sete para dez anos - conjugado com o aumento dos custos do serviço educativo (especialmente no nível provincial), determinou que essa expansão se desse em detrimento dos custos do sistema educativo. Para tentar amenizar a gravidade desta situação, houve um enxugamento do salário dos docentes, medida que afetou de maneira negativa o trabalho desses profissionais e comprometeu ainda mais a qualidade do sistema educativo.

Embora as estatísticas oficiais continuassem mostrando a Argentina como um país com altas taxas de escolarização, o sistema estava comprometido: milhares de crianças se matriculavam, mas fracassavam na aprendizagem. As equipes técnicas do Ministério da Educação seguiam em cumprimento das metas acordadas com o BM e o BID, com os quais se havia contraído uma dívida pública para aplicar a reforma (Puiggrós, 1997).

Todas essas mudanças foram implementadas sob processos de negociação e lutas nos quais participaram alguns atores sobre os quais nos ocuparemos nos itens seguintes. A importância de se destacar a atuação desses agentes é que muitas vezes suas intervenções provocam mudanças relevantes na proposta original de uma política pública.

3.2 Fontes de financiamento do sistema educativo

Há, na estrutura geral do financiamento da educação na Argentina, assim como ocorre no Brasil, uma distribuição das responsabilidades entre os governos nacional, provincial e municipal. Este último tem uma participação muito pequena nas fontes de financiamento, ficando a cargo de recursos dos governos nacional e provinciais as

principais fontes de financiamento para esse setor. Além disso, a partir da transferência ocorrida em 1992, essa estrutura de financiamento educativo ficou mais claramente sob responsabilidade das províncias. Basicamente existem cinco fontes possíveis de financiamento da educação: a orçamentária, os impostos, a participação do setor privado, a ajuda externa e os níveis de governo (Morduchowicz, 2002).

O financiamento da educação é umas das principais preocupações quando se pensa em possibilidades de mudanças no sistema educativo. Isto porque a finitude de recursos é em si mesma é uma grande dificuldade a ser superada para se implantar qualquer mudança no campo educacional por meio das políticas públicas.

Assim, na Argentina, segundo Morduchowicz, o financiamento educativo está numa encruzilhada: se os recursos que se destinam ao setor são baixos, isto se deve a fatores estruturais como a escassa arrecadação impositiva que dificulta seu incremento.

A principal fonte de recursos para a educação são os impostos e, dada a estrutura federal da Argentina, tratam-se de impostos arrecadados tanto a nível provincial como nacional. O sistema educativo da Argentina se sustenta em sua maior parte com recursos de livre disponibilidade: são as chamadas “receitas gerais” que se distribuem livremente de acordo com critérios político-econômicos dos governantes. (Morduchowicz, 2002).

Os recursos próprios das províncias são compostos por recursos tributários, não-tributários e de capital, sendo que a participação destes dentro do total que as províncias arrecadam é, em média, de 49,5%, embora existam províncias que apresentem um grau de autofinanciamento que lhes permite certa independência em relação aos recursos de origem nacional: Buenos Aires, Córdoba, Mendonza, Santa Fé e a cidade de Buenos Aires são exemplos destas (Idem).

Além disso, entre os recursos públicos que financiam o sistema educativo provincial, podemos destacar o tesouro provincial, as transferências nacionais e o

financiamento externo, sendo que na segunda metade da década de 90, 92,6% do gasto público provincial educacional foram financiados por recursos próprios do tesouro provincial que podem vir de impostos estabelecidos pelas próprias províncias, das transferências via co-participação etc. Os recursos de nível provincial são utilizados principalmente para o pagamento dos salários dos docentes (Mezzadra e Vera, 2005).

O quanto cada província arrecada está intimamente ligado às possibilidades de contribuição de seus habitantes: aquelas que têm maior arrecadação per capita são aquelas que têm também maior participação nos recursos tributáveis no total arrecadado. Dentre os recursos nacionais recebidos pelas províncias, os mais importantes são aqueles provenientes dos impostos nacionais, nos quais se destacam aqueles regulados pela lei de co-participação federal. A importância dos recursos tributários nacionais às províncias é evidente quando se considera que eles financiam em média 50% do financiamento provincial.

3.3 O sistema de co-participação federal de imposto

A condição básica para o cumprimento do equilíbrio nas contas do setor público é que seus recursos sejam suficientes para cobrir todos os tipos de despesas. Na Argentina, há diferentes tipos de transferências intergovernamentais, classificadas segundo seus destinos, as quais tiveram origem na dependência que as províncias têm em relação à Nação. Essas transferências podem ser:

1. Transferências condicionadas: são aquelas em que o governo central decide quanto e onde as mesmas devem ser aplicadas;

2. Transferências não-condicionadas, que são fundos de livre disponibilidade, alocados de acordo com as prioridades e preferências do governo local. Estas ainda podem ser 1) automáticas (quando há distribuição do produzido por determinado tributo

nacional de acordo com porcentagens pré-estabelecidas) ou 2) discretionais (que se distribuem por critérios específicos - *ad hoc*) (Centrangolo e Jimenez, 1995).

O regime de co-participação federal de impostos existente na Argentina, uma das formas mais conhecidas de transferências de recursos do Governo Nacional para as províncias, é caracterizado como um mecanismo de redistribuição não-condicionado e automático; essas transferências automáticas sustentam parcialmente e de maneira indireta os serviços públicos que devem ser ofertados pelas províncias.

No que se refere ao caso específico da educação, o sistema educativo argentino provincial tem sua maior sustentação financeira dada por essas transferências não condicionadas; isto é, os fundos que chegam às províncias por meio deste mecanismo não estão condicionados a nenhum uso específico, podendo as autoridades locais decidir livremente onde empregá-los (Morduchowicz, 2002).

3.3.1 Origens e funcionamento do sistema de co-participação federal de impostos

O regime de co-participação federal de impostos é o mecanismo de transferência intergovernamental mais importante da Argentina e tem como um de seus principais objetivos alcançar maior uniformidade no fornecimento dos bens públicos no país. Teve origem em 1935, com a aprovação das leis 12.139, 12.143 e 12.147 que determinaram a expansão do volume de recursos arrecadados pela Nação. O regime tem um fim redistributivo, já que se propõe a favorecer as províncias mais pobres e com menores capacidades produtivas através do reparto de recursos arrecadados a nível nacional. É fundamentado na centralização de receitas no âmbito federal e na distribuição da mesma para as províncias.

Na década de 50, configurou-se um regime de co-participação que se estendeu até 1973 e que se caracterizava pela incorporação de novos impostos no total a distribuir

e pela presença de três mecanismos diferentes de distribuição, os quais eram principalmente devolutivos (as províncias que mais contribuíam ao fundo de co-participação também eram aquelas para as quais mais se transferiam os recursos do sistema) e com porcentagens estabelecidas de acordo com critérios explícitos.

A partir de 1973, o regime de co-participação passou a ser regulado pela lei 20.221, que apresentava basicamente quatro características:

1. Foi chamada a primeira lei integral de co-participação federal, já que pela primeira vez se compreendia todos os impostos nacionais (excluindo-se aqueles sobre o comércio exterior e aqueles que tinham uma alocação específica, como os recursos da seguridade social) a distribuir entre a Nação e as províncias em um único regime;

2. Estipulou coeficientes iguais para a Nação e as províncias na distribuição primária (entre Nação e total que seria destinado às províncias): 48,5%, o mais alto desde a criação do sistema;

3. Criou de um Fundo de Desenvolvimento Regional³⁹, financiado com os 3% restantes;

4. Os coeficientes de redistribuição secundária (entre províncias) estipulados por ela eram resultantes da combinação de três critérios: 65% diretamente proporcional à população; 25% em relação à diferença de desenvolvimento entre as regiões e 10% segundo a densidade de população.

A década de 80 marcou uma nova etapa nas relações financeiras entre os governos nacional e provinciais, com maiores conflitos entre as duas esferas. Nesta época, os planos de estabilização da economia implementados pelo governo geraram a necessidade de uma reforma tributária que objetivava reduzir os custos da produção substituindo-os por uma carga tributária sobre o consumo doméstico. Para isso, houve a

³⁹ O Fundo de Desenvolvimento Regional foi criado com o objetivo de financiar investimentos em trabalhos públicos de interesse provincial ou regional, destinados à formação de infra-estrutura requerida para o desenvolvimento do país.

eliminação das contribuições patronais ao sistema de pensões e ao Fundo Nacional de Habitação (FONAVI) e que seria compensada pelo incremento das alíquotas do imposto ao valor agregado (IVA) e pela ampliação de sua base.

No entanto, como o IVA fazia parte do volume de recursos que integrava o sistema de co-participação, o governo precisou reformá-lo como um todo para que o imposto, de fato, substituísse o financiamento do sistema previdencial. A Lei 22.293 instituiu que o valor equivalente ao que era destinado pelas contribuições patronais ao FONAVI e ao sistema previdencial seria deduzido dos recursos co-participáveis, medida que muito afetou a situação financeira das províncias. É importante citar também que entre 1977 e 1980, houve a transferência da educação primária, saúde, obras sanitárias e da Empresa Nacional de Água e Energia Elétrica às províncias sem que houvesse uma correspondente transferência de recursos (Cetrangolo e Jimenez, 1995).

As conseqüências destas medidas foram sentidas nos anos posteriores, quando cerca de 45% dos recursos da co-participação eram destinados ao FONAVI e ao sistema previdencial. Para cobrir os déficits provinciais, foram usados os Aportes do Tesouro Nacional (ATN)⁴⁰ para que as províncias pudessem cobrir seus gastos.

Em 1984, a lei 20.221 “caduca” e a falta de acordo em relação à distribuição secundária deixa um vazio legal nas relações financeiras entre as jurisdições; as transferências passam a ser substituídas pelos ATNs. Além disso, há uma modificação na relação entre Governo Nacional e províncias, já que mesmo tendo a maioria no Congresso Nacional, o Governo Nacional era minoria no Senado e tinha poucos governos nacionais como aliados (Idem). O Governo Nacional teve perdas de apoio popular e as negociações tenderam a favorecer as demandas provinciais.

⁴⁰ Criado para atender as situações de emergência e os desequilíbrios financeiros dos governos provinciais. Fonte: Lei 24.548/88.

Em 1988, foi sancionada a lei 23.548, que estabeleceu um regime transitório de distribuição de recursos fiscais entre a Nação e as províncias; foi chamada de “Regime Transitório de Co-participação Federal”, mas, apesar de sua nomenclatura, encontra-se em vigor até hoje, já que disputas políticas entre as partes envolvidas impedem um avanço nas negociações sobre as mudanças no sistema. A partir desta lei, o volume de impostos que seria co-participado passou a ser integrado por todos os impostos nacionais existentes na data da norma ou a serem criados a partir dela. O volume a ser distribuído passou a obedecer às seguintes porcentagens: 42,34% à Nação; 54,66% ao conjunto das províncias; 2% para a recuperação do nível relativo das províncias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén e Santa Cruz e 1% para o Fundo de Aportes do Tesouro Nacional das províncias. É importante dizer que essas porcentagens foram mudando ao longo do tempo por causa de necessidades de ordem conjuntural das províncias, do poder de determinados governantes ou de outros critérios que não obedeceram nenhuma lógica que pode ser inteligível.

A distribuição secundária das transferências – entre províncias – depende de uma série de parâmetros que variam de acordo com o tipo de transferência que se considere. No caso do sistema de co-participação, os fundos se repartem de acordo com as porcentagens estabelecidas em lei, as quais não obedecem nenhum critério explícito, diferentemente dos critérios que regiam a lei anterior (Lei 20.221). Veja as ilustrações abaixo, que mostram esquematicamente o funcionamento do sistema de co-participação de acordo com as leis 20.221 e 23.548:

Figura 1: Lei 20.221

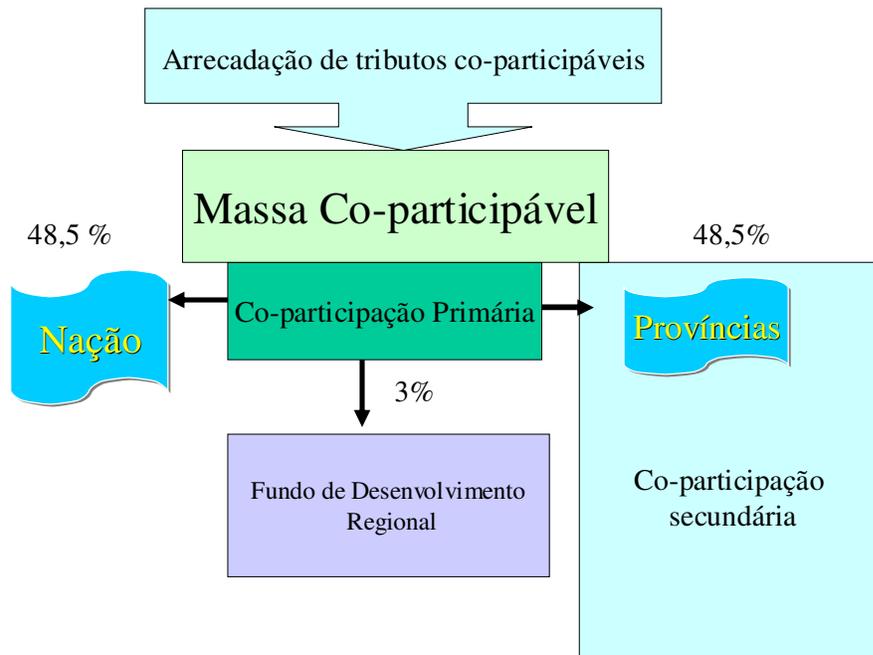
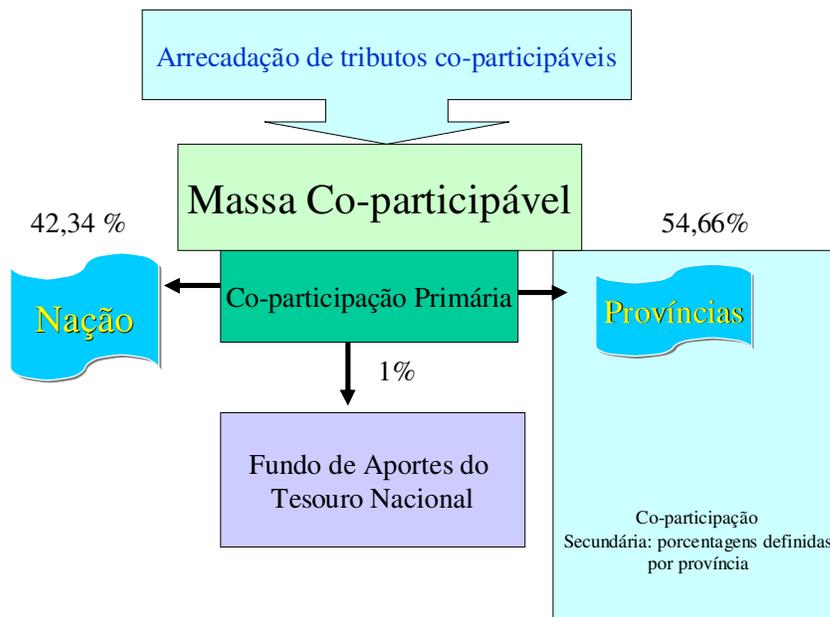


Figura 2: Lei 23.548



A 23.548 tem seus parâmetros de redistribuição baseados na redistribuição realizada entre os anos de 1984-1987, período em que não existia uma norma para reger a co-participação. Neste mesmo período, a redistribuição passou a ser feita por meio de acordos bilaterais com os governadores, ou seja, dependia mais do poder de negociação de cada província do que da sua necessidade de recursos. A Constituição Nacional argentina de 1994 não deixa claro os critérios que deverão ser seguidos para essa distribuição secundária: em seu artigo 75, inciso 2, está escrito que

“a distribuição entre a Nação, as províncias e a cidade de Buenos Aires e entre estas, se efetuará em relação direta às competências, serviços e funções de cada uma delas, contemplando critérios objetivos de distribuição; será equitativa, solidária e dará prioridade ao alcance de um grau equivalente de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidade em todo o território nacional.”

Em outras palavras: não há o estabelecimento de regras explícitas que tenham que ser seguidas na redistribuição dos recursos co-participáveis, o que facilita práticas clientelistas na obtenção dos mesmos.

Entre os principais problemas deste sistema, podemos citar: 1) a complexidade e arbitrariedade na co-participação primária; 2) os valores transferidos se relacionam com a situação econômica do país, uma vez que a massa co-participável é composta por elementos muito relacionados com o ciclo econômico do país; 3) baixos incentivos para a solvência fiscal; 4) complexidade do sistema (Mezzadra e Rivas, 2005). As províncias que têm menor potencial de arrecadação de impostos, por exemplo, são beneficiadas pelo regime de concentração e posterior redistribuição dos mesmos. As províncias maiores acabam perdendo duplamente: pela dependência e pelas perdas que supõe a redistribuição (Morduchowicz, 2002, p.40). Regiões como Terra do Fogo, Santa Cruz e Neuquén, que possuem maior potencial de arrecadação (mais de \$900 anuais por

habitante), recebem menos dos impostos co-participados quando comparadas com as províncias com menor potencial de arrecadação, como é o caso de Formosa, Corrientes, Santiago de Estero e Chaco. Essas últimas, apesar de arrecadarem menos (cerca de \$150 anuais por habitante), acabam recebendo mais da massa co-participada.

À primeira vista, essa situação se apresenta justa, pois uma vez que falamos de um sistema que busca corrigir distorções entre as províncias, parece lógico que aquelas que arrecadam menos (ou seja, as províncias mais pobres) sejam as províncias que devem receber mais da co-participação. No entanto, sob um olhar mais atento aos números e levando em conta as províncias acima citadas, percebe-se que a realidade é um pouco diferente. Quando combinamos algumas variáveis, como a porcentagem de Necessidade Básicas Insatisfeitas⁴¹, a quantidade de dinheiro recebida por essas províncias e o recebimento per capita via co-participação, temos a seguinte situação:

⁴¹ Método para indicar necessidades críticas de uma determinada população e caracterizar a pobreza. Combina variáveis de domicílio, condição sanitária, renda e educação dos moradores. O Indec (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*) da Argentina considera os domicílios com NBI aqueles que apresentam ao menos uma das seguintes condições: domicílios com mais de três pessoas no quarto; domicílios inconvenientes: quarto de aluguel, domicílio precário e outro; domicílios sem banheiro; domicílios com crianças em idade escolar (6 a 14 anos) fora da escola e os domicílios que tinham quatro ou mais pessoas por membro ocupado e cujo chefe não tinha completado o terceiro ano de escolaridade primária. Fonte: www.indec.gov.ar.

Quadro 13

Província	População Total em 1991	População em domicílios ⁴² com NBI em 1991	% da população em domicílios com NBI em 1991	Recursos recebidos via co-participação no período de 91-99. (milhões de pesos constantes)	Co-participação per capita recebida entre 91 e 99. (mil pesos constantes)
Chaco	834.128	329.139	39,5	9.666.477,30	11,58
Corrientes	790.786	248.144	31,4	7.552.956,12	9,55
Formosa	396.428	155.072	39,1	7.200.019,84	18,16
Neuquén	380.300	81.391	21,4	3.432.706,44	9,02
Santa Cruz	155.791	22.860	14,7	3.127.945,04	20,07
Santiago del Estero	666.857	254.830	38,2	8.171.447,92	12,25
Terra do Fogo	66.314	14.862	22,4	1.350.495,84	20,36

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 1991 e em dados do Ministério de Economia e Finanças públicas.

Ao obtermos os valores per capita de recebimento via co-participação pelas províncias, temos que uma província com 39,5% de sua população em domicílios com NBI, Chaco, recebe muito menos do que a população de Terra do Fogo, que tem 22,4% da população sob as mesmas condições. Quando se fala de números absolutos, percebe-se que no Chaco há 329.139 pessoas em domicílios com NBI, enquanto na Terra do Fogo esse número cai para 14.862.

Nota-se então que, embora as províncias possuam impostos próprios, a arrecadação dos mesmos é muito desigual e está fortemente atrelada ao desenvolvimento econômico de cada região. Diante dessas constatações, o questionamento que se coloca é o seguinte: porque uma população tão pequena (em

⁴² Os dados originais se referem aos *hogares*, que são um grupo de pessoas residentes num mesmo domicílio, destinado a ser habitado por uma ou várias pessoas que são, em geral mas não necessariamente, unidas por parentesco. Assemelha-se bastante ao conceito de domicílio usado pelo IBGE, por isso a utilização deste último nesta pesquisa para se referir ao termo *hogares*. Para mais informações, consultar COBO, Barbara e SABOIA, Ana Lúcia.

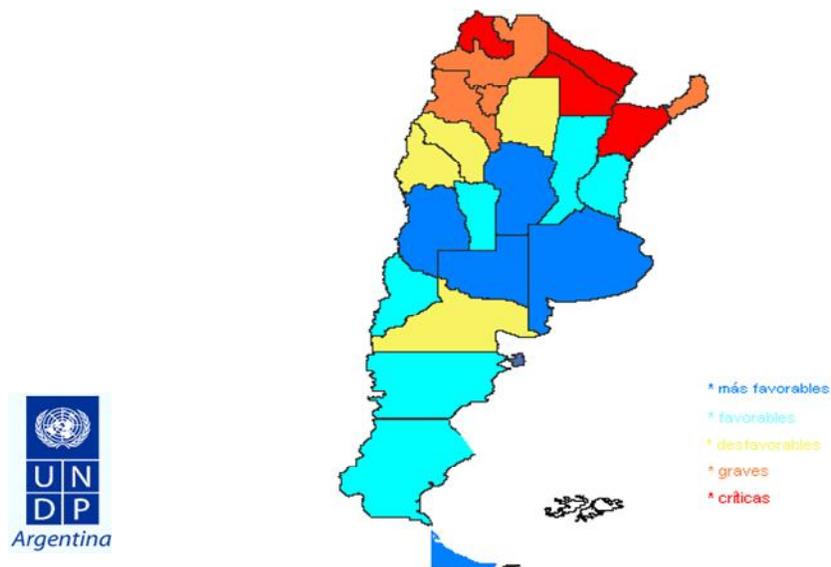
comparação com a do Chaco) como a da Terra do Fogo, recebe quase o dobro da massa co-participada quando se considera o valor por habitante?

Outro dado que chama a atenção no quadro acima é o de Formosa, que tem 39,1% (155.072 pessoas) de sua população em domicílios com NBI e recebeu do sistema de co-participação, entre 1991 e 1999, um valor per capita de 18,16 mil pesos e Santiago de Estero, com 38,2% da população (254.830 pessoas) com NBI e recebeu 12,25 mil pesos do mesmo sistema no período analisado.

Ora, uma vez que se trata de um sistema que busca certa equidade entre as províncias, essa situação não deveria existir. Tal situação evidencia as contradições do sistema de co-participação apontadas por vários autores (Porto e Sanguinetti 1996, Morduchowich 2002, Mezzadra e Rivas 2005, entre outros).

A figura do mapa abaixo mostra a situação das províncias de acordo com o índice de desenvolvimento humano⁴³ e nos auxiliará a corroborar a idéia acima:

Figura 3



⁴³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, e leva em consideração o PIB per capita, a longevidade e a educação e busca, por meio da análise dessas variáveis, medir o avanço de uma população. A avaliação da educação é feita pelo índice de analfabetismo e taxa de matrículas em todos os níveis de ensino. Fonte: <http://www.pnud.org.br/idh/>.

As regiões em vermelho, consideradas “críticas”, correspondem às províncias de Jujuy, Formosa, Chaco e Corrientes; as hachuradas em laranja, consideradas em situação “grave”, são Salta, Tucumán, Catamarca, e Misiones. Rio Negro, San Juan, La Rioja e Santiago de Estero são classificadas como províncias em situação desfavorável. O restante das províncias está hachurado em azul e se encontra em situação “favorável” ou “mais favorável”. São elas: Terra do Fogo, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, San Luis, Santa Fé, Entre Rios, Buenos Aires, La Pampa, Mendoza e Córdoba.

Ao considerarmos as províncias analisadas no quadro anterior, vemos que Chaco, Corrientes, Formosa e Santiago de Estero se acham em situação crítica ou desfavorável, enquanto Neuquén, Santa Cruz e Terra do Fogo estão em posição bem mais favorável, mas receberam valores per capita muito diferentes do sistema de co-participação, principalmente quando comparamos as duas primeiras: Santa Cruz que tinha 22.860 pessoas vivendo em domicílios com NBI recebeu bem mais do sistema de co-participação que Neuquén, que tinha 81.391 pessoas nesta situação. Isso indica que, realmente, o sistema de co-participação não ameniza as desigualdades existentes entre as províncias.

3.3.2 O sistema de co-participação e a educação na Argentina

A questão federal do financiamento educativo na Argentina se caracteriza pela necessidade de uma forte redistribuição de recursos na tentativa de garantir uma convergência nos indicadores de capital humano e renda entre as províncias argentinas. Neste contexto, a relação financeira existente entre os distintos níveis de governo se coloca como uma questão central, uma vez que há uma relação de dependência entre os entes federados. Embora 40% do gasto público estejam descentralizados entre as províncias, os quais servem ao fornecimento estatal de segurança, educação, saúde e

justiça, é o Governo Nacional que possui a maior capacidade de arrecadação dos impostos que financiam estes serviços (80%), o que demonstra a forte dependência entre aquele e as províncias e a necessidade da existência de um esquema de redistribuição entre esses dois. Os recursos de cada governo provincial não dependem unicamente dos impostos locais, pois existem outras fontes de financiamento, dentre as quais a mais importante é o sistema de co-participação federal.

Assim, uma parte relevante da capacidade das províncias de fornecer bens e serviços básicos depende das transferências que são feitas pela nação. Grande parte destas transferências ocorre via co-participação, o que delega a esse sistema um papel importante nas relações financeiras entre os níveis subnacionais na Argentina.

As diferenças na quantidade de recursos fiscais por habitante que cada província tem refletem diretamente na distribuição do gasto educativo. Uma província como Buenos Aires, classificada com um IDH “mais favorável”, por exemplo, teve uma média de gasto por aluno de \$ 926 entre 1994 e 2000; já a média desse mesmo gasto para a província de Catamarca, que tem um IDH considerado em situação “grave”, foi de \$ 1.541 no mesmo período (Mezzadra e Rivas, 2005).

O sistema de co-participação é o principal fator explicativo dessas grandes diferenças existentes entre as províncias no financiamento da educação, já que o gasto por aluno está relacionado aos recursos totais das províncias e não necessariamente ao seu desenvolvimento econômico (a província de Buenos Aires, por exemplo, tem um desenvolvimento econômico mais favorável do que o de Catamarca). Ora, se a maior parte dos recursos que financiam serviços sociais da maioria das províncias é arrecadada no nível nacional e redistribuída a elas por meio da co-participação, é inteligível que problemas acerca da cobertura financeira desses serviços sejam originários das oscilações do repasse de recursos feitas através deste sistema.

Como já abordado anteriormente, a educação é uma das áreas financiadas por meio de recursos provenientes da co-participação; como há certa arbitrariedade na distribuição secundária dos mesmos, cada província recebe valores diferentes de dinheiro, situação que também gera uma disparidade entre o gasto em educação efetuado por cada uma.

Por isso, quando se fala em variação do gasto por aluno existente entre as províncias, o que se pretende é mostrar que ele não está relacionado com o grau de desenvolvimento econômico das mesmas e sim com a variação de recursos totais de cada província. Embora Córdoba e La Rioja estejam classificadas em situação de IDH desfavorável, a média do gasto por aluno entre as duas é bastante diferente: \$946 e \$1.576 respectivamente.

Para compreender essas disparidades é preciso levar em consideração que além da questão financeira que envolve esse processo, as províncias possuem um espaço de ação em que seus governantes podem decidir o quanto vão destinar a uma determinada área⁴⁴. Por esse motivo, conforme o governo em questão, o gasto educativo pode ter grandes variações, aumentando ou diminuindo de acordo com a prioridade dada pelos os dirigentes da situação.

Não é possível afirmar de forma enfática que as províncias mais pobres são aquelas que menos investem em educação; não se trata de uma questão unicamente financeira, mas também de negociações e vontade política. A título de exemplo, a província de Formosa, com IDH em situação “crítica”, teve uma média de gasto por aluno (entre 1994 e 2000) de \$ 1.029, maior do que a média de gasto da província de Buenos Aires (Mezzadra e Rivas, 2005).

⁴⁴ Há, porém, alguns recursos com destinos específicos, como a arrecadação a loteria na província de Santa Fé, que se destina ao Fundo de Ajuda Escolar. Chaco, Chubut, La Pampa, Mendoza, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego também contam com impostos que se destinam para o financiamento do sistema educativo.

Vemos por meio desses exemplos que há a necessidade de uma reformulação do sistema de co-participação para que haja efetivamente uma distribuição de recursos que supra as necessidades das províncias, criadas principalmente após as reformas das décadas de 90, cuja conseqüência foi um aumento dos gastos provinciais sem que houvesse a contrapartida financeira suficiente por parte do Governo Nacional.

3.4 O Gasto público educativo do Governo Nacional⁴⁵

Quando se considera o gasto educativo do Governo Nacional em relação ao gasto educativo consolidado, podemos ver a diminuição do primeiro na década de 90, evidenciando uma tendência do Governo Nacional em se eximir da responsabilidade pelo financiamento da educação.

Tabela 6

Gasto educativo do Governo Nacional		
Ano	Gasto educativo consolidado (em milhões de pesos de 2001)	Participação no gasto (em %)
		Governo Nacional
1990	6.058,7	33,1
1991	6.815,8	32,7
1992	8.161,5	17,6
1993	9.284,9	18,5
1994	9.891,7	18,7
1995	9.762,2	19,2
1996	9.705,8	21,0
1997	10.823,2	19,9
1998	11.474,9	19,9
1999	12.577,7	17,4

Fonte: Cippec

Apesar de todas essas cifras e das inúmeras tentativas de se aumentar os recursos destinados à educação, tal como com a LFE e com os compromissos assumidos por

⁴⁵ Mantivemos a denominação “Governo Nacional”; porém, quando falamos em Governo Nacional, estamos falando do correspondente do Governo Federal.

meio do Pacto Educativo a partir do ano de 1994, nenhum dos níveis de governo chegou a cumpri-los de maneira satisfatória, ou seja, de forma a fazer com os recursos à educação fossem efetivamente aumentados de acordo com o que era previsto em lei (Nicolini et al, 2001, p. 6).

Importante salientar que entre 1994 e 1996, a crise mexicana trouxe como consequência a redução do PIB, o que influenciou a situação fiscal nacional e provincial. Podemos destacar três períodos no investimento educativo na Argentina:

1. 1991 a 1994: etapa de crescimento econômico que permitiu aos governos um aumento contínuo de seus recursos. Essa situação propiciou um acréscimo no gasto setorial de 12,5%;
2. 1995 a 1996: período de estancamento por causa de crises econômicas; e
3. 1996 a 2000: recuperação das taxas anuais de investimento em educação (Proyecto Costos del Sistema Educativo – PCSE -1991 a 2000).

A tabela abaixo mostra o gasto público social do GN em educação, de 1990 a 1999, mostrando que houve uma queda do mesmo durante o período analisado:

Tabela 7: Gastos em educação, do Governo Nacional, em porcentagem do PIB

ANO	Gasto em educação em % do PIB
1990	1.34
1991	1.30
1992	0.84
1993	0.92
1994	0.96
1995	1.01
1996	1.01
1997	1.03
1998	1.06
1999	1.04

Fonte: www.risalc.org

3.5 Gasto educativo dos governos provinciais: mudanças a partir da Lei de Transferência de 1991

Como já se sabe, os governos provinciais têm a seu cargo a provisão dos serviços educativos em seus diferentes níveis, com exceção do universitário (que está sob responsabilidade da Nação). Diante disso, cabe aqui a análise das mudanças ocorridas na dinâmica desses sistemas pelos dispositivos legais na década de 90, bem como uma radiografia da situação financeira dos sistemas educacionais das províncias.

A Lei de Transferência foi visualizada como mais um eixo da política fiscal derivada do Plano de Convertibilidade⁴⁶; a partir de 1989, um programa de estabilização poria fim a um período de desequilíbrios nas principais variáveis macroeconômicas do país (Morduchowicz, 2002). E uma vez que o equilíbrio das contas públicas nacionais fora alcançado, restava equilibrar as contas provinciais, necessidade reconhecida pelo GN a partir de experiências em anos anteriores. Essas experiências mostravam que, quando havia um contínuo desajuste das contas públicas no nível provincial, as pressões sobre o Governo Nacional aumentavam. Esta situação fez com que o GN tivesse que intervir para amenizar a pressão das demandas sociais, o que poderia ameaçar o equilíbrio orçamentário de suas contas.

O processo de transferência dos serviços educacionais às províncias na década de 90 é parte de uma iniciativa do executivo para fazer com que seus próprios gastos fossem diminuídos através da redução do funcionalismo público na Administração Pública Nacional (APN).

Na Lei 24.049, o esquema de financiamento da transferência de serviços do Estado Nacional para as províncias

⁴⁶ Sancionado em abril de 1991, estabeleceu a paridade entre a moeda local (peso) e o dólar.

“(...) se deu por meio da retenção, da massa co-participável de impostos nacionais, da soma correspondente ao custo da dita transferência e sua posterior distribuição às províncias conforme o custo calculado em sua oportunidade pelo Ministério de Cultura e Educação Nacional” (Morduchowicz, 2001, p. 51).

A partir de 1º de janeiro de 1992 e até que fosse modificada a lei 23.549, o financiamento dos serviços transferidos obedeceria aos seguintes trâmites: o Governo Nacional tinha o montante do sistema de co-participação; antes que se desse a distribuição secundária, a Secretaria da Fazenda reteria um valor pré-estipulado, com valores diferentes para cada jurisdição, os quais seriam destinados ao financiamento dos serviços educativos que estivessem sendo transferidos e aos custos correspondentes aos serviços de Hospitais e Institutos Nacionais, Políticas Sociais Comunitárias e Programa Social Nutricional, que seriam transferidos às províncias oportunamente (Lei 24.049, Cap. IV, Art. 14º).

Por meio deste artigo 14º, depreende-se que as províncias receberiam a responsabilidade dos serviços educativos transferidos sem que o repasse de dinheiro a elas fosse aumentado; a Nação apenas reteria uma parte dos recursos co-participáveis da distribuição secundária para disponibilizar fundos às províncias à medida que o gasto em educação exigisse isso. Em outras palavras: o aumento das responsabilidades financeiras das províncias não foi acompanhado por novos recursos para o suprimento dessas novas responsabilidades; houve apenas a retenção de recursos já existentes para a formação de um fundo. A superioridade de negociação do poder executivo nacional também foi um dos fatores que fizeram com que os governadores das províncias aceitassem o repasse de responsabilidades nestas condições (Falleti, 2004).

O regulamento da transferência, ao menos do papel, garantiu a função dos professores, a hierarquia e a equivalência de salário para o pessoal transferido. O

Ministério da Educação e o Conselho Federal de Educação foram os responsáveis pela supervisão do sistema.

A transferência representaria uma importante redução no número de professores e de pessoal escolar no setor público, o que ia ao encontro a uma das prioridades do governo na reforma administrativa: a diminuição do funcionalismo público na APN.

Em termos numéricos, o custo da transferência foi de 1.2 bilhões de dólares por ano, o que equivale a 10% do total de gastos provinciais ou a 15% do total das transferências nacionais; mais de 2.000 escolas nacionais, 72.000 professores e 700.000 estudantes foram transferidos aos sistemas de educação provincial (Falleti, 2004).

O cenário que precedeu a implementação da Lei de Transferência era o de muitas crises e mudanças de orientação no que se refere ao comportamento do Estado: a crise do modelo intervencionista e a emergência de uma economia de mercado conduziram a uma reforma do Estado, da sociedade e das relações econômicas. Pouco depois de Carlos Menem assumir, foi aprovado por todos os representantes das províncias da 10ª Assembléia Ordinária do Conselho Federal de Cultura e Educação um projeto para descentralizar a educação, que transferia as escolas de maneira gradual e com repasse de dinheiro (Idem).

De autoria intelectual do subsecretário de educação Luis Antonio Barry, as transferências das escolas eram só um passo para a descentralização educacional, cujo objetivo principal era melhorar a qualidade educativa, segundo justificativa das autoridades do campo educacional. Este projeto, no entanto, foi preterido no Comitê de Educação do Congresso especialmente devido a divergências no que concerne justamente ao financiamento da transferência de escolas.

A situação se modificou no final de 1991, quando o Ministro da Economia Domingo Cavallo enviou ao Congresso a lei orçamentária de 1992, incluindo nela as

transferências das escolas secundárias às províncias. O Ministro previa que devido ao incremento da arrecadação fiscal (consequência do plano de estabilidade de 1991), as transferências automáticas às províncias aumentariam em 1992 e, por isso, propunha a transferência educacional já mencionada. Porém, diferentemente do ocorrido com a transferência de 1978, agora o contexto democrático demandava o apoio de uma coalizão política para a aprovação desta lei.

Esse processo foi negociado principalmente com os governadores que, inicialmente, pediram que a transferência das escolas fosse acompanhada por recursos e, embora o Ministério da Educação desejasse que esta transferência fosse feita de maneira gradual e com repasse de recursos, o Ministério da Economia acreditava que as províncias podiam arcar com esses custos.

O gasto educativo provincial está concentrado principalmente no pagamento de salários, com uma média de 80 a 90% dos gastos concentrados neste item, variando conforme a província⁴⁷. Além disso, “na Argentina não há duas províncias onde as estruturas salariais docentes sejam iguais nem onde, portanto, diante de igualdade de situações, dois docentes – um em cada uma delas –, recebam os mesmos rendimentos” (Morduchowicz, 2002 p. 32).

Apesar de haver muitas disparidades no nível do gasto por aluno entre as províncias, que tem correlação com as transferências de recursos, nos últimos anos elas destinaram, em média, entre 22% e 26% de seu gasto público total ao setor educativo. Nos anos 90, essa proporção teve um pequeno aumento devido ao processo de transferência de serviços educativos e à implementação da LFE (Idem, p.18). Veja a tabela abaixo:

⁴⁷ Na Argentina as escolas privadas podem receber subsídios estatais para cobrir gastos com salários docentes desde que estes valores não ultrapassem uma determinada quota mensal. Quando se considera esses subsídios, a média de gasto em educação com pagamento de salário de docentes é cerca de 90%. (Morduchowicz, 2002).

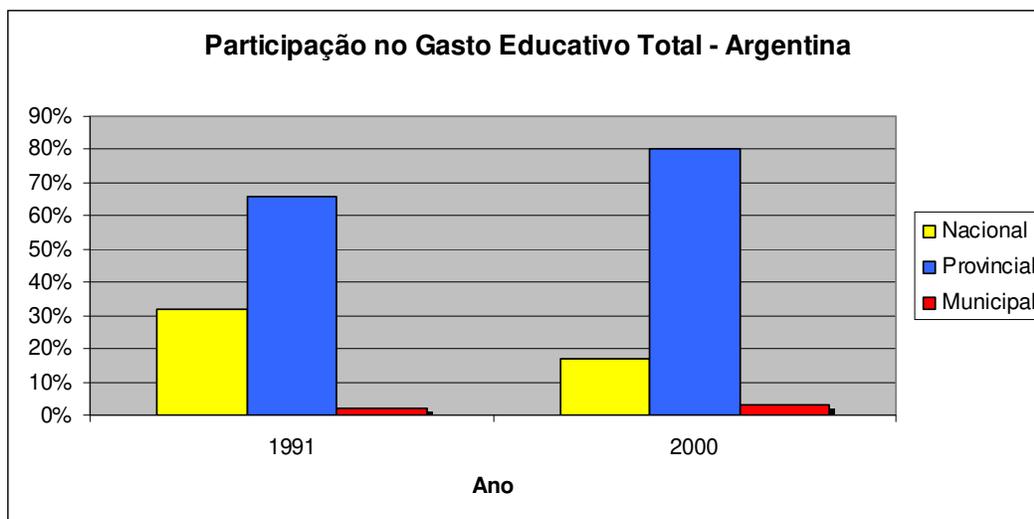
Tabela 8: Participação do Gasto Educativo Provincial no Gasto Público Provincial

Anos	Gasto Público	Gasto Educativo Provincial - em %
1991	100,00	22,32
1992	100,00	22,05
1993	100,00	22,26
1994	100,00	23,59
1995	100,00	24,46
1996	100,00	25,11
1997	100,00	25,95
1998	100,00	25,87
1999	100,00	26,49

Fonte: PCSE

Se considerarmos a participação dos níveis de governo no gasto educativo total, teremos a seguinte situação:

Gráfico 6: Porcentagem da participação dos níveis de governo no gasto educativo total



Fonte: Elaboração própria a partir do documento Projeto Custos do Sistema Educativo

Enquanto o Governo Nacional diminuiu sua participação no gasto com educação, as províncias tiveram um grande aumento desta, cuja porcentagem atinge

130% (PCSE). A participação dos municípios continuou irrisória ao longo da década, não apresentando muita variação no período analisado.

O aumento da participação provincial pode ser explicado por alguns fatores, como sugere o PCSE: descentralização dos níveis médio e superior não universitário; aplicação da Lei Federal de Educação; influência do Fundo Nacional de Incentivo ao Docente (FONID); incrementos salariais e transferência financeiras.

Veja na tabela abaixo a evolução dos gastos das províncias por finalidade e função:

Tabela 9

<i>Gasto Público dos governos provinciais e da GCBA por finalidade e função, 1990-1999</i>										
Em milhões de pesos de 1997	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Educação, cultura e ciência e técnica	4.375	4.957	7.112	8.087	8.641	8.417	8.302	9.316	9.768	10.327
1.1. Educação básica	3.569	4.193	5.892	6.720	7.056	6.751	6.674	7.431	7.794	8.430
1.2. Educação superior e universitária	211	192	324	306	381	526	497	539	582	609
1.3. Ciência e técnica	16	21	22	36	35	34	35	27	31	30
1.4. Cultura	132	157	94	193	205	186	195	203	220	257
1.5. Educação e cultura sem discriminar	448	394	779	833	963	919	901	1.116	1.141	1000

Fonte: Ministério da Economia e Finanças Públicas da República Argentina

No sistema federal argentino, mais de 40% do gasto público total está descentralizado nas províncias, embora não sejam elas as principais responsáveis pela arrecadação de impostos necessários para financiar esses gastos; é o Governo Nacional que arrecada cerca de 80% dos recursos tributáveis do país. Em outras palavras: embora o gasto público seja descentralizado, a arrecadação é centralizada nas mãos do Governo Nacional, situação que sugere uma dependência das províncias em relação a este nível de governo. Desta maneira, o conhecimento dos mecanismos que redistribuem esses recursos é de crucial importância para entendermos como as províncias financiam seus serviços básicos, dentre eles a educação.

As províncias argentinas podem ser classificadas conforme seu desenvolvimento financeiro; cada uma possui necessidades diferentes de gastos e

diferente arrecadação tributária. A capacidade arrecadadora pode ser explicada por alguns fatores, os quais serão explicitados a seguir:

-> Fatores populacionais: podem determinar uma maior ou menor arrecadação. A arrecadação de IVA, por exemplo, não é a mesma em Buenos Aires e na Terra do Fogo;

-> Fatores geográficos e econômicos: a existência de recursos naturais influencia o desenvolvimento de certas atividades que podem trazer riquezas para a província. Além disso, o nível da atividade realizada na região, também contribui para o seu nível de desenvolvimento.

Morduchowicz (2002) afirma que o desempenho das arrecadações de impostos provinciais está intimamente ligado ao esforço contributivo de seus habitantes: em geral, as jurisdições com maior arrecadação per capita são aquelas que têm maior participação dos recursos próprios dentro da arrecadação total. Além disso, o mesmo autor salienta que o grau de desenvolvimento econômico da província determina o seu grau de autofinanciamento. Desta forma, é impossível falar dos gastos provinciais sem considerar essas relevantes diferenças entre cada uma das províncias.

Considerações finais

Para compreender as mudanças que houve no financiamento da educação brasileira, especialmente na década de 90, há de se considerar vários outros fatores que interferiram (e interferem) neste processo. Impossível passar ao largo das discussões sobre Estado, neoliberalismo e atuação do Banco Mundial no Brasil. Impossível também deixar de considerar o contexto interno e externo que eram vividos àquela época.

A década de 90 representa para o Brasil e para a Argentina períodos de grandes mudanças na área educacional: aqui temos o Fundef e a LDB; na Argentina, a Lei de Transferência e a LFE.

Da trajetória da educação nas Constituições brasileiras, seja em relação ao aspecto financeiro ou ao acesso a essa educação, depreendemos que a questão que está por trás de todo o processo é a do poder: são sempre projetos em disputa, grupos de interesses que buscam conduzir suas ações políticas objetivando assim atingir uma determinada meta; a questão da educação sempre teve uma trajetória marcada por lutas. Ora omissas (CF 1891), ora propugnando a educação como direito de todos e defendendo a liberdade e a educação dos brasileiros (CF de 1946), as mudanças ocorridas ao longo da história nas Constituições nos mostram o sempre conturbado caminho percorrido pela educação no que diz respeito ao ordenamento legal do país. Sem falar na Constituição de 1988, fruto de grande mobilização social e que reinstaurou o Estado de direito e previu a descentralização da arrecadação tributária, além de ter determinado que as três esferas do poder público atuassem de forma complementar e conjunta.

A Constituição argentina de 1994 transfere às províncias a responsabilidade pela educação primária, garante aos habitantes da nação o direito de ensinar e aprender e coloca entre as atribuições do Congresso sancionar leis de organização e de base da educação que consolidem a unidade da nação, respeitando, ao mesmo tempo, as particularidades locais e provinciais.

Diferentemente do Brasil, que tem certa tradição de vinculação de recursos a nível constitucional (como já foi mostrado neste trabalho), o texto constitucional argentino não traz uma vinculação direta de recursos para a educação, embora haja recursos com destino específico.

A vinculação de recursos é uma questão que merece atenção. No Brasil, como já foi abordado ao longo desta dissertação, há uma tradição em se vincular recursos para a educação (Emenda Calmon, salário-educação e o próprio Fundef), enquanto na Argentina não há essa iniciativa, como garantia constitucional, salvo nos casos de algumas províncias (Santa Fé, Buenos Aires, Chubut e outras) que através de medidas internas, possuem impostos cujos recursos gerados são destinados à educação.

Autores como Velloso (1990) ou, mais recentemente, Davies (1999, 2000) mostraram que nem sempre a vinculação constitucional garante que determinado recurso seja aplicado na educação: não era incomum identificar situações em que os recursos originariamente vinculados à educação eram desviados para outros fins, como a construção de ginásios de esportes, pavimentação de ruas etc (Relatório Sintético do Fundef).

Na Argentina, a inexistência desta vinculação, aliada à discricionariedade na aplicação de alguns recursos, faz com que as províncias tenham um espaço de ação no qual cada governante pode decidir quanto aplicar na educação. Assim, dependendo do governo da situação, uma mesma província pode gastar mais ou menos com o seu

sistema educacional, o que gera desequilíbrios internos e disparidades entre os sistemas educacionais das províncias.

No Brasil, durante o governo de Fernando Collor de Mello, houve mudanças profundas na economia e na atuação do Estado para possibilitar a inserção do país na economia globalizada. A abertura precoce do mercado brasileiro aos produtos internacionais trouxe graves conseqüências ao mercado interno, já que muitas das empresas nacionais não conseguiram concorrer com os produtos que vinham de fora do país. Neste contexto, em um resgate das ideias da Teoria do Capital Humano, a educação aparecia como o elemento chave para a inserção do Brasil neste ambiente mais do que nunca competitivo.

Agências multilaterais como o Banco Mundial produziram inúmeros documentos mostrando ser esse o caminho a ser seguido pelos países. Todas essas ideias adentraram com força no Brasil a partir do governo de Itamar Franco e tiveram continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Os interesses do Banco Mundial se pautam no objetivo de fazer com que os países em desenvolvimento, entre eles Brasil e Argentina, tenham economia estáveis e, através disso, justifica sua atenção às questões sociais.

Na década de 90, o problema a ser prioritariamente enfrentado, de acordo com o Banco, foi o da pobreza. Como já tratado anteriormente, a educação aparece como um fator atenuante das tensões sociais e serve também para aumentar a produtividade da população menos favorecida. No modelo de educação adotado, a escola é assemelhada à empresa: a análise econômica tornou-se a principal metodologia para a definição de políticas educativas, Coraggio (1996). A justificativa do Banco para o foco na educação básica é a seguinte:

“A educação, especialmente a primária e a secundária (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade” (Banco Mundial, apud Shiroma, 2007, p. 63).

No documento *Prioridades y estrategias para la educacion* (1995), o Banco Mundial examina opções de políticas educacionais para os países de baixa escolaridade, enfatizando a importância da superação desta situação. Neste texto, além da reforma do financiamento e da administração da educação, o banco propõe o uso mais racional dos recursos, a descentralização da administração das políticas sociais, além de maior articulação com o setor privado na oferta da educação (Shiroma, 2007). Este documento trouxe uma espécie de “bula” a ser seguida pelos países – principalmente por aqueles em desenvolvimento –, os quais teriam que implementar muitas mudanças em seus sistemas educacionais para alcançar uma situação econômica melhor. O parâmetro dessa situação seria o nível de desenvolvimento dos países da OCDE.

Em relação especificamente ao financiamento da educação, observa-se que os dois países buscaram maneiras diferentes de focar suas políticas. Na Argentina, existe o sistema de co-participação, que não é criado na década de 90, mas tem grande importância no sistema geral de redistribuição de recursos entre Nação e províncias. Esse sistema tem caráter redistributivo, mas não traz vinculações de recursos para o sistema educacional, o que não impede que esses recursos sejam destinados a ele.

A maior parte das províncias argentinas é muito dependente do Governo Nacional para financiar seus gastos, pois os governos provinciais não contam unicamente com os impostos locais no financiamento dos mesmos. A co-participação federal é o principal sistema de repartição dos recursos do Governo Nacional às províncias.

No Brasil, o princípio do Fundef, segundo seus idealizadores, também era atenuar desequilíbrios, fazendo isso com força de lei e com destinação de recursos especificamente para o ensino fundamental da educação básica, fato que explicita o caráter focalizado dessa iniciativa.

Por meio dos gráficos, tabelas, quadros e figuras apresentados ao longo deste trabalho, podemos inferir que tanto no Brasil quanto na Argentina, o aumento no número de matrículas no nível básico de ensino (em relação ao Brasil, especificamente no ensino fundamental) não nasce na década de 90 e, portanto, não pode ser creditado exclusivamente ao Fundef ou à Lei Federal de Educação, respectivamente, devendo ser analisado como fruto de processos anteriores.

O gasto em educação nos dois países seguiu tendências semelhantes: a participação da esfera federal neste setor, tanto no Brasil quanto na Argentina, foi ao longo do tempo diminuindo, o que demonstra o interesse deste nível de governo em transferir gastos para outras esferas.

Enquanto no Brasil houve o fenômeno da municipalização, na Argentina podemos falar em “provincialização”: aqui o processo foi incentivado pelo Fundef e na Argentina, pela Lei de Transferência de 1991.

A pesquisa aponta que as reformas ocorridas nos anos 90 no Brasil e na Argentina, apesar de terem se baseado em recomendações inscritas em documentos do BM, como o *Prioridades y estrategias para la educación*, foram muito diferentes, sugerindo que ambos os países adotaram medidas próprias para atender às exigências vindas dos organismos internacionais, em especial no Banco Mundial.

Apesar da promulgação da LDB/96, que reorganizou o ensino brasileiro, a tônica das discussões que tomaram o Brasil na década de 90 foi a questão do investimento

financeiro na educação básica que aqui se traduziu em investimento somente em um nível, o fundamental.

A tônica da reforma implementada na Argentina pela Lei Federal de 1993 foi a reorganização dos níveis de ensino, a extensão da obrigatoriedade de sete para dez anos e a definição dos conteúdos do novo currículo. É claro que a questão financeira trazida pela LFE também é muito importante, na medida em que incorporou normas relativas ao financiamento da educação do país, mas em um paralelo com a situação brasileira, percebemos que a nuance das reformas é maior no âmbito da organização da estrutura do sistema de ensino como um todo. Não houve na Argentina no período levado em consideração nesta pesquisa, uma ruptura com a situação anterior no que se refere ao financiamento do sistema educativo a qual poderia ser materializada, por exemplo, pela reformulação dos critérios de redistribuição dos recursos co-participáveis, ou mesmo pela formulação de uma lei nacional que destinasse recursos ao sistema educativo.

A Lei de Transferência de 1991 teve o objetivo explícito de descentralizar os serviços educacionais de nível primário, secundário e superior não universitário para o nível provincial. No Brasil, o Fundef impulsionou a municipalização do ensino fundamental, uma vez que seriam retidas receitas dos municípios pelo Fundo e devolvidas a eles de acordo com o número de matrículas naquele nível de ensino.

As reformas estruturais, em consonância com o programa neoliberal, atingiram o conjunto das políticas públicas e, dentre elas a educação. As novas demandas da economia capitalista globalizada acentuavam a preocupação dos organismos internacionais com os investimentos em capital humano. A implementação de estratégias na condução dos países em desenvolvimento para o combate à pobreza, bem como o incentivo para que houvesse a universalização do acesso ao ensino básico estão

diretamente relacionadas a esse processo. A questão da universalização do acesso foi o elemento-chave para se compreender as reformas educacionais nos dois países.

Diminuir gastos, focalizar, descentralizar foram algumas das *prioridades* para a educação brasileira e argentina na década de 90; já as *estratégias* utilizadas para se atingir essas prioridades, foram completamente diferentes...

Referências bibliográficas

AGUIAR, Márcia Ângela da S. *O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC*. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, Setembro, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 23/03/2010

ALVES, Gilberto Luiz. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, Abr. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 17/06/2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. 2007. Acesso em 22/07/2009.

ARGENTINA. Ley 24.049. Educación – Autorización al Poder Ejecutivo Nacional para transferir, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, servicios educativos. 1991.

_____.Ley 24.195. Ley Federal de Educación. 1993.

_____.Constitución de la Nación Argentina. 1994.

ARRETCHE, Marta T. S., *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas*. BIB. Rio de Janeiro, 39, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial*. 1996

_____: *Educação Municipal no Brasil – Recursos, Incentivos e Resultados* – Vol. I: Relatório de Políticas – Relatório nº 24413-BR, dezembro de 2002/ traduzido em janeiro de 2003 – p.1.

BOITO Jr., Armando. *Política neoliberal no Brasil*. Tese de livre docência. IFCH, Campinas, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

_____. Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003. Brasília, DF: MEC, 1994.

_____. Lei nº 9.324, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Fundef: Relatório sintético 1998-2002. Brasília, DF, 2002. Disponível em www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf. Acesso em 2/02/2010.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves e FERREIRA, Eveline Andrade. *O Banco Mundial e o financiamento do programa magister de formação de professores*. 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm>. Acesso em 24/03/2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *O processo do gasto público na área de educação no Brasil: O Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. 1997, p. 39-43.

_____. *Financiamento da Educação no Brasil*. Em Aberto, Brasília, v. 18, nº 74, 2001, p. 11-33.

CASTRO, Jorge Abrahão, CARDOSO Jr., José Celso. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. In: *Educação & Sociedade*, Número Especial, v.26, n.92, p.841-858, out., 2005.

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

CASTRO, Luiza Carnicero de. *O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: As relações entre o Banco Mundial e os países subdesenvolvidos*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. IFCH, Campinas, 2004.

CETRANGOLO, O. D., JIMENEZ, J. P., *EL conflicto em torno a las relaciones financieras ente la Nación y las provincias. Primera Parte: Antecedentes de la LEY 23.548*. Setembro de 1995. Disponível em: www.cece.org.ar/fse09. Acesso em 14/01/2010.

CLACSO. *Las reformas educativas em los países del cono sur: um balance critico*- 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales - CLACSO, p. 67-167, 2005.

COBO, Bárbara e SABOIA, Ana Lúcia. *As famílias conviventes no Censo Demográfico 2000*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/SaboiaCobo.pdf>. Acesso em 1/07/2010.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: HADDAD, Sérgio, TOMMASI, Livia e WARDE, Mirian Jorge (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

CORBALÁN, María Alejandra. *El banco mundial intervención y disciplinamiento. El caso Argentino: enseñanzas para America Latina*. 1ª edição. Buenos Aires: Biblos, pp. 63-106. 2002.

COTARELO, M. C. La protesta en la Argentina de los .90. In *Revista Herramienta: revista de debate y crítica marxista*, Buenos Aires, nº 12, p. 139-148, oto. 2000.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o Orçamento da educação: desvendando a caixa preta*, Niterói, 1998.

_____. Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 1 bilhão em 1998 e 1999. *Movimento*, Niterói/RJ, v. 3, p. 75-88, 2001.

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. *Cadernos Anpae*, SBC-SP, v.1, pp. 117-143, 2002.

DEL PINO, Mario. Política educacional, emprego e exclusão social. In: FRIGOTTO, Gaudêncio e GENTILLI, Pablo (orgs.) *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires, 2000, pp. 65-88.

DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. Revista da USP, n. 17, p. 83-101, mar./mai. 1993.

DRAIBE, Sônia. Nível de escolarização da população. In *Situação da educação básica no Brasil / Organização: Maria Helena Guimarães de Castro, Áurea Maria Queiroz Davanzo*. Brasília: INEP, 1999. Disponível em <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos> Acesso em 27/04/2009.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In PEREIRA, L; WILHEIM, J, SOLA L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília, Editora UNESP, Enap, 2001.

ECHENIQUE, Mariano. *La propuesta educativa neoliberal argentina (1980-2000)*. Rosario: Homo Sapiens, 2003. p.39-45 e 84-103.

EXPERTON, Willian. *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*. 1999. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org>. Acesso em 21/08/2009.

FALLETI, Tulia G. Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas. In A. Clemente and C. Smulovitz (eds.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires: IIED-AL, 2004, 93-122. Disponível em: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/elatina/08jul-set2004.pdf>. Acesso em 4/12/2009.

GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Coedição Editora Revan, FAPESP, Rio de Janeiro, 2007.

INEP. *Educação Brasileira através dos tempos*. Disponível em: <http://www.tuneldotempo.inep.gov.br>. Acesso em 02/02/2009.

KRAWCZYK, Nora Rut. Aportes para pensar e resignificar la descentralización docente. In: *Transformaciones en los procesos de geston educacional en el marco de la descentralizacion: estudio de cuatro paises (Argentina, Brasil, Chile e Colômbia). EL caso argentino*. Flacso, 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 90*. Editora Xamã, 2002.

LO VUOLO et al. *La inseguridad socio-economica como politica publica:transformacion del sistema de proteccion social y financiamiento social en Argentina*. Buenos Aires: 2002. Disponível em: <http://www.ciepp.org.ar/trabajo>. Acesso em 31/10/2009.

MACHADO, Célia Tanajura. *O Banco Mundial e a Educação no Brasil: uma análise comparativa de processos de negociação*. Tese de doutorado em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp062776.pdf>. Acesso em 21/03/2010

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O Financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo, SP: EPU, 1987.

_____. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MEZZADRA, F. e RIVAS, A. Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación. *Serie de Estudios sobre el poder y la educación en la Argentina*, Documento de Análisis de Políticas Públicas n° 8, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.

MEZZADRA, F. e VERA, Alejandro. Manual para entender y participar em el presupuesto educativo provincial. 2005. Disponível em www.cippecc.org. Acesso em 21/02/2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <
<http://portal.mec.gov.br/seb/>> Acesso em: 21/03/2007.

_____. *Balanço do Fundef: 1998-2000*. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/Fundef/resul.shtm>. Acesso em 20/11/2009

MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN. Gasto público educativo 1991-2000. In: *Proyecto Costos del Sistema Educativo*.

_____. *Anuário Estadístico Educativo: 1996*. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/diniece/>. Acesso em 19/11/2009

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: De onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora Senac, 2001.

_____. *Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa*. Primeira versão nº 73. Campinas: IFCH – Unicamp, 1997. pp 01-15.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales. Unesco. 2002.

NEPP. *Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1985, p. 141-211.

_____. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1986, p. 259-321.

_____. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1987, p. 383-466.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Brasil 2000: Nova divisão de trabalho na Educação*. São Paulo: Xamã, 2000.

NICOLINI, J.P., et al. *Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica argentina em el marco de las instituciones fiscales*. 2001. Disponível em:
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_INTAL_2001_04_trabajo14.pdf. Acesso em 22/04/2010.

OIBERMAN, I., e ARRIETA, M.E. Las cifras educativas de los '90. In: *Que pasó en los '90*. 1ª ed. Buenos Aires: Papers Editores, 2006.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. *Os recursos para educação no Brasil no contexto de finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. *Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)*. Revista Educação e Sociedade, 2002, v.23, n. 80, pp. 109-136.

PORTO, Alberto, SANGUINETTI, Pablo: *Las transferências Intergubernamentales y la equidad educativa: el caso argentino*. Série Política Fiscal, nº 88, Cepal, 1996. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cepal/polfis/88.pdf>. Acesso em 13/05/ 2010.

PUIGGRÓS, Adriana: *La otra reforma: desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires: Ed. Galerna, 1997.

PUIGGRÓS, Adriana. *Qué pasó en la educación argentina: breve historia desde la conquista hasta el presente*. 1ª Ed. Buenos Aires: Galerna, 2003.

RIVAS, Axel. Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa em las provincias: um análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles em las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación. In: *Série de Estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en Argentina*. Documento nº 2. 2003.

RIVAS, Axel., VELEDA., Cecília et al. *Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*. 2004. Disponível em: http://cippec.com/nexos/documentos/informe_final_cippec.pdf. Acesso em 1/11/2009.

RODRIGUEZ, Vicente. *Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização*. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, nº. 55, p. 42-57, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 07/03/2009.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação – LDB: trajetórias, limites e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. Cap. 3.

_____. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. 8ª edição. Cap. 1.

SHIROMA, Eneida Oto, MORAES, Maria Célia Marcondes de Moraes, EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 4ª Ed.

SILVA, Maria Abádia da. *Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: Autores Associados, 2002.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, Sérgio, TOMMASI, Livia e WARDE, Mirian Jorge (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000, pp 15-38.

TIRAMONTI, Guillermina. *Los imperativos de las políticas educativas de los '90*. In: *Modernización Educativa de los '90: El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Flacso:2001. p. 31-49.

TORRES, Carlos Alberto. Conhecimento especializado, apoios externos e reforma educativa na época do neoliberalismo: um enfoque no Banco Mundial e na questão das responsabilidades morais na reforma educacional no Terceiro Mundo. In: *Rev. Lusófona de Educação*. 2005, n°5, p.15-36. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php> Acesso em 24/03/2010.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: HADDAD, Sérgio, TOMMASI, Livia e WARDE, Mirian Jorge (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa María. *Educación para todos: la propuesta, la respuesta* / Texto apresentado no Painel “Nueve años después de Jomtien” / Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de Educación Comparada, Toronto: 14-18 abril, 1999. mimeo

UNDIME. *O Fundef na avaliação da Undime*. Brasília, DF: Undime, 1999

VELLOSO, Jaques. A Emenda Calmon e os recursos da União. *Cadernos de Pesquisa*, SP, n° 74, p 20-39, 1990.

VIANNA, M. L. W. Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In GERSCHMAN, S. e VIANNA, M. L. W. (orgs.). *A miragem da pós-modernidade. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Ed. Fiocruz, 1997, pp. 155-175.