

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR
Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C
80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3360-5380
<http://www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm> jpe@ufpr.br

Comitê Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia
Ângelo Ricardo de Souza
Taís Moura Tavares

Conselho Editorial:

Ângela Hidalgo (UEL), I-Juca Pirama Gil, Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Theresa Adrião (UNESP-Rio Claro), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar, sala 407/C, CEP: , Curitiba – PR, conforme orientações contidas no final desta edição ou na página do periódico na internet: <http://www.nupe.ufpr.br/jep.htm>

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – Vol. 1, n. 1 (2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Semestral

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

CDD 379

Pede-se Permuta
We ask for exchange
On demande l'échange

SUMÁRIO

EDITORIAL 01

APRESENTAÇÃO

Acácia Zeneida Kuenzer

ARTIGOS

O desafio de obrigar os governos a aplicarem a verba legalmente devida em educação: os casos das prefeituras fluminenses do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo

Nicholas Davies

A proposta de criação do Fundeb e sua relação com os estudos sobre os impactos do Fundef na educação do estado do Pará

Rosana Gemaque

A política presente na Reforma do Ensino Médio no Estado do Paraná: algumas reflexões sobre o PROEM

Ana Lorena Bruel

Políticas de Educação Tecnológica: Uma nova institucionalidade para a educação superior

Luiz Dourado & Luciene Lima de Assis Pires

RESENHAS

RESUMO DE DISSERTAÇÕES E TESES

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE

TRABALHOS.....

EDITORIAL:

O COMEÇO DE UMA TRAJETÓRIA

Este é mais um passo na trajetória do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE, do Setor de Educação da UFPR. Em atividade desde 2002, articulando preocupações entre o aprofundamento das discussões da área de políticas educacionais e o acompanhamento da conjuntura regional e nacional dessas políticas, entendemos que uma das formas de ampliarmos o debate seria a criação de um periódico dedicado ao tema sob responsabilidade direta do Núcleo.

Certamente existem vários e importantes periódicos que tem espaço para as nossas questões de pesquisa, entretanto, normalmente, os prazos e procedimentos dos periódicos da área da educação, somados às estratégias que muitos deles adotam para sobreviver, como a constituição de dossiês temáticos, dificultam a socialização mais imediata dos conhecimentos produzidos pela pesquisa em políticas educacionais. E este campo, em especial, necessita de maior agilidade na divulgação dos resultados das pesquisas, uma vez que majoritariamente estudamos a conjuntura (mesmo que a compreendamos como o produto de um processo histórico) e esta conjuntura muda com razoável velocidade, assim, muitas vezes, quando vamos ler um artigo que relata uma investigação em políticas educacionais, ocorre dele já estar extemporâneo.

O JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS tem essa preocupação como ponto de partida. Mesmo não subestimando as dificuldades de se organizar um periódico científico, de mantê-lo vivo e, principalmente, atual e *aggiornado*, temos a expectativa de que com o auxílio dos pesquisadores do campo, enviando suas contribuições e utilizando o periódico como fonte de consulta, e com uma proposta editorial singela, de investimento moderado, poderemos alcançar os objetivos de contribuir com a construção e socialização do conhecimento no campo das políticas educacionais.

Artigos que relatam investigações científicas em políticas educacionais são bem vindos. Os autores de pesquisas, dissertações e teses concluídas que procuram espaço para divulgar suas conclusões, sintetizem suas análises e remetam-nas. Também procuramos garantir o espaço para as resenhas de lançamentos de livros do campo temático e para a divulgação de resumos de teses e dissertações recém-defendidas.

Entrem em contato conosco, utilizem e divulguem este Jornal, pois as possibilidades dele atingir mais pessoas e contribuir com a produção científica do campo das políticas educacionais estão diretamente relacionadas à amplitude que terá dentre os pesquisadores e público interessado no tema.

Curitiba, março de 2007.

Comitê Editorial

APRESENTAÇÃO

Acacia Zeneida Kuenzer¹

O Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE, do Setor de Educação da UFPR, ao entregar à comunidade acadêmica o primeiro número do Jornal de Políticas Educacionais vem preencher uma lacuna há muito identificada na área: a necessidade de construir um veículo ágil, capaz de disponibilizar os resultados dos estudos realizados a tempo de oferecer elementos de análise crítica que permitam, sempre que possível, intervir nos processos de formulação de políticas e de programas, a partir do ponto de vista dos que vivem do trabalho.

Para tanto, conta com a contribuição dos pesquisadores da área, os quais, apropriando-se deste veículo, façam dele um importante espaço de debate, das convergências e das divergências, com vistas à qualificação e expansão da educação pública.

Neste primeiro número, o Jornal de Políticas Educacionais conta, na seção de artigos, com quatro importantes contribuições, que articulam dimensões gerais e específicas. O primeiro artigo, da autoria do Professor Nicholas Davies, da UFF, desvenda, a partir de criteriosa análise dos gastos de prefeituras do Estado do Rio de Janeiro, as estratégias usadas para não dar cumprimento às exigências constitucionais relativas à aplicação da receita vinculada à educação. Entre suas contribuições, destaca-se a necessidade do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle dos gastos públicos pela sociedade civil, em particular pelos profissionais da educação e pelos que vivem do trabalho, aliada a uma compreensão mais ampliada da gestão democrática da educação.

No segundo artigo, Rosana Gemaque, da UFPA, faz um estudo acerca da utilização dos estudos e debates realizados sobre o FUNDEF na formulação do FUNDEB. A partir de estudo de caso realizado no Pará e de alguns resultados de estudos realizados na Bahia, Paraíba e São Paulo, questiona as possibilidades de avanço no combate às desigualdades educacionais regionais e na melhoria da qualidade do ensino, uma vez que os resultados dos estudos realizados sobre o FUNDEF não foram considerados na formulação do

¹ Professora Titular da UFPR, aposentada, Doutora em Educação, Pesquisadora 1C do Cnpq.

FUNDEB. Segundo a autora, a principal dificuldade reside na permanência da lógica que afirma serem os recursos financeiros suficientes para combater as desigualdades educacionais e para melhorar a qualidade de ensino, residindo o problema no gerenciamento e na distribuição dos recursos.

Ana Lorena Bruel, do UNICENP, apresenta as conclusões de sua pesquisa sobre o Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná – PROEM, desenvolvido período de 1998 a 2002, em convênio de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Do ponto de vista da concepção, a autora demonstra que a implantação do Programa, antes de resultar de um processo de imposição de exigências pelo BID para a concessão do financiamento, expressou a aderência da administração pública paranaense aos princípios defendidos por aquela Instituição. Do ponto de vista dos resultados, demonstra a autora, a partir de farto material empírico, que o Programa não trouxe benefícios concretos para as escolas e para os alunos, não tendo causado impactos significativos sobre a qualidade do Ensino Médio.

Finalizando a sessão de artigos, Luiz Dourado, da UFGO e Luciene Lima de Assis Pires, do CEFET-GO/UNED Jataí, discutem as contribuições das Políticas de Educação Tecnológica para a constituição de uma nova institucionalidade do ensino superior, através dos processos de transformação das antigas escolas técnicas em instituições de ensino superior tecnológico. Demonstram os autores que, ao atender á lógica da flexibilização tendo em vista um relacionamento mais orgânico com o setor empresarial, os CEFETs passaram a constituir um modelo de educação tecnológica de custo mais baixo e com características inovadoras, como alternativa às instituições tradicionais, consideradas caras e pouco eficientes. Contudo, apontam os autores que este movimento não é homogêneo, identificando-se CEFETs e grupos de profissionais e estudantes que articulam um movimento de resistência a esta proposta.

Nas seções seguintes, Resenhas e Resumos de Dissertações e Teses, o leitor encontrará interessantes sugestões para leitura de trabalhos que trazem significativa contribuição à construção do campo epistemológico da área.

A qualidade deste primeiro número aponta as ricas possibilidades que uma proposta editorial, que articula consistência e agilidade, pode trazer ao debate das Políticas Educacionais. Por esta oportuna iniciativa, cumprimento o grupo de professores do

NuPE/UFPR, que, neste importante momento de rediscussão do Projeto Nacional, assumiram com ousadia o compromisso com a criação deste espaço público que qualifica o debate acadêmico e subsidia a intervenção prática, na direção da democratização da educação de qualidade.

Boa leitura!

Curitiba, março de 2007.

O DESAFIO DE OBRIGAR OS GOVERNOS A APLICAREM A VERBA LEGALMENTE DEVIDA EM EDUCAÇÃO: OS CASOS DAS PREFEITURAS FLUMINENSES DO RIO DE JANEIRO, NITERÓI E SÃO GONÇALO.

*Nicholas Davies*²

Resumo

O artigo discute um dos principais problemas do financiamento da educação, que é o descumprimento generalizado, pelos governantes, da exigência constitucional de aplicação da receita vinculada à educação, constituída pelo percentual mínimo dos impostos mais as receitas adicionais ao mínimo, como o ganho com o Fundef (e, a partir de 2007, com o Fundeb), o salário-educação e os convênios. Este descumprimento é exemplificado pelos gastos das prefeituras do Rio de Janeiro de 1998 a 2004, de São Gonçalo em 2005 e da previsão orçamentária de Niterói para 2007. Basicamente, o descumprimento se deve à contabilização incorreta das receitas vinculadas à educação e à inclusão errada de despesas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, contabilizou equivocadamente o ganho com o Fundef (cerca de R\$ 2,5 bilhões entre 1998 e 2004) dentro do percentual mínimo, quando o certo seria acrescentá-lo a este percentual. Niterói, por sua vez, não contabilizou o salário-educação como receita vinculada. Pelo lado da despesa, um equívoco comum é o pagamento dos inativos da educação com a receita vinculada à MDE, o que, no caso da prefeitura do Rio, correspondeu a mais de R\$ 400 milhões em 2004. Idêntica irregularidade foi praticada em São Gonçalo, que, além disso, deixou de usar em torno de R\$ 10 milhões originários do salário-educação.

Palavras-chave: financiamento da educação; legislação educacional; Rio de Janeiro; Niterói; São Gonçalo.

Abstract

The article discusses one of the main problems of education funding in Brazil, which is the non-compliance by governments of a constitutional article requiring a certain amount to be spent on education, said amount comprising a minimum percentage of taxes (18% in the case of the federal government and 25% in the case of State and municipal governments), plus additional funds fully linked to education, such as the gain with the Federal Fund known as Fundef (and, starting in 2007, with the new Fund known as Fundeb), the “salário-educação” and other extra funds. Such non-compliance is based on the cases of the expenses of the municipalities of Rio de Janeiro between 1998 and 2004, of São Gonçalo in 2005 and of the education budget of Niterói for 2007. Basically, the non-compliance is due to the incorrect calculation of education-linked funds and the wrong classification of expenses as maintenance and development of education (MDE), as defined in the Brazilian Federal Law on Education. The city administration of Rio de Janeiro, for example, mistakenly included its gain with the Fundef (about R\$ 2.5 billions between 1998 and 2004) in the calculation of the minimum percentage of taxes, when the correct procedure would be to add said gain to the amount corresponding to such percentage. The city of Niterói, in turn, has not considered the “salário-educação” as an education-linked revenue. In the classification of educational expenses, a common mistake is to pay retired educational personnel with the revenue linked to MDE, which, in the case of Rio de Janeiro, amounted to over R\$ 400 million in 2004. A similar irregularity was practised by the city of São Gonçalo, which, in addition, failed to use about R\$ 10 million from the “salário-educação”.

Key-words: education funding; educational legislation; the city administrations of Rio de Janeiro, Niterói and São Gonçalo.

Introdução

Nos últimos anos educadores e suas entidades discutiram bastante o Fundef e, mais recentemente, o Fundeb, como se a sorte do financiamento da educação dependesse

² Professor da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. E-mail: ndavies@uol.com.br.

principalmente ou apenas de tais fundos, vistos equivocadamente por muitos como soluções para tal financiamento. Penso que o mais importante não é a criação de tais fundos, até porque apresentam uma série de limitações, algumas das quais indicadas a seguir: (1) basicamente não trazem recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribuem, entre o governo estadual e as prefeituras de cada Estado, um percentual (15% no caso do Fundef e 20% no caso do Fundeb) de alguns impostos já vinculados à educação antes da criação dos fundos, o que significa que os ganhos de uns governos significarão perdas na mesma proporção para outros governos de um mesmo Estado; (2) a complementação federal, que representa os únicos recursos novos para o sistema educacional como um todo, sobretudo para alguns poucos fundos estaduais, foi insignificante no caso do Fundef (menos de 1% do total em 2006) e será pouco significativa no caso do Fundeb (menos de 5% do total em 2007 e 10% do total a partir do quarto ano, em 2010). Embora o governo federal atual, entidades, e políticos alinhados com o governo falem das maravilhas do Fundeb, comodamente se esquecem de que a complementação federal prevista para o Fundeb em 2007 (R\$ 2 bilhões) será muito inferior ao que o governo federal vem tirando da educação há muitos anos através da DRU (desvinculação da receita da União), mecanismo que retira 20% dos impostos federais da educação, equivalentes a mais de R\$ 6 bilhões em 2007. Além disso, o governo Lula não fez a complementação federal devida prevista na Lei do Fundef de 2003 a 2006, descumprimento este denunciado veementemente por entidades e políticos “progressistas” quando o presidente era FHC, mas hoje “esquecido” por tais entidades.

São muitos os equívocos na discussão sobre tais fundos ou sobre o financiamento da educação em geral. Um deles é a pouca ênfase na importância da fiscalização sobre a aplicação da verba devida legalmente à educação pelos governos, constituída pelo percentual mínimo dos impostos, mais as receitas adicionais vinculadas à educação (como o ganho com o Fundef, o salário-educação e convênios). Os nossos estudos anteriores no Rio de Janeiro (DAVIES, 2000) demonstram que o descumprimento de tal exigência parece ser generalizado, confirmado em estudos mais recentes, relatados a seguir. Um deles mostra que a prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar mais de R\$ 4 bilhões devidos entre 1998 e 2004, outro revela que alguns milhões de reais não foram aplicados pela prefeitura

de São Gonçalo em 2005 e o terceiro mostra que a prefeitura de Niterói deixou de prever cerca de R\$ 10 milhões devidos no orçamento para 2007.

Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 4 bilhões entre 1998 e 2004

A pesquisa pretendeu verificar se o montante aplicado em educação pela prefeitura do Rio de Janeiro, de 1998 a 2004, cumpriu a exigência legal de aplicação do percentual mínimo dos impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), bem como de receitas adicionais a este percentual mínimo, como os convênios, o ganho com o Fundef, o salário-educação e qualquer outra receita vinculada integralmente à MDE. A pesquisa, financiada pelo CNPq, pretendeu verificar também os procedimentos adotados pelo TCM (Tribunal de Contas do Município) para a contabilização das receitas e despesas em MDE.

Os procedimentos que consideramos corretos seguem as orientações do MEC (por exemplo, o manual de orientação do Fundef editado em junho de 2004), do parecer 26/97 do Conselho Nacional de Educação e os manuais de elaboração do relatório resumido da execução orçamentária publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional e, sobretudo, a Carta subscrita em 1º de julho de 1999 por técnicos do MEC e de representantes de Tribunais de Contas do Brasil inteiro. Basicamente, tais procedimentos corretos consistem na soma de todos os impostos, inclusive da dívida ativa oriunda de impostos e suas multas e juros de mora, e a aplicação do percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica municipal, se maior do que o mínimo de 25% previstos na Constituição Federal (CF) de 1988. Nesta soma, a principal divergência entre o nosso cálculo e o da prefeitura foi que quase sempre a prefeitura excluiu a dívida ativa de impostos da base de cálculo do percentual mínimo. Outra divergência, a mais significativa, foi que a prefeitura contabilizou equivocadamente os ganhos com o Fundef dentro da base de cálculo, quando o certo é acrescentá-los, juntamente com os rendimentos financeiros, ao montante correspondente a este percentual. Outro equívoco da prefeitura foi não contabilizar as receitas integrais vinculadas à educação, como os convênios (cerca de R\$ 20 milhões por ano) ou o salário-educação, este último equivalente a R\$ 88 milhões desde 2004, primeiro ano em que a prefeitura passou a receber esta contribuição social diretamente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

Pelo lado da despesa, o maior equívoco da prefeitura foi contabilizar como MDE os gastos com inativos, correspondentes a centenas de milhões de reais por ano e, também, possivelmente (a prestação de contas nunca é clara sobre isso) com a merenda escolar.

Com relação ao TCM, constatamos que ao longo dos anos ele oscilou nos critérios que adotou para a contabilização da receita e despesa em MDE. Durante vários anos não incluiu a dívida ativa de impostos e suas multas de juros de mora na base de cálculo, assim como incluiu equivocadamente os ganhos com o Fundef dentro dessa base. Também durante vários anos aceitou que os gastos com inativos fossem considerados para fins de cálculo do percentual mínimo. Só recentemente corrigiu vários destes equívocos. Também o seu manual sobre o Fundef editado em outubro de 2002 (RIO DE JANEIRO, TCM, 2002) continha erros só corrigidos parcialmente na edição mais recente, de maio de 2005 (RIO DE JANEIRO, TCM, 2005).

Por último, cabe ressaltar a grande dificuldade de cálculos exatos da receita e, sobretudo, da despesa classificável como MDE, demonstrada, por exemplo, pelas muitas divergências entre os dados apresentados pela CGM (Controladoria Geral do Município) e os indicados pelo TCM. Por isso, os nossos cálculos a seguir são estimativas conservadoras dos valores devidos, porém não aplicados. Se tivéssemos acesso a um detalhamento dos dados, provavelmente os valores não aplicados seriam bem superiores aos que estimamos.

Uma visão panorâmica das contas

Constatamos as seguintes irregularidades e elementos inexplicáveis ou injustificáveis nas prestações de contas.

A maior irregularidade está na não-aplicação dos montantes devidos em MDE, indicados na tabela a seguir e que totalizam em torno de R\$ 3,5 bilhões, de 1998 a 2004. Se os valores devidos fossem atualizados para 2007, seriam bem superiores a R\$ 4 bilhões. Se nos baseássemos no percentual de 35% dos impostos, fixado pela Lei Orgânica (LO), porém suspenso pela liminar de representação de inconstitucionalidade N° 61/98, concedida pelo Tribunal de Justiça do Rio em 19/7/99, à ação movida pelo prefeito Conde, porém os valores devidos não aplicados seriam provavelmente bem superiores a R\$ 5 bilhões.

Tabela 1 - Evolução das despesas em educação de 1998 a 2004

Ano	A - Despesas*	B – Despesas só	C = A - B	D – Montante	E = D - C. Verba
-----	---------------	-----------------	-----------	--------------	------------------

	em educação (inclui inativos e talvez merenda)	com merenda e inativos	Despesa* em educação	legalmente devido (% mínimo dos impostos + ganho com Fundef + rendimento financeiro com Fundef e receitas de convênios)*	devida legalmente porém não aplicada em MDE
1998**	872.393.136	355.859.241***	516.533.895	1.074.865.101	558.331.206
1999	869.909.285	372.269.444***	497.639.841	949.161.801	451.521.960****
2000	968.031.365	358.647.967	609.383.398	1.063.736.715	454.353.317
2001	1.089.175.097	429.966.297	659.208.800	1.239.531.075	580.322.275
2002	1.381.831.936	431.330.499	950.501.437	1.306.300.772	355.799.335
2003	1.581.789.094	498.262.596	1.083.526.498	1.507.227.731	423.701.123
2004	1.645.373.895	501.961.043	1.143.412.892	1.746.294.505	602.881.653
Total					3.426.910.869

Fonte: ????

Obs.: valores em reais (R\$)

** Em alguns anos a despesa foi empenhada; em outros, liquidada.*

***O percentual mínimo em 1998 foi de 35%, previsto na LO. Em julho de 1999, a prefeitura obteve liminar do Tribunal de Justiça para a sua Ação de Inconstitucionalidade dos 35% e considerou em 1999 o percentual mínimo de 25%, previsto na CF, embora a liminar só tivesse sido concedida em julho de 1999. De 1999 a 2004 consideramos o percentual de 25%. Convém lembrar que, como o cálculo se baseou quase sempre nas despesas empenhadas pela prefeitura, é possível que o montante devido, mas não aplicado, seja ainda maior, uma vez que empenhos de um exercício podem ser cancelados no seguinte, sendo difícil o seu controle.*

****Inclui R\$ 5.952.154 em 1998 e R\$ 7.454.313 em 1999 de despesas de exercícios anteriores.*

*****Se considerarmos o percentual de 35% em 1999, a verba devida porém não aplicada teria sido de R\$ 718.567.601.*

Basicamente a não aplicação da verba devida se deve aos seguintes procedimentos equivocados:

(A) não-contabilização, em quase todos os anos, da receita da dívida ativa de impostos e suas multas e juros de mora no cálculo do percentual mínimo vinculado à MDE. Somente a partir de 2002, a prefeitura passou a contabilizar a dívida ativa de impostos, porém não as multas e juros de mora de tal dívida. Já o TCM passou a contabilizar os dois itens desde 2002, em torno de R\$ 100 milhões por ano.

(B) não-contabilização do ganho total (ganho + rendimentos financeiros) com o Fundef como um acréscimo aos 35% (em 1998) ou 25% (de 1999 em diante), totalizando um prejuízo de R\$ 2.436.612.113,00 de 1998 a 2004. Ora, este é um dinheiro novo, extra, adicional para a prefeitura e, conforme orientação do MEC, de inúmeros Tribunais de

Contas pelo Brasil afora e também da Secretaria do Tesouro Nacional, deve ser computado *integralmente* como acréscimo ao mínimo legal e não como parte do percentual mínimo. Reproduzimos a seguir dados sobre o Fundef.

Tabela 2 - Contribuição, receita e ganho com o Fundef de 1998 a 2004
(Receita que deveria ter sido acrescida ao montante correspondente ao percentual mínimo dos impostos)

Ano	Contribuição (C)	Receita (R)	Ganho (G = R - C)	Rendimento financeiro com receita (RF)	Ganho total (G + RF)
1998	107.533.760	350.684.306	243.150.546	5.912.689	249.063.235
1999	121.042.544	356.720.953	235.678.409	26.729.283	262.407.692
2000	137.369.276	423.483.946	286.114.669	15.025.409	301.140.078
2001	148.874.837	471.067.318	322.192.481	18.157.831	340.350.312
2002	154.813.240	522.456.734	367.643.493	29.700.101	397.343.595
2003	161.104.960	560.900.461	399.795.501	23.356.088	423.151.589
2004	191.282.312	644.698.020	453.415.708	9.740.104	463.155.812
Total					2.436.612.113

Fonte: ????

(C) não-contabilização dos convênios (merenda escolar, programa dinheiro direto na escola) como um acréscimo aos 35% (em 1998) ou 25% (de 1999 em diante), totalizando cerca de R\$ 20 milhões por ano, que constituem, a exemplo do ganho com o Fundef, um acréscimo ao montante correspondente ao percentual mínimo.

(D) Também faltou incluir na base de cálculo os rendimentos financeiros dos impostos, que alcançaram valores significativos. Tal inclusão se justifica porque eles têm origem nos impostos e porque a LDB determina que valores não aplicados num trimestre sejam corrigidos e aplicados no seguinte. Como essa correção não foi feita pela prefeitura, nem pelo TCM, a inclusão dos rendimentos seria uma forma de corrigir ou pelo menos atenuar as perdas dos valores reais devidos em MDE. Além do que, se a Lei 9.424/96 (que regulamentou o Fundef) estipula que os rendimentos financeiros obtidos com o Fundef sejam considerados como receita vinculada à MDE, parece lógico inferir que os rendimentos financeiros com as demais receitas vinculadas à MDE (não incluídas no Fundef) sejam também computados no montante devido à MDE. Não incluímos tais rendimentos porque a prestação de contas não discrimina a sua origem (impostos, taxas,

contribuições, etc.). Se fossem incluídos, representariam centenas de milhões de reais a mais para a educação.

(E) Pelo lado da despesa, a irregularidade maior está no cômputo dos inativos (centenas de milhões de reais por ano) e possivelmente a merenda como gastos em MDE, bem como a inclusão de despesas de exercícios anteriores (R\$ 6 milhões em 1998 e R\$ 7 milhões em 1999, por exemplo) como gastos do exercício.

Observações adicionais

(A) O percentual mínimo fixado na LO é de 35%, porém a prefeitura conseguiu uma liminar de representação de inconstitucionalidade, de Nº 61/98, deferida em 19/7/1999 pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que permite que ela só aplique o percentual mínimo de 25% de impostos previsto na CF. Vale lembrar que a LDB determina, no Art. 69, que o percentual mínimo é o que consta da Constituição Estadual (no caso do Estado) ou da LO (no caso do município). Portanto, a nosso ver, vale a disposição da LDB e não a liminar de inconstitucionalidade. Mesmo se aceitássemos o percentual de 25%, seria o caso de se perguntar sobre o início de sua vigência. Afinal, a liminar só foi concedida em 19 de julho de 1999. Terá efeito retroativo a 1º de janeiro? Se valer apenas a partir da data de concessão, a prefeitura deveria aplicar o percentual de 35% até 18 de julho de 1999 e não se basear nos 25% para o ano todo.

(B) É interessante observar que, no ano de concessão dessa liminar permitindo a aplicação de 25%, a prefeitura pela primeira vez alegou aplicar 31,31%, ou seja, menos do que os 35% previstos na LO, o que permite se levantar a hipótese de que não aplicava o mínimo legal antes, mas só aguardava um amparo “legal” para não cumprir o percentual previsto na LO.

(C) Outra irregularidade é a não-aplicação do Fundef no exercício e a conseqüente geração de saldo financeiro, conforme apontado pelo TCM. Foram os seguintes os saldos financeiros acumulados até 2003:

- (i) até dezembro de 1998: R\$ 89.548.010,00;
- (ii) até dezembro de 1999: R\$ 95.650.264,00;
- (iii) até dezembro de 2000: R\$ 102.268.367,00;
- (iv) Até dezembro de 2001: R\$ 128.386.680,00;

(v) até dezembro de 2002: R\$ 145.716.136,00;

(vi) até dezembro de 2003: R\$ 79 milhões.

(D) É lamentável que o TCM tenha aceitado por vários anos parte desses procedimentos equivocados da prefeitura, embora provavelmente esteja ciente dos procedimentos corretos (indicados neste estudo) formalizados em documento do MEC e de representantes dos Tribunais de Contas do Brasil em julho de 1999, intitulado *Carta dos técnicos do Ministério da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o Fundef*, subscrito por um representante seu (Manoel Herculano da Silva). Este documento mostra claramente que a dívida ativa de impostos deve ser incluída na base de cálculo e que os ganhos com o Fundef e as receitas de convênios são acréscimos *integrais* ao mínimo, assim como os gastos com os inativos e merenda não podem ser considerados como MDE. Foi só a partir de 2002 que o TCM passou a incluir a dívida ativa de impostos na base de cálculo e a excluir os gastos com os inativos, porém continuou a aceitar a inclusão do ganho com o Fundef na base de cálculo em 2002 e 2003.

(E) Uma despesa que pode estar sendo manipulada contabilmente pela prefeitura é a sua contribuição obrigatória para a seguridade social dos servidores, instituída pela Lei municipal Nº 3.344, de 28/12/2001. Até 2001, segundo a p. xxii da prestação de contas de 2001, a “Administração Municipal não participou da formação de qualquer patrimônio com contribuição patronal, que somente passou a ser devida a partir de 01/01/02”. Se a lei tivesse vigorado em 2001, a prefeitura teria contribuído com R\$ 116 milhões para a seguridade social dos ativos e R\$ 84 milhões para a dos inativos, ou seja, R\$ 200 milhões, segundo estimativa feita nesta p. xxii, onde a prefeitura alega que tampouco “os servidores - quando de seu período de atividade - contribuíram para a formação de qualquer fundo previdenciário que garantiria sua aposentadoria”. A manipulação consiste no fato de que a contribuição da prefeitura e a dos servidores da educação foram contabilizadas apenas como despesas da educação, porém representam, ao mesmo tempo, receitas da prefeitura, uma vez que o dinheiro não sai dos cofres da prefeitura, sendo usado provavelmente para financiar não os futuros aposentados e pensionistas da educação, mas sim os atuais. Em outras palavras, se a contribuição é contabilizada como despesa e é totalmente ou em grande parte usada para financiar os atuais aposentados, deveria também, por uma questão lógica, ser considerada, no mesmo montante, como receita. Só não faria sentido classificá-

la como receita se ela fosse reservada para financiar os futuros aposentados, o que é provável que não esteja acontecendo, uma vez que o senso de futuro dos governantes se limita às próximas eleições. O que é mais grave é que esta contribuição, tanto da prefeitura quanto dos servidores da educação, vai para um fundo geral da previdência para pagar todos os inativos, não apenas os da educação, uma vez que tal fundo não faz a distinção entre quem é ou não da educação. Em outras palavras, a despesa contabilizada como da educação pode estar financiando pelo menos parcialmente os aposentados que não são da educação. Portanto, quando a prefeitura contabiliza as suas contribuições para a seguridade social dos ativos e inativos como despesa em educação, pode estar distorcendo enormemente os supostos gastos em educação.

(F) A valorização (qualquer que seja o seu significado) do magistério no ensino fundamental, que o Fundef supostamente iria propiciar, para não falar dos demais profissionais da educação no ensino fundamental e também nas creches e pré-escolas, se ocorreu, ficou muito aquém do possibilitado pelos astronômicos ganhos da prefeitura com o Fundef e o aumento dos demais recursos vinculados à MDE, conforme apontado em vários relatórios do TCM. O relatório do TCM sobre as contas de 2001, por exemplo, informa, no item 3.4.1.1 (p. 290), que “desde a entrada em vigor do Fundef, em 1998, o magistério do Município não teve um centavo de acréscimo salarial decorrente da existência dessa fonte de recursos”. No item 3.4.1.2 o relator das contas aponta outro desvirtuamento do Fundef: “... temos insistido em realçar outro aspecto relacionado com a aplicação das dotações do Fundef, qual seja, a destinação do baixíssimo volume de recursos ao treinamento e aperfeiçoamento da Educação”. Os vultosos saldos financeiros do Fundef de 1998 a 2003, informados no item (C), acima, são outro indicador da não utilização do Fundef para a valorização do magistério.

Se entendermos valorização como melhoria salarial, ela deixou muito a desejar porque a prefeitura usou os ganhos do Fundef (recursos adicionais ao percentual mínimo) não para aumentar os salários, mas basicamente para pagar os salários que, de qualquer maneira, já eram pagos com recursos do percentual mínimo, antes da implantação do Fundef. Este uso dos ganhos do Fundef é uma distorção, pois o Fundef em tese se destinou a valorizar o magistério, não a pagar salários, para o que não seria preciso criar um fundo. Em quase todo o período de 1998 a 2004, o ganho com o Fundef, ao invés de ser usado

para melhorar os salários, representou no mínimo 80% do gasto com profissionais do magistério no ensino fundamental, conforme mostra a tabela abaixo. Mesmo quando houve um aumento significativo das despesas com pessoal, a partir de 2002 (mais de R\$ 200 milhões com pessoal ativo da Secretaria de Educação), isso não se deve a aumento salarial, mas principalmente ou totalmente à inclusão da contribuição da prefeitura para a seguridade social dos ativos e inativos, decorrente da entrada em vigor, em janeiro de 2002, da lei municipal N° 3.344, de 28/12/2001.

Tabela 3 - Evolução da despesa total contabilizada como MDE, da receita e ganho total com o Fundef, gasto com pessoal ativo da Secretaria de Educação, os inativos da educação, de 1997 a 2004

Ano	Despesa total contabilizada como MDE	Receita com Fundef (R)	Ganho total com Fundef (Ganho + rendimento financeiro)	Gasto com pessoal ativo da Sec. de Educação	Gasto com profissionais do magistério no ensino fundamental	Gasto com os inativos da educação
1997	709,8	-	-			203,9
1998	872,3	350,6	249	435,2	283,8	296,5
1999	869,9	356,7	262,4	443,3	301,7	316,2
2000	968	423,4	301,1	475	313,4	305,3
2001	1.089	471,0	340,3	531,7	?	382,8
2002	1.381	522,4	397,3	741,6	449,3	368,8
2003	1.581	560,9	423,1	880,6	505,4	422,7
2004	1.645	644,6	464	957,8	550,3	437,4

Fontes: Prestações de contas da prefeitura e relatórios do TCM. Não conseguimos obter a informação sobre o gasto com profissionais do magistério no ensino fundamental em 2001.

Valores em reais (R\$)

(G) Vale ressaltar que a rede municipal de ensino fundamental praticamente não cresceu de 1997 a 2004, embora a prefeitura tenha tido ganhos fabulosos com o Fundef e aumentado significativamente a sua receita de impostos. O crescimento de 566.843 matrículas, em 1997, para 595.907, em 2004, (+ 29.064) se deve à inclusão nelas das matrículas de CA (classe de alfabetização), que diminuíram de 58.327, em 1997, para zero, em 2004. Mesmo com a inclusão das matrículas de jovens e adultos no ensino fundamental, que subiram de zero, em 1997, para 32.869, em 2004, o aumento de matrículas no ensino fundamental (61.933, resultantes da soma de 32.869 em EJA e 29.064 no ensino fundamental regular) é praticamente anulado pela redução de 58.327 matrículas em CA. É verdade que as matrículas na pré-escola subiram de 50.223, em 1997, para 95.611, em 2004, crescimento

de qualquer maneira insignificante quando se considera o aumento dos recursos vinculados legalmente à educação.

Tabela 4 - Evolução das matrículas em pré-escolas, CA, ensino fundamental, educação especial e educação de jovens e adultos da rede municipal do Rio de Janeiro de 1997 a 2004

	Rede municipal	
	1997	2004
Pré-escola	50.223	95.611
Classe de Alfabetização	58.327	0
Ensino fundamental	566.843	595.907
Educação especial	3.593	5.669
EJA – Ensino Fundamental	0	32.869

Fonte: Censos de 1997 e 2004 do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais)

Educação em São Gonçalo perdeu milhões de reais em 2005

A prefeitura de São Gonçalo continua a não cumprir a exigência constitucional de aplicação da verba devida em educação. Agora que a prefeitura vem tendo uma receita adicional aos 25% dos impostos, representada pelos ganhos enormes com o Fundef (em torno de R\$ 40 milhões em 2005) e a nova receita do salário-educação (em torno de R\$ 10 milhões em 2005), o montante não aplicado (superior a R\$ 31 milhões entre 1990 e 1995) provavelmente está na casa das dezenas de milhões de reais por ano. O cálculo exato fica impossibilitado porque os valores contábeis provavelmente não refletem os gastos reais, maquiados sistematicamente pelos governantes. Afinal, a receita vinculada à MDE passou de R\$ 20 milhões em 1997 para R\$ 98 milhões em 2005, mas este crescimento espantoso não se refletiu proporcionalmente no aumento das matrículas da rede municipal, nem na melhoria salarial dos profissionais da educação, nem no aparelhamento das escolas. Como a contabilidade oficial não é confiável nem a fiscalização pelo Tribunal de Contas, é muito provável que grande parte do aumento da receita tenha sido canalizada para fins ilícitos ou não vinculados à MDE.

Mostramos a seguir os cálculos realizados, baseados na legislação e nas recomendações contidas em documentos do MEC e do Conselho Nacional de Educação.

Tabela 5 – Impostos e demais receitas vinculadas à educação

1- Impostos municipais: IPTU (21.140.422,00) + Imp. renda dos servidores municipais (4.551.302,00) + ITBI (2.833.584,00) + ISS (19.003.508,00) =	47.528.817,00 +
2- Impostos federais: FPM (22.429.104,00) + ITR (9.578,00) + IPI-exportação (1.157.506,00) + transf. financ. LC 87/96 (1.087.787,00) =	23.596.189,00
3- Impostos estaduais: ICMS (72.887.751,00) + IPVA (12.048.496,00) =	84.936.247,00 +
4- Multas e juros de mora: IPTU (442.729,00) + ITBI (137,00) + ISS (174.281,00)	617.147,00 +
5- Multas e juros de mora da dívida ativa: IPTU (1.700.839,00) + IPTU Anistia da Lei 059/2005 (27.056) + IPTU Anistia da Lei 029/2004 (11.368) + ITBI (341,00) + ISS (133.476,00) =	1.873.080,00 +
6- Dívida ativa dos impostos: IPTU (6.646.093,00) + IPTU Anistia Lei 059/2005 (1.804.760,00) + IPTU Anistia Lei 029/2004 (86.848,00) + ITBI (42.873,00) + ISS (2.177.702,00) + ISS Anistia Lei 059/2005 (55.329,00) =	10.813.605,00 =
7- Total de impostos (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	= 169.365.085,00
8- Percentual de impostos vinculado à MDE: 25% de R\$ 169.365.085,00	42.341.271,00
9- Receitas adicionais aos 25%: merenda (1.821.799,00) + merenda para creches (10.080,00)* + salário-educação (9.920.918,00) + atendimento a EJA (122.366,00)* + alfabetização de jovens e adultos (131.631,00)* + rendimentos financeiros com merenda (92.919,00) e com salário-educação (1.105.531,00) =	13.205.964,00 +
10- Ganho total com o Fundef (ver cálculo abaixo, na tabela 6)	41.027.985,00 +
11- Total dos recursos devidos em educação (8 + 9 + 10)	96.575.220,00

Fonte: ????

** Os dados destas receitas adicionais são encontrados no site do FNDE (www.fnde.gov.br), embora o balancete de dezembro não os especifique.
Valores em reais (R\$)*

Tabela 6 - Cálculo do ganho com o Fundef

(a) Contribuição para o Fundef: 15% do FPM (3.364.365,00), IPI exportação (173.625,00), LC 87/96 (163.168,00) e ICMS (10.933.162,00)* =	14.634.320,00
(b) Receita com o Fundef	54.664.934,00
(c) Ganho com o Fundef: (b) - (a)	40.030.614,00
(d) Rendimento financeiro com receita do Fundef	997.371,00
(e) Ganho total com o Fundef: (c) + (d)	41.027.985,00

** Na relação das receitas para a formação do Fundef, o balancete da prefeitura equivocadamente não contabilizou os 15% do IPI-exportação.*

O total de recursos vinculado à educação equivale a R\$ 96.575.220,00.

Despesas contábeis na função Educação (que não deve ser confundida com MDE, conforme definida no Art. 70 da Lei 9.394) realizadas pela Secretaria de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo. Valor empenhado: R\$ 93.516.284,00. Valor liquidado: R\$ 91.280.386,00. Valor pago: R\$ 90.433.372,00.

Valores da tabela em reais (R\$)

Observações:

A) A primeira é que o valor devido (R\$ 96.575.220,00) não foi nem totalmente empenhado, nem totalmente liquidado (R\$ 91.280.386,00). Só neste caso a diferença do montante devido não liquidado é superior a R\$ 5 milhões (R\$ 96.575.220,00 menos R\$ 91.280.386,00).

B) A segunda é que muitas despesas contabilizadas na educação não podem ser pagas com os recursos vinculados à educação, como as realizadas com cultura, esporte, lazer e turismo, cujo total declarado teria sido de R\$ 677.366,00. Parece razoável presumir que, como este total foi muito baixo, várias despesas destes setores tenham sido contabilizadas como se fossem da educação. Por exemplo, as rubricas destes setores nada informam sobre gastos com pessoal, que estão englobados equivocadamente nos gastos com o pessoal da educação. Aliás, o ideal seria conseguir da prefeitura uma listagem completa de todos os funcionários pagos com o dinheiro da educação, bem como sua lotação. É possível que o dinheiro da educação esteja sendo usado para pagar funcionários de outras secretarias ou alimentar parasitas em cargos de confiança (dos governantes).

C) A não aplicação da verba devida fica evidente no caso das receitas adicionais ao mínimo. Por exemplo, a receita total (receita + rendimentos financeiros com a receita) com o salário-educação em 2005 foi de R\$ 11.026.450,00, porém a prefeitura só liquidou R\$ 1.031.026,00 e pagou R\$ 971.524,00. Ou seja, cerca de R\$ 10 milhões do salário-educação não foram liquidados nem pagos em 2005. Também a prefeitura não usou os recursos recebidos, do FNDE, para atendimento a EJA (R\$ 122.366,00) e alfabetização de jovens e adultos (R\$ 131.631,00). Dos recursos recebidos do FNDE para a merenda escolar (R\$ 1.821.799,00 de receita + R\$ 92.000,00 de rendimento financeiro), só liquidou R\$ 1.259.311,00. Ou seja, mais de R\$ 600 mil destinados à merenda em 2005 não foram usados.

D) Além disso, a prefeitura não poderia ter contabilizado como gastos do exercício os R\$ 107.471,00 de exercícios anteriores e deveria esclarecer os R\$ 2.546.035,00 liquidados a título de subvenções sociais, uma vez que tais gastos, presumivelmente para instituições privadas supostamente sem fins lucrativos, não podem ser considerados como MDE.

E) Por fim, a prefeitura não poderia contabilizar como MDE os mais de R\$ 8 milhões despendidos com aposentadorias (R\$ 7.624.037,00) e pensões (R\$ 461.420,00), uma vez que tais inativos, se tiverem realmente atuado na educação, o que é difícil de verificar, não

contribuem mais para manter e desenvolver o ensino. De qualquer maneira, se a prefeitura pretende contabilizar tais gastos como MDE, deveria também contabilizar, como receita adicional aos 25%, os descontos previdenciários que faz do pessoal da educação em atividade, pois tais descontos acabam voltando aos cofres da prefeitura como receita.

Em síntese, com base nestes elementos acima, podemos afirmar que a prefeitura não aplicou dezenas de milhões devidos legalmente em educação. Fica impossível calcular o montante devido mas não aplicado, pelas razões já indicadas acima.

Orçamento de educação de Niterói para 2007 prevê quase R\$ 10 milhões a menos do devido

O orçamento da educação de Niterói para 2007 prevê quase R\$ 10 milhões a menos do montante devido, em consequência de omissão de receitas e inclusão de despesas não classificadas legalmente como MDE. As receitas omitidas foram o salário-educação (R\$ 3,9 milhões), o rendimento financeiro com as receitas do Fundef (R\$ 200 mil) e a transferência de R\$ 880 mil do FNDE para a merenda, totalizando cerca de R\$ 5 milhões. O total devido seria, pois, não os R\$ 112.183.825,00, contabilizados pela prefeitura como o montante devido (NITERÓI, 2006, p. 25), mas este valor acrescido dos R\$ 5 milhões omitidos, totalizando, assim, R\$ 117.163.825,00, constituídos por 25% dos impostos (R\$ 107.308.525,00), o ganho previsto com o Fundef (R\$ 4.875.300,00) e os R\$ 5 milhões omitidos.

Na classificação das despesas em MDE, a prefeitura incluiu equivocadamente R\$ 7 milhões, resultante da soma de R\$ 5 milhões de recursos próprios da prefeitura para a merenda (que não é classificável legalmente como MDE), R\$ 1 milhão dos telecentros (vinculados à Secretaria de Administração) e R\$ 1 milhão da Fundação de Artes (vinculada à Secretaria de Cultura). Se os telecentros e os gastos da Fundação de Artes tivessem função educacional, por que o governo não os contabilizou na Secretaria ou Fundação de Educação? Ou seja, dos R\$ 114.863.825,00 previstos na proposta orçamentária (NITERÓI, 2006, p. 25), a prefeitura só poderia contabilizar R\$ 107.863.825,00, R\$ 7 milhões a menos, na suposição, é claro, de que não haja nenhuma outra despesa ilegal pela prefeitura, o que não é possível de detectar em virtude do pouco detalhamento da proposta orçamentária. Como o valor devido seria de R\$ 117.163.825,00 e o legalmente

contabilizável é de R\$ 107.863.825,00, isso significa quase R\$ 10 milhões a menos do devido.

É provável que a previsão inferior ao devido seja muito maior do que estes R\$ 10 milhões, tendo em vista as despesas altíssimas de dois outros órgãos não vinculados à educação, como a Clin (Companhia de Limpeza de Niterói) e a Emusa (Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento). A Clin é contratada para fazer a limpeza das escolas e a despesa prevista com ela é altíssima (R\$ 11 milhões) e aumentou mais de 100% em relação a 2005, quando a previsão foi de R\$ 5 milhões. Parece pouco provável que todas elas se relacionem com a limpeza das escolas, podendo ocultar um astronômico superfaturamento ou o pagamento de funcionários da Clin que não atuam na educação, pois em 2003, segundo documento da Fundação de Educação, havia cerca de 160 funcionários da Clin em toda a rede. Supondo-se que este número tenha crescido para 200, o valor reservado para cada funcionário da Clin seria de mais de R\$ 50 mil por ano (R\$ 11 milhões divididos por 200)! É verdade que a previsão de gastos com o pessoal da Clin na educação em 2007 é de R\$ 6 milhões, o que, de qualquer maneira, daria um valor alto por empregado: cerca de R\$ 30 mil/ano.

Outra despesa misteriosa e de difícil verificação é a prevista para a Emusa (NITERÓI, 2006, p. 124). Para a reforma, ampliação, reparos e manutenção das unidades escolares, estão previstos R\$ 11,8 milhões. A Emusa também se encarregará da construção e/ou ampliação de unidade escolar e UMEI (unidade municipal de educação infantil), por demanda do que a prefeitura chama de “orçamento participativo”, para o que se prevêem R\$ 4 milhões. Ou seja, a previsão é de que a Emusa gaste R\$ 15,8 milhões em construção, reforma e manutenção de unidades escolares. Este montante é muito elevado quando comparado com o que a prefeitura do Rio de Janeiro gastou em equipamentos e obras em escolas e creches em 2005 (R\$ 32 milhões). Afinal, segundo o Censo do Inep de 2005, a prefeitura do Rio tem 977 escolas de ensino fundamental, enquanto Niterói só possuía 34. A diferença era enorme também nas pré-escolas. Enquanto o Rio contava com 721, Niterói tinha 24. Portanto, esta previsão de R\$ 15,8 milhões pode na verdade estar encobrindo gastos que nada têm a ver com educação, embora realizados pela Emusa.

Outra despesa que chama atenção pelo seu volume é a destinada a serviços de terceiros - pessoa jurídica (cerca de R\$ 10 milhões) e serviços de terceiros - pessoa física

(2,3 milhões). Que serviços serão estes? Afinal, se a Emusa vai cuidar da construção, reforma e manutenção das escolas e a Clin da limpeza delas, que outros serviços, de valor tão elevado, serão estes?

É possível que a prefeitura esteja contabilizando muitas outras despesas irregularmente. Por exemplo, em novembro de 2006 a Fundação Municipal de Educação promoveu o Salão de Leitura no Colégio Salesianos, que, por ser uma espécie de Bienal do Livro, é uma despesa da Cultura e, portanto, não legalmente classificável de MDE. Outro exemplo é a assistência oftalmológica nas escolas ou o projeto Escola de Portas Abertas. Se a prefeitura detalhasse os gastos pretendidos, muitos deles provavelmente não poderiam ser contabilizados como MDE pela LDB.

Conclusões

Todas essas irregularidades permitem tirar algumas conclusões. Uma é que a vinculação constitucional de recursos para a educação, embora um avanço legal, não é nenhuma garantia de que eles sejam realmente aplicados nos fins devidos legalmente, mostrando que um dos principais problemas da educação não é apenas o de falta de verbas. Uma segunda conclusão aponta a incompetência/conluio dos órgãos fiscalizadores (o Tribunal de Contas) e da maioria dos vereadores com as ilegalidades perpetradas pelas autoridades municipais, pois as contas vêm sendo aprovadas, mesmo quando apresentam ilegalidades óbvias. Por último, mas nem por isso menos importante, a não-aplicação da verba devida legalmente aponta a necessidade de um controle por parte dos educadores e das camadas populares sobre os recursos públicos e de uma visão mais ampla da gestão democrática da educação, que não pode se limitar ao âmbito micro da escola, mas se ampliar de maneira a abarcar o controle da formulação da política educacional e destinação dos recursos públicos. Todos os elementos acima mostram a ilusão de se acreditar que os fundos, seja o Fundef, seja o Fundeb, mesmo representando ganhos para os governos, resultem necessariamente em melhoria da educação e, em particular, da remuneração dos profissionais da educação, condição fundamental para qualquer proposta séria de melhoria da educação.

Referências bibliográficas

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. *Parecer No. CP 26/97*, aprovado em 2 de dezembro de 1997. Sobre o financiamento da educação na Lei 9.394 (LDB), de 1996.

BRASIL. MEC. *Manual de orientação do Fundef*. Brasília, junho de 2004.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária. Manual de elaboração*. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 2ª edição. Anexo à portaria 517, de 14/10/02. Brasília: STN, 2002. Disponível em <www.stn.fazenda.gov.br> Acesso em out. 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária. Manual de elaboração*. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3ª edição atualizada. Anexo à portaria 441, de 27/8/03. Brasília: STN, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária. Manual de elaboração*. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 1ª edição. Anexo à portaria 560, de 14/12/01. Brasília: STN, 2002.

CARTA DOS TÉCNICOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O FUNDEF. Brasília, 1º/7/2000.

CONDE quer mudar gasto mínimo de 35% na educação. *O Globo*, RJ, 14/1/98.

DAVIES, N. *Legislação educacional federal básica*. São Paulo: Cortez, 2004a.

DAVIES, N. *O financiamento da educação estatal: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004b.

DAVIES, N. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, N. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: Eduff (Editora da Universidade Federal Fluminense), 2000.

FUNDEF: professores e pais de alunos criticam cálculo feito pela Prefeitura. *O Globo*, RJ, 20/10/97.

GASTOS com educação, polêmica na campanha. Conde é acusado de investir menos, desde criação do Fundef, mas Prefeitura diz que cálculos estão errados. *O Globo*, RJ, p. 8, 13/9/00.

MACHADO JUNIOR, J. T., REIS, H. C. *A Lei 4.320 comentada*. 28ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997.

MENOS R\$ 42 milhões para educação. Orçamento da Prefeitura para 1998 faz uso incorreto do Fundo de Valorização do Magistério. *O Globo*, RJ, 19/10/97.

NITERÓI. Prefeitura. *Proposta orçamentária para 2007*. Niterói, 2006.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). Prestação de contas de 2004. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/cgm> Acesso em dez. 2005.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). Prestação de contas de 2003. Rio de Janeiro. 2004. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/cgm> Acesso em out. 2004.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). Prestação de contas de 2002. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em <www.rio.rj.gov.br/cgm> Acesso em dez. 2003.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). *Prestação de contas de 2001*. Rio de Janeiro, 2002.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. CGM (Controladoria Geral do Município). *Prestação de contas de 2000*. Rio de Janeiro, 2001.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. *Prestação de Contas de 1998*. Rio de Janeiro, 1999.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura. *Prestação de Contas de 1999* (publicada no *Diário da Câmara Municipal* em 6 de abril de 2000). Rio de Janeiro, 2000.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio de contas*. Gestão janeiro a dezembro. Exercício – 2004. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <www.tcm.rj.gov.br> Acesso em: outubro 2005.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio de contas*. Gestão janeiro a dezembro. Exercício – 2003. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <www.tcm.rj.gov.br> Acesso em: outubro 2004.

RIO DE JANEIRO. TCM. Relatório e parecer prévio sobre as contas de 2001 do Município do Rio de Janeiro. Encarte da *Revista do TCMRJ*, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 23, dez. 2002.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio sobre as contas de 2002 do Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003.

RIO DE JANEIRO. TCM. Relatório e parecer prévio sobre as contas de gestão do governo do município do Rio de Janeiro - Exercício de 1998. In: *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Ano XVI, No. 19, dezembro de 1999.

RIO DE JANEIRO. TCM. *Relatório e parecer prévio sobre as contas de 1999 do Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2000.

RIO DE JANEIRO. TCM. Secretaria de Controle Externo. 3ª Inspeção Geral. *Programa de visitas às escolas da rede municipal de ensino*. Rio de Janeiro, 2004. 20 p.

RIO DE JANEIRO. TCM. Secretaria de Controle Externo. Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento. *Fundef*. Estudo de caso do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, out. 2002.

RIO DE JANEIRO. TCM. Secretaria de Controle Externo. Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento. *Fundef*. Estudo de caso do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, maio 2005. 40 p.

SÃO GONÇALO. Prefeitura. *Balancete de dezembro de 2005*. São Gonçalo, 2005.

A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO FUNDEB E SUA RELAÇÃO COM OS ESTUDOS SOBRE OS IMPACTOS DO FUNDEF NA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Rosana Gemaque³

Resumo

O texto analisa alguns indicadores do processo de elaboração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na perspectiva de verificar em que medida os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na educação – identificados em estudos –, estão sendo considerados na elaboração do novo Fundo. Para isso, toma por referência o estudo de caso realizado no Estado do Pará e alguns resultados de estudos realizados no Estado da Bahia, Paraíba e São Paulo, os quais apontam os limites do FUNDEF como política capaz de combater às desigualdades educacionais regionais e de melhorar a qualidade do ensino. A análise do processo de elaboração do FUNDEB revela que, apesar dos vários estudos produzidos sobre os impactos do FUNDEF em vários Estados e municípios, as principais discussões e encaminhamentos em torno da elaboração do referido Fundo estão desconsiderando os resultados de estudos e a luta política continua sendo tal como se efetivou no processo de elaboração do FUNDEF: disputa em torno de perdas e ganhos de recursos financeiros entre a União, Estados e municípios. O combate às desigualdades educacionais e a melhoria da qualidade de ensino continuam sendo desconsiderados na discussão.

Palavras-chave: Financiamento, Educação, FUNDEB.

Abstract

This article analyses some indicators about the process of elaboration to Fund for the Maintenance and Development of Basic School and the Valorization of Primary School Teaching (FUNDEB), in the perspective the exam of the effects of the Fund for the Maintenance and Development of Primary School Education and the Valorization of Primary School Teaching (FUNDEF) – recognized in others studies – had been considerate in the elaboration of the new fund. For this, had taken a reference the work of case in Pará State and some results of studies at Bahia, Paraíba and São Paulo. These studies indicate the limits of FUNDEF how politic appears capable of abolish regional inequality education and improve the quality education. The analyses of the elaboration process showed, nevertheless the production of many studies about FUNDEF effects in the states and municipal governments, all mean discussions and conduct about the FUNDEB had disregarded all studies. The politic fight remaining some the process of FUNDEF elaboration: dispute of profit and loss of recourses between Federal, State and Municipal government. The combat of inequalities education and improve the quality education going on disregard.

Key-words: Financing, Education, FUNDEB.

Introdução

Independente das controvérsias a respeito da intenção política que norteou a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef e das possibilidades de impacto desse fundo, trata-se de uma política que revigorou os estudos, debates e pesquisas na área de financiamento da educação, dentro e fora da academia, evidenciado pelo número considerável de publicações e trabalhos apresentados em eventos da área sobre essa temática. Além disso, estimulou a

³ Professor da Universidade Federal do Pará. E-mail: rgemaque@uol.com.br.

constituição e fortalecimento de grupos de pesquisadores na área em âmbito nacional que reúnem informações consideráveis sobre os efeitos dessa política e seus limites para combater as desigualdades educacionais e melhorar a qualidade de ensino no País.

Diante disso questionamos: até que ponto os resultados de estudos realizados sobre os impactos do Fundef estão sendo considerados no processo de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Trabalhadores em Educação – Fundeb?

Nessa perspectiva, o texto analisa o processo de elaboração do Fundeb com o objetivo de verificar a relação entre a produção do conhecimento na educação e a definição/elaboração de políticas públicas educacionais. Para isso, considera quatro estudos que avaliam impactos do Fundef nos estados do Pará, Bahia, Paraíba e São Paulo e elege como indicadores de análise as desigualdades educacionais regionais e melhorias na qualidade do ensino

Os referidos estudos consistem: a) na tese de doutorado desenvolvida por GEMAQUE (2004), intitulada “Financiamento da Educação. O Fundef no Estado do Pará: feitos e fetiches”; b) na tese de doutorado de BASSI (2001), “Gestão e financiamento da educação básica”; na tese de doutorado de SOUZA JR. (2003), “Financiamento e Educação. Os impactos do Fundef na Educação Básica da Paraíba”; e no estudo realizado por VERHINE e outros (2003), “Fundef no Estado da Bahia”, publicado na revista Gestão em Ação.

Com a intenção de explicitar os referenciais e argumentos desenvolvidos, o texto está assim organizado: a) Informações gerais sobre o Fundef; b) Impactos do Fundef na educação do estado do Pará, São Paulo, Bahia e Paraíba; c) Processo e proposta de criação do Fundeb; d) Considerações finais

Informações gerais sobre o Fundef

Em documento apresentado no Seminário “Desigualdade e Pobreza no Brasil”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1999, foi ressaltado que as desigualdades regionais no Sistema Educacional Brasileiro suscitaram preocupações ao Governo Fernando Henrique Cardoso, expressas nas políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de 1995. Foi também enfatizado que, a despeito da

melhoria dos indicadores educacionais na última década, o grau de desigualdade regional e interestadual foi se aprofundando, especialmente em relação aos indicadores de “transição”, “eficiência” e “efetividade” do sistema, sendo constatado que o único indicador praticamente universalizado nos últimos três anos da série analisada (1989-1998) foi o acesso ao Ensino Fundamental, mas que em relação ao grau de aprendizagem continuou se delineando “*um quadro de profundas desigualdades regionais, algumas até mais acentuadas que o quadro observado no início da década de 80*”, mesmo com tendências de melhoria sistemática evidenciada na segunda metade da década de 90 (CASTRO, 1999, p. 1 e 20).

Nesse contexto, o Fundef foi destacado, no referido documento, como a estratégia mais importante implementada pelo MEC, com a “intenção” de combater as desigualdades educacionais regionais.

Em vários documentos oficiais é reafirmada a idéia de que o Fundef foi criado com a finalidade de corrigir as “*iniquidades históricas que impediam o desenvolvimento do sistema educacional e tolham o futuro de muitos brasileiros*”, considerando que a má distribuição dos recursos da educação constituía-se “*raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino em todo País*” (MEC, 1999).

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional Nº 14, de 12/09/1996, e regulamentado pela lei federal Nº 9.424, de 24/12/1996. É composto por 15% dos recursos provenientes de ICMS, FPE, FPM, IPI/EXPO e dos recursos transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações. Os valores arrecadados deverão ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino dos Estados e de seus municípios. Caso o valor mínimo a ser gasto por aluno não seja alcançado nos estados e municípios, a União participa na condição de complementar os recursos.

Do montante arrecadado, 60% são destinados ao pagamento de professores do ensino fundamental, em efetivo exercício no magistério, e os 40% restantes deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento desse mesmo nível de ensino.

Desta feita, o Fundef movimenta receitas dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e, em alguns casos, da União. Essa participação dos entes federados é obrigatória, automática e incide sobre as receitas próprias (estados) e transferidas

constitucionalmente, já vinculadas à educação. Por isto, não gera novos recursos para o ensino fundamental, salvo nos estados em que há complementação da União, ou seja, tão-somente os redistribui no âmbito de cada estado. Tal suplementação não significa nova fonte de recursos, mas simplesmente retira dos já existentes (da receita de impostos e do salário-educação).

Portanto, a natureza e a configuração do Fundef o caracterizam como um fundo de gestão, porque sua dinâmica consiste, num primeiro momento, na centralização dos recursos, para depois redistribuí-los na proporção do número de matrículas existentes nas respectivas redes de ensino. A sua estrutura não visa à ampliação dos recursos, mas à focalização na sua aplicação. Não se trata de um fundo canalizador de novos recursos, mas de gerenciamento, cuja tarefa foi concedida à União que o criou e o gerencia. Esta medida é interpretada por alguns advogados e juízes como inconstitucional, por ferir os princípios do federalismo, no que concerne à intervenção da União na autonomia financeira dos estados e municípios, na aplicação dos seus recursos. Além disso, a União ainda ficou com a atribuição de definir o valor mínimo que funciona como um piso de investimento do poder público para o ensino fundamental, complementando-o naquele estado em que esse valor não for atingido.

Ressalta-se que somente a partir de 2000, ou seja, dois anos após a implantação automática do fundo, a lei foi obedecida pela União, no que concerne à definição do valor do custo-aluno-ano, diferenciada por tipo de ensino, com percentual correspondente a 5% entre os alunos de 1^a a 4^a séries, de 5^a a 8^a séries e de educação especial (a partir de 2005 foram consideradas diferentemente: séries iniciais urbanas, séries iniciais rurais; 4 séries finais urbanas; e 4 séries finais rurais e educação especial). Entretanto, os valores diferenciais não foram, conforme consta no relatório do grupo de trabalho para estudo do valor mínimo do Fundef-2003, “*respaldados por um necessário e criterioso estudo de custos que pudesse justificá-lo, mesmo tendo sido adotado somente a partir de 2000*” (MEC, 2003, p.6). Além disso, até hoje, a Lei não foi cumprida em relação à diferenciação por tipo de estabelecimento de ensino e à estimativa de novas matrículas.

Estudos realizados por GEMAQUE (2004) revelam que, de 1997 a 2000, as matrículas do ensino fundamental regular no Brasil foram ampliadas em 2.056.863, o que correspondeu, em valores relativos, a 7,0% e a uma média anual de 2,3%. Índice previsível,

tendo em vista que o atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos já estava praticamente universalizado, o que também contribuiu para a redução da suplementação da União para os fundos estaduais. No entanto, a situação poderia ser bem diferente se não houvesse o veto das matrículas do ensino supletivo, onde a demanda é bem superior.

De 1998/2001, o valor total do fundo aumentou, em valores nominais, em 51,4%. Considerando os valores do fundo sem a complementação da União, o aumento foi de 53,2%. Isto indica que o crescimento se deveu às contribuições dos estados e municípios, visto que a complementação da União foi reduzida em 4,0%, nesse período. Entretanto, ao considerarmos os valores reais (corrigidos a preço de maio/2002- IGP-DI), o crescimento do valor total do fundo foi apenas de 8,3% e a complementação da União para os estados foi reduzida em 31,2%.

Quanto à complementação da União para os estados, vale destacar que, em 1998, ano de implantação automática do fundo, os estados contemplados foram oito: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Dentre eles, o estado da Bahia foi o que recebeu maior suplementação, seguido pelo Maranhão e o Pará. Em 2001, o número de estados contemplados foi reduzido para quatro, deixando de receberem os estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Alagoas. Conforme consta nos Boletins do Fundef, referentes ao ano de 2001, estes dois últimos ainda receberam complementação até agosto. Porém, no ano seguinte quando a União fez a contabilização, os valores repassados foram considerados indevidos (Boletim-Ano V, nº 08- agosto/2002). Desta feita, não houve complementação.

No que se refere à participação percentual de contribuição para a composição do Fundef, por esfera de governo, foi constatado que, enquanto os estados e municípios contribuíram com aproximadamente 98,0% do total, a participação da União foi de 2%, entre 1998/2001. Ou seja, os principais acionistas desse fundo são os governos subnacionais, o que expõe a contradição entre o discurso e a prática do governo federal, no que concerne à prioridade ao ensino obrigatório – a menos que essa exigência seja somente para os Estados e municípios.

Em relação à média dos valores *per capita*/Fundef, os estudos realizados por GEMAQUE (2004) mostram que, em 1998, o estado que apresentou o menor valor médio *per capita*/Fundef foi o Maranhão, que continuou ocupando a mesma posição em 2001,

apesar de ter apresentado crescimento real de 27,0% (não foi considerado o valor do Distrito Federal pelo fato de não haver informações sobre o repasse do ICMS). De outro lado, o estado que apresentou o maior valor médio *per capita* foi o de Roraima, que também permaneceu na mesma condição em 2001. Entretanto, em valores reais, o *per capita* desse estado foi reduzido em 6,2% de 1998 a 2001. Apesar disso, não houve redução da diferença dos *per capita* entre os estados “ricos” e “pobres”. Em 1998, a diferença entre a média do maior e menor valor foi de R\$ 2.000,00 e, em 2001, essa diferença aumentou para R\$ 2.316,00. Ressalva-se que esse resultado contradiz o argumento justificador da implementação dessa política: reduzir as disparidades entre o custo-aluno, conformando-se, desta feita, a previsão inicial sobre os resultados desse fundo que, nos moldes como foi organizado, não diminuiria as disparidades, mas tenderia a cristalizá-las ou mesmo ampliá-las (MELCHIOR, 1997), visto que a magnitude dos recursos mobilizados nos estados depende da arrecadação do ICMS e das transferências do FPE e FPM. Nos estados do Sudeste e do Sul, a arrecadação do ICMS é expressivamente maior que a dos estados do Norte e Nordeste e os bons índices apresentados por Roraima, Acre e Amapá se devem à forma de redistribuição do FPE, adotada desde 1989.

Outra informação apresentada por GEMAQUE (2004), diz respeito ao crescimento das matrículas do ensino fundamental, que nos estados ricos foi bem inferior ao crescimento evidenciado nos estados pobres, qual seja: 1,3% e de 16,5%, respectivamente. Apesar disso, as desigualdades aumentaram, revelando o limite desse tipo de política, cuja intenção principal não foi e continua não sendo essa. Caso contrário, a natureza e características do fundo seriam outras.

Todavia, se a Lei fosse cumprida pelo governo Federal, esse quadro poderia ser mais promissor, mas, ele foi o primeiro a desrespeitá-la.

A regulamentação do Fundef, com base na Lei nº 9.424/96, prevê no seu art.6º:

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

Entretanto, a interpretação que o MEC fez do §1º do art.6º no governo FHC e continuou fazendo no governo Lula, diferencia-se bastante da feita pelo TCU, pela UNDIME, CNTE, CONSED e outros. A interpretação do MEC, que contribui

sobremaneira para a redução da complementação da União ao Fundef, é a de que o cálculo do valor mínimo por aluno deve levar em conta a receita total do Fundef e as matrículas efetivadas no Ensino Fundamental em cada estado, **isoladamente**, por se tratar de um fundo estadual. Isso resultará em 27 *per capita* distintos. Desta feita, a definição do valor mínimo deve encontrar-se no intervalo entre a maior e menor média do valor *per capita*, alcançado pelos estados, que foram os de Roraima e do Maranhão. A outra interpretação parte do pressuposto de que a definição do valor mínimo deve considerar a receita total do Fundef e o número de matrículas de todos os estados e do Distrito Federal **conjuntamente**. Deste modo, o valor médio resultante deve ser o parâmetro para definir o valor mínimo nacional, que não deve ser inferior a essa média (Relatório do Grupo de Trabalho-Estudo do Valor Mínimo do Fundef-2003).

Cada interpretação resultará num valor diferente do *per capita* mínimo. Desta feita, foi observado por GEMAQUE (2004) que, em termos nominais, o valor *per capita* mínimo definido pelo Presidente da República para 1^a à 4^a séries cresceu em 15,2%, de 1998/2001 e para 5^a à 8^a séries e educação especial, em 21,0%. Entretanto, em valores reais, foram reduzidos em 17,6% e 13,4%, respectivamente, ou seja, além da União estabelecer o valor mínimo à revelia da lei, os reajustes anuais não chegaram a acompanhar a inflação do período. Caso a União tivesse obedecido à lei no cálculo do investimento mínimo por aluno, a situação teria sido um pouco diferente: o *per capita* de 1^a a 4^a séries sofreria uma redução de 0,6% e o de 5^a a 8^a séries e educação especial, aumentaria em 4,5% (valor real).

Em relação à suplementação da União para o fundo, caso a lei fosse cumprida, os valores aumentariam significativamente, nesse mesmo período. Neste caso, ao invés de 8 estados contemplados em 1998, teríamos 17; e, em 2001, ao invés de 4, teríamos 15. Desta feita, a dívida da União para o Fundef, no período 1998/2001, foi de R\$ 7,3 bilhões, em valores nominais; e de R\$ 9,2 bilhões, em valores reais. É o mesmo que dizer a União conseguiu, com essa interpretação subjetiva do § 6º da Lei nº 9.424, economizar cerca de R\$ 9,2 bilhões, contribuindo com isso para aumentar o *superávit* primário e garantir recursos para o pagamento da dívida externa.

Impactos do Fundef na educação dos estados do Pará, São Paulo, Bahia e Paraíba.

Registram-se vários estudos realizados e em realização em programas de Pós-Graduação sobre as repercussões e impactos do Fundef em Estados e municípios.

Sobre o caso de São Paulo, a tese de doutorado de Marcos BASSI (PUC-SP, 2001), apresenta questões referentes à gestão e ao financiamento da educação básica, sob a ótica do Fundef, em sete municípios paulistas. A análise de BASSI centrou-se nos dados empíricos, coletados em uma pesquisa, sob sua coordenação, patrocinada pela Ação Educativa. O período focalizado foi de 1994 e 1998 e envolveu os municípios de Aguaí, Alfredo Marcondes, Cubatão, Descalvado, Diadema, Itatiba e São Paulo.

O objetivo do autor foi investigar as repercussões do efeito financeiro do Fundef nos diferentes níveis/modalidades de ensino da rede municipal de educação, enfatizando as matrículas, o gasto-aluno, o orçamento municipal diante das restrições financeiras impostas pelo Fundef. Dentre as conclusões, ressaltam-se: a) no estado de São Paulo, o Fundef desencadeou um intenso processo de municipalização do ensino, acompanhado de um conjunto de medidas que emergiram da política educacional do governo estadual, sendo que a engenharia operacional do fundo favoreceu financeiramente esse nível de governo; a prioridade ao ensino fundamental repercutiu de forma negativa na oferta da educação infantil em alguns dos municípios da amostra; permaneceram grandes discrepâncias nos valores de gasto por aluno na manutenção dos mesmos serviços educacionais.

Por fim, BASSI aponta alguns dos problemas que acompanham a política do Fundef, dentre eles: o tratamento homogêneo para realidades municipais muito diferenciadas. Diante disto, alerta para o alcance tímido de programas com as características do Fundef, embora reconhecendo que possibilita o *“uso mais eficiente dos recursos financeiros disponíveis e faz avançar a equidade do gasto por aluno”*. Avalia que o mérito desse fundo reside na sua contribuição para a universalização *“definitiva”* do ensino fundamental, entretanto, comenta *“esse movimento e o emprego dos recursos públicos não são suficientes para alterar os baixos padrões de qualidade do ensino público, além de relegar a segundo plano o atendimento aos outros níveis da educação básica”* (BASSI, 2001, p.202).

Outro estudo merecedor de destaque, diz respeito à pesquisa desenvolvida, em rede nacional, por vários professores vinculados a universidades, sobre o *“Processo de Implantação e Impacto do Fundef em estados e municípios: casos e comparações com vista*

a uma avaliação”. O objetivo principal foi descrever e analisar a implantação do Fundef em alguns Estados e municípios brasileiros e avaliar seu impacto sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino. A amostra foi formada por 12 estados e 72 municípios.

Os resultados do estudo realizado pelo Grupo da Bahia, sob a coordenação do professor Robert E. VERHINE (2003), revelam que, nesse estado, o Fundef apresentou um impacto de natureza mista nos três primeiros anos de funcionamento, com tendências em prol da municipalização e da universalização do ensino fundamental. A grande maioria dos municípios recebeu complementação do fundo para além dos recursos enviados, mas não foi confirmado se esses ganhos relativos produziram ensino de qualidade ou se possibilitaram maior equidade entre os municípios, em relação ao compromisso financeiro com o ensino público. Situação também observada nos estudos de caso realizados em 5 municípios, que sinalizaram a realização de algumas mudanças positivas com a implantação do Fundef, mas, ao mesmo tempo, indicaram que os resultados alcançados, no seu conjunto, têm sido aquém do esperado. Registra também que *“com o Fundef, os municípios estudados passaram a assumir um papel de maior destaque na oferta dos serviços educacionais, responsabilizando-se pela Educação Infantil, ainda de forma limitada, e por uma parte significativa do Ensino Fundamental”* (VERHINE, 2003, p.116).

O estudo realizado por Luiz de SOUZA JUNIOR (2003) sobre os impactos do Fundef na educação básica do estado da Paraíba (tese de doutorado – USP e também vinculado ao Grupo Nacional de Pesquisa) apresenta questões referentes à gestão financeira e educacional no âmbito do estado e de quatro municípios, buscando averiguar se houve relação causal entre a nova modalidade financeira redefinida pelo Fundef e os resultados obtidos, de 1996 a 2000, referentes: à universalização do ensino fundamental e à sua melhoria; aos reflexos nos demais níveis de ensino da educação básica. Além disso, procurou verificar em que medida os resultados perseguidos pela política do Fundef estão sendo alcançados satisfatoriamente.

Dentre as conclusões ressaltam-se: o resultado dessa política de financiamento da educação tem acentuado as desigualdades no que se refere ao ensino nacional, constatado tanto na rede estadual quanto nas quatro redes municipais de ensino do estado da Paraíba; o Fundef tem sido custeado quase na totalidade pelas receitas do próprio estado e de seus municípios, evidenciando que a política da equidade tem um sentido unilateral; o estado e

alguns municípios pesquisados realizaram um movimento contábil de transferência dos gastos da educação infantil e do ensino médio para o programa ensino fundamental, inflacionando e comprometendo os resultados do Fundef; esse fundo foi responsável por uma nova onda de municipalização das matrículas; houve extinção das matrículas das classes de alfabetização e transferências dos alunos dessas classes, da pré-escola e da educação de jovens e adultos para o ensino fundamental; as matrículas da educação infantil foram reduzidas; os impactos do Fundef foram maiores nos municípios mais pobres que sobrevivem das transferências, sobre as quais o fundo incide; houve melhorias nas condições de trabalho docente, tanto em relação à questão salarial quanto à formação inicial.

Outro estudo que serve de referência para as discussões deste texto é o de GEMAQUE (2004) (tese de doutorado realizada junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da USP). Trata-se de uma pesquisa que avaliou impactos do Fundef na educação do estado do Pará, especificamente no Sistema Estadual de Educação, no Sistema de Ensino do Município de Belém e na Rede de Ensino do Município de Santarém. Seu objetivo foi avaliar a pertinência do arranjo financeiro criado com esse fundo, considerando: (i) as disparidades do gasto-aluno intra-estadual; (ii) a capacidade de atendimento educacional dos municípios; (iii) a focalização dos recursos; (iv) e a cooperação entre as esferas de governo no provimento do ensino fundamental. Para isso, foi analisada a magnitude dos recursos totais e adicionais mobilizados por esse fundo, observando a sua redistribuição e efeitos nas receitas, na gestão e no valor *per capita*.

A análise dos dados foi orientada pelos princípios e objetivos do Fundef, questionando os procedimentos adotados na sua formulação e implementação, os atores envolvidos e a sua configuração final. Os impactos/efeitos foram identificados e avaliados a partir do percentual de variação das informações referentes aos anos de 1996 a 2001 e da visão dos sujeitos mais diretamente envolvidos (Secretários de Educação, de Finanças, Conselheiros do Fundef, diretores e professores).

Foi constatado que, no Pará, houve considerável redistribuição de recursos do governo do estado para os municípios, possibilitando a ampliação do gasto por aluno do Ensino Fundamental e a redução da diferença entre o maior e menor *per capita*. Entretanto, o resultado interno em nada alterou o quadro externo: o *per capita* do Pará continuou sendo

um dos menores do país, tendo em vista que o principal acionista do fundo paraense é o próprio governo do estado. Além disso, houve redução das matrículas na educação infantil e as do ensino médio não foram ampliadas na mesma proporção que o governo estadual repassou as do ensino fundamental para os municípios, resultando na redução do atendimento à educação básica e dos gastos efetivados por esse governo. Desta feita, concluiu-se que o Fundef vem colaborando mais para racionalizar os recursos da União e do governo do estado do Pará, através da municipalização do ensino fundamental, do que para equalizar o gasto-aluno em nível nacional, tendo em vista que a diferença entre os *per capita* dos estados ricos e pobres foi ampliada, no período do estudo.

Por fim, os resultados desses estudos revelam impactos do Fundef em várias perspectivas e dimensões, servindo como indicadores ou parâmetros de análise para avaliar impactos da atual política de financiamento da educação pública no Brasil e as perspectivas de melhorias com a criação do Fundeb.

Nessa perspectiva, analisamos a proposta de criação do Fundeb, chamando a atenção para a relação e considerações sobre os resultados desses estudos e as possibilidades dessa nova proposta de fundo superar os limites do Fundef no que concerne ao combate às desigualdades educacionais e as possibilidades de melhorar a qualidade do ensino.

Processo e proposta de criação do Fundeb

No Congresso Nacional, até 2004, tramitavam oito propostas de emendas à Constituição com a finalidade de alterar o financiamento da educação. Entre elas, duas destinavam-se a substituição do Fundef pelo Fundeb (PEC n. 112/99 e a PEC n.34/2002). As demais tratavam da distribuição do salário educação, da prorrogação do Fundef para 2016 e outras da criação de fundos próprios para a educação infantil e para o ensino médio.

Em 2005, com a chegada ao Congresso Nacional da PEC-415/05, todas foram apensadas à PEC Nº 536/97.

Vale lembrar que o Fundeb estava previsto no programa de governo de Lula na perspectiva de assegurar uma política de inclusão no âmbito de toda a educação básica. As propostas para a educação do governo Lula encontram-se sistematizadas em um documento intitulado “Uma Escola do tamanho do Brasil”.

No referido programa, a educação, em todos os níveis, foi concebida como um direito social básico e universal, sendo considerada “*vital para romper com a história de dependência científica, tecnológica e cultural e para a construção de uma nação autônoma, soberana e solidária consigo mesma e com outras nações*”. Além disso foi enfatizado que: “*a expansão do sistema educacional público e gratuito e a elevação de seus níveis de qualidade são prioridades do novo modelo de desenvolvimento social a ser implementado no governo Lula*” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 2).

No que concerne à política de financiamento da educação para a educação básica, a criação do Fundeb em substituição ao Fundef foi considerado o carro-chefe do atual governo.

Na visão do executivo, os objetivos do Fundeb visam: (i) promover a equalização, pela distribuição de recursos da educação entre os estados e seus municípios; (ii) universalizar o atendimento na educação básica (exceto creche); (iii) reduzir desigualdades, com garantia de investimento mínimo que assegure qualidade do ensino; (iv) valorizar os profissionais da educação; (v) assegurar as condições de garantia de piso-salarial nacional para o magistério.

No Ministério da Educação foi constituído um grupo de trabalho para aprofundar os estudos sobre o Fundeb e propor alterações nos projetos em tramitação, cujos resultados indicaram diretrizes para nortear a elaboração da proposta: 1) o Fundeb deve ser um fundo único para cada UF; 2) excluir impostos próprios dos municípios; 3) incluir 25% de todos os impostos dos Estados e mais das transferências; 4) distribuir os recursos por matrículas da educação básica, diferenciando por etapa e modalidade; 5) excluir inativos de forma progressiva; 6) re-vincular de forma progressiva recursos da educação desvinculados (DRU); 7) distribuir do salário-educação para todas as etapas da educação básica; 8) controlar efetivo dos gastos por meio de certificação universal de frequência e qualidade.

Aproximadamente, após um ano da divulgação dos resultados dos estudos efetivados pelo MEC, da realização de algumas audiências públicas e de colóquios em alguns estados (Rio Grande do Sul; São Paulo; Minas Gerais; Piauí; Tocantins; Distrito Federal) e também da apresentação de propostas de algumas entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED, da Confederação Nacional dos

Trabalhadores em Educação – CNTE, o Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta de Emenda à Constituição, codificada como PEC Nº 415/05.

Ressalta-se: a análise das sínteses dos referidos colóquios revela que, embora em alguns, a discussão sobre o combate às desigualdades educacionais seja mencionada, as propostas não foram expressamente fundamentadas com base em resultados de estudos realizados sobre os efeitos e impactos do Fundef em estados e municípios.

Na Câmara dos Deputados foram apresentadas cerca de trinta e seis emendas, cujas discussões mais polêmicas têm girado em torno da: exclusão/inclusão das matrículas em creche; distribuição dos recursos quanto ao percentual de matrículas a ser contemplado por etapas e modalidades de ensino; complementação da União; inclusão/exclusão de impostos municipais; utilização do salário-educação para complementar o fundo; percentagem a ser subvinculada ao fundo (20%, 25%); definição do piso salarial profissional nacional; vigência do Fundo; percentagem a ser destinada à valorização do magistério, entre outros.

Em 08/12/2005, a Comissão Especial aprova parecer apresentado no Plenário e em 24/01/2006, a PEC foi aprovada em 1º turno na Câmara dos Deputados e, em 02/02/2006, em 2º turno.

A Tabela 1 apresenta as diferenças entre o Fundef e a proposta do Fundeb, com a intenção de subsidiar as discussões sobre a temática central do texto.

Tabela 1: Diferenças entre o Fundef e a Proposta do Fundeb
Aprovada na Câmara dos Deputados em 1º e 2º turno.

Parâmetro	Fundef	Fundeb
Vigência	Temporária – até 2006	Temporária - até 2019 (14 anos)
Alcance	Ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio e modalidades
Nº de Alunos	30,7 milhões (2004)	47,7 milhões (a partir do 4º ano)
Montante de Recursos	R\$ 31,2 bi (previsão de 2005- sem a complementação da União)	Base 2005 – sem a complementação da União: 1º ano (R\$ 34,3 bi); 2º ano (37,4 bi); 3º ano (40,6 bi); e 4º ano (43,7 bi)
Fontes de Recursos	15% (Estados, Distrito Federal e Municípios): FPE; FPM; ICMS; IPI-Exp.; Compensação decorrente da desoneração das exportações; complementação da União.	Estados, DF e Municípios: (gradativamente) a) FPE; FPM; ICMS; IPI-Exp, D.Exp.;; 1º ano – 16,5% 2º ano – 17,50% 3º ano – 18,75% 4º ano - 20% b) ITCMD; IPVA, ITR: 1º ano – 5% 2º ano – 10% 3º ano – 15% 4º ano – 20% c) Complementação da União
Complementação da	R\$ 395,3 mi – 2005	Em valores de 2005

União	Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo	1º ano: R\$ 2,000 bi 2º ano: R\$ 2,850 bi 3º ano: R\$ 3,700 bi 4º ano: R\$ 4,500 bi A partir do 5º ano: no mínimo, 10% do montante do Fundo No máximo, 30% dos 18% - MDE
Total Geral dos Recursos do Fundo	R\$ 31,6 bi (2005)	1º ano: R\$ 36,2 bi; 2º ano: R\$ 40,1 bi; 3º ano: R\$ 44,1 bi; 4º ano: R\$ 48,0 bi
Distribuição dos Recursos	Com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental regular e especial (Censo escolar do ano anterior)	Com base no nº de alunos da educação básica (creches; pré-escolar; fundamental e médio) registrado no censo escolar do ano anterior, a partir da escola de inclusão: 1) Ens.Fundamental regular e especial: 100%, a partir do 1º ano; 2) Educação Infantil, Ensino Médio e EJA: 25% (1º ano); 50% (2º ano); 75% (3º ano); e 100% (a partir do 4º ano); Prioridade de atendimento por esfera de governo (estadual e municipal).
Utilização dos recursos	Mínimo de 60% para a remuneração dos profissionais do magistério; O restante dos recursos em outras despesas do ensino fundamental público	Mínimo de 60% - pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; O restante dos recursos em outras despesas da educação básica
Valor mínimo Nacional p/aluno	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: 1) Até 2004: 1ª a 4ª série; 5ª a 8ª série; 2) A partir de 2005: séries iniciais urbanas, séries iniciais rurais; 4 séries finais urbanas; e 4 séries finais rurais e educação especial	Fixado anualmente com as diferenciações: 1) Ed. Infantil (0 a 3 anos) 2) Ed. Infantil (Pré-escolar) 3) Séries iniciais urbanas 4) Séries iniciais rurais 5) 4 séries finais urbanas 6) 4 séries finais rurais 7) Ensino Médio urbano 8) Ensino Médio rural 9) E. Médio Profissionalizante 10) EJA 11) EJA – Profissionalizante 12) Educação Especial 13) Educação Indígena e Quilombola Não pode ser inferior ao do último ano do FUNDEF
Salário-educação	Vinculado ao ensino fundamental	Vinculado à educação básica

Os dados da Tabela 1 informam que a diferenciação entre o Fundef e a proposta do Fundeb é evidente em várias direções: abrangência para toda educação básica; ampliação do volume de recursos; diferenças nos valores por aluno; ampliação significativa da participação da União, entre outras. Entretanto, a discussão central a ser levantada neste texto é a de saber até que ponto essa nova proposta de fundo indica possibilidades de reduzir as desigualdades educacionais e melhorias na qualidade de ensino.

Obviamente que tanto o primeiro quanto o segundo indicador de análise demandam a ampliação de recursos para a educação básica. Quanto a isso, observa-se a ela estar condicionada à participação da União, que pelo previsto representa valores

significativamente superiores à suplementação realizadas ao Fundef, visto que de R\$ 395,3 milhões, em 2005, passaria para R\$ 2 bilhões no primeiro ano de vigência do Fundeb. Por outro lado, está previsto que o número de matrículas será ampliado de 30,7 milhões para 47,7 milhões, a partir do 4º ano, ou seja, em 17 milhões.

Por isso, sobre a possibilidade de ampliação dos recursos chama-se atenção para dois pontos apresentados na PEC e que estão interligados. O primeiro diz respeito ao fato de a base da complementação da União ser definida a partir de valores absolutos (moeda corrente) e não em percentuais e pior: sem considerar o valor do custo-aluno qualidade e as necessidades educacionais diferenciadas entre os municípios. O segundo se refere ao estabelecimento do limite da participação da União de no máximo 30% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O simples olhar, desprovido de parâmetros referenciais, indicaria que a partir do volume de recursos previsto para o novo fundo poderíamos vislumbrar impactos positivos em relação ao combate às desigualdades educacionais intra e inter-regionais e possibilidades de melhorias na qualidade de ensino. Entretanto, ao considerarmos a previsão do número de alunos a ser atendido pelo sistema público e os valores a serem gastos por aluno, as expectativas são compulsoriamente reduzidas.

Um indicador que sustenta este argumento encontra-se no estudo realizado por CASTRO (2003), sobre as necessidades e possibilidades de financiamento da educação. Em simulações realizadas para a constituição do Fundeb, esse autor apresenta diferentes cenários em relação: (i) ao atendimento às matrículas; (ii) às receitas disponíveis; (iii) aos recursos financeiros necessários; (iv) ao gasto mínimo por aluno/ano; (v) às necessidades de financiamento por esfera de governo; (vi) e à complementação de recursos entre os governos. Para isso, considerou os anos de 2003, 2006 e 2011 e a subvinculação de 25% dos impostos estaduais e municipais.

Ainda que a proposta atual do Fundeb tenha excluído os impostos municipais e o percentual vinculado seja gradativo até atingir 20%, o estudo de CASTRO oferece pistas para pensarmos o que representa a participação da União ao fundo e as possibilidades desta proposta combater as desigualdades educacionais e melhorar a qualidade de ensino.

Segundo o autor, essa possibilidade está condicionada ao valor de gasto mínimo por aluno. Por exemplo, se considerarmos a simulação referente ao ano de 2006 e o cenário

mais otimista denominado de Cenário C, que estabelece o gasto aluno/ano em torno de R\$ 1.285,00 – com o qual poderíamos vislumbrar ensino de qualidade –, ocorreria uma situação em que os estados reduziriam significativamente a complementação dos recursos para os municípios e estes a cessariam. Neste caso, a União se responsabilizaria por quase a totalidade das transferências e sua complementação atingiria o valor de 30 bilhões de reais. Segundo o autor, com base nas projeções feitas no referido estudo, os recursos disponíveis pela União não seriam suficientes para garantir todas as complementações necessárias, haja vista que os gastos do MEC com educação têm girado em torno de R\$ 20 bilhões (2002). Ressalta-se: na atual proposta do Fundeb, a complementação da União será de apenas R\$ 4 bilhões no quarto ano de vigência do fundo.

Com base nessas considerações, é possível prever os limites do novo fundo como política promissora no combate às desigualdades educacionais e para melhorar a qualidade de ensino, principalmente considerando a previsão de ampliação das matrículas da educação básica.

Para CASTRO (2003), a aplicação mínima por aluno no patamar de R\$ 1.285,00 seria sustentável apenas na hipótese de crescimento maior na arrecadação tributária ou de alterações na alocação de recursos, de modo a garantir mais recursos para educação. Como o Fundeb não projeta a ampliação de recursos para a educação, dificilmente esse valor por aluno será alcançado.

Por fim esse autor argumenta:

Por essas simulações observa-se que o FUNDEB só será viável se for grande o envolvimento e compromisso financeiro da União, mediante ampliação dos recursos, principalmente se houver pacto em relação ao aumento da qualidade da educação, o que com certeza envolve um aporte maior de recursos. Chama-se atenção que a complementação da União deve ser suficiente para sustentar os aumentos quantitativos e as exigências qualitativas da educação básica, uma vez que a arrecadação dos impostos estaduais e municipais pode não crescer, em termos reais, em proporção maior que as matrículas (CASTRO, 2003, p.10).

Considerações Finais

O acompanhamento do processo de elaboração e discussão da proposta de criação do Fundeb tem revelado que questões fundamentais constatadas como impactos negativos do Fundef na educação de estados e municípios brasileiros não têm sido preocupação na definição desse novo fundo.

Com base nos estudos consultados, as questões fundamentais residem nas constatações de que: (i) o Fundef vem contribuindo para ampliar as desigualdades educacionais inter-regionais, mediante o aumento da diferença entre os maiores e menores *per capita*; (ii) a qualidade do ensino continua sendo comprometida pelo fato de as responsabilidades pelo atendimento às matrículas terem sido repassadas para os municípios sem que fossem analisadas as condições financeiras dos mesmos; (iii) comprometimento do atendimento à educação infantil, ainda assim as matrículas em creches estavam sendo excluídas e só passaram a ser incluídas recentemente à proposta em função de muita pressão exercida por representantes de entidades governamentais e não-governamentais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; MIEIB; OMEP/Brasil, entre outros). Espera-se que a inclusão das matrículas em creches não seja derrubada nas discussões no Senado. Os estudos que avaliam o Fundef indicam que o combate às desigualdades educacionais e as possibilidades de melhoria da qualidade do ensino demandam fundamentalmente a ampliação de recursos para educação.

Nessa perspectiva, a proposta de criação do Fundeb tem evidenciado que a lógica norteadora da constituição desse fundo continua sendo a mesma do Fundef, qual seja: os recursos financeiros destinados à educação são suficientes para combater as desigualdades educacionais e para melhorar a qualidade de ensino e que o problema reside no gerenciamento e distribuição dos recursos.

Diante disso, concluímos que considerando a questão central que vem subsidiando as disputas em torno da configuração do novo fundo – contingenciamento de recursos da parte da União e perdas e ganhos financeiros da parte dos estados e municípios, dificilmente os impactos do novo fundo serão promissores em relação ao combate às desigualdades educacionais e as possibilidades de melhorar a qualidade da educação.

Desta feita, parece-nos que a relação entre a produção de conhecimentos sobre o financiamento da educação e a definição de novas políticas para a área continua tênue, frágil ou inexistente, pois a questão central são as possibilidades de perdas e ganhos e não necessariamente o combate às desigualdades educacionais e a melhoria na qualidade de ensino no País.

Referencias Bibliográficas

BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica*. 2001. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2001.

BRASIL, Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Publicada no D.O.U 250, de 26/12/1996.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no D.O.U 179, de 13/09/1996.

BRASIL, Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424/96, no âmbito federal e determina outras providências. Publicada no D.O.U, de 27/06/1997.

CASTRO, J.A. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades de financiamento. IPEA, Diretoria de Estudos Sociais, 2003 (mimeo).

CASTRO, M. H. G. As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. Texto apresentado no seminário *Desigualdades e Pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, 1999.

GEMAQUE, R. M. O. (2004). Financiamento da Educação – O FUNDEF na Educação do Estado do Pará: Feitos e Fetiches. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação da Universidade do Estado de São Paulo, 2004.

MELCHIOR, J. C. A. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Col. polêmicas do nosso tempo; v. 57. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto –MEC. Estudo sobre o valor do FUNDEF. Relatório Final do Grupo de Trabalho, Brasília, 25 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em agosto de 2003.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto –MEC. Proposta de Emenda Constitucional nº 536-A, de 1997. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br> >. Acesso em janeiro de 2006.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto –MEC. Proposta de Emenda Constitucional nº 415/05, de novembro de 2005 (2ª versão). Disponível em: < <http://www.mec.gov.br>>. Acesso em janeiro de 2006

MINISTÉRIO da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim-Ano V, nº 08-agosto/2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo. Uma escola do tamanho do Brasil. Disponível em: www.pt.org.br – acesso em março de 2003

SOUZA JR., L. *Financiamento e Educação. Os impactos do FUNDEF na Educação Básica da Paraíba*. 2003. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

VERHINE, R.; ROSA, D. FUNDEF no Estado da Bahia. *Gestão em Ação*, Bahia, V.6, nº 2, p.107-117, 2003.

Recebido em novembro de 2006

Aprovado em janeiro de 2007

A POLÍTICA PRESENTE NA REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO PARANÁ:
ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PROEM

Ana Lorena Bruel⁴

RESUMO: Este artigo busca apresentar algumas reflexões acerca da direção política e pedagógica da reforma do ensino médio no Estado do Paraná implantada pelo Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná – PROEM, no período de 1998 a 2002, em convênio de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. A reflexão a respeito da Reforma será analisada sob três enfoques: o conteúdo dos documentos oficiais que estabeleceram o programa, o impacto de sua implementação sobre as matrículas no Ensino Médio e sobre o seu financiamento, tomando como referência os dados do período anterior e posterior à implantação das medidas relacionadas à reforma do Ensino Médio no Estado.

Palavras-chave: Ensino Médio, Reforma Educacional, matrículas no Ensino Médio regular.

ABSTRACT: This paper presents some reflections about the political e pedagogical direction of the Paraná's high school reform, implanted by the Program "Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná – PROEM" (Expansion, Improvement and Innovation of Paraná's high school – PROEM), between 1998 and 2002, in a technical cooperation convention with the Inter-American Development Bank – IDB. The reflection concerning the Reform will be analyzed in three focuses: the contents of the official documents that established the program; the impact of its implementation on the high school's registrations, and its financing, having as reference data related to the periods before and after the beginning of the Reform.

Key-words: High School; Educational Reform; High School registrations.

Considerando as condições em que se encontrava o ensino médio no período que antecedeu a implantação do PROEM – Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná, é possível perceber que o crescimento das matrículas na rede estadual de ensino do estado do Paraná permaneceu constante nas décadas de 80 e 90. Em 1999 as escolas públicas estaduais chegaram a manter 456.290⁵ alunos matriculados nesta etapa da educação básica em todo o estado.

Os dados de expansão da matrícula entre os anos de 1985 e 1995, fornecidos pela FUNDEPAR (Fundação - Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná), demonstram que houve um crescimento de 122% no número de alunos matriculados no ensino médio em escolas públicas estaduais neste intervalo de tempo. Contudo, a expansão do ensino, assim como no âmbito federal, realizou-se de forma desorganizada, sem planejamento e sem o correspondente investimento em infra-estrutura. Em 1996, para embasar o programa que deu origem à reforma do ensino médio, a Secretaria de Estado da

⁴ Mestre em Educação pela UFPR. Professora da UNICENP. analorena@unicenp.br.

⁵ Dados fornecidos pelo INEP.

Educação (SEED) explicava a situação que levou à expansão quantitativa desordenada deste nível de ensino.

O crescimento da oferta de Ensino Médio na rede estadual respondeu a movimentos e pressões desordenados. Lideranças políticas locais pressionaram a administração estadual para expandi-la rapidamente em diferentes pontos do estado. A exigência de educação fundamental para o ingresso no mercado de trabalho, mesmo em tarefas de baixa qualificação, gerou crescente procura do ensino supletivo para conclusão da escolaridade obrigatória. Os egressos do supletivo tornaram-se demandatários potenciais de Ensino Médio, somados ao aumento dos concluintes de 8ª série do ensino Fundamental regular (PROEM, 1996, p. 8).

A explicação oficial, embora faça referência a questões centrais para a compreensão da situação do ensino médio no estado, não analisa que a falta de uma política pública responsável e adequada foi o entrave fundamental para a expansão qualitativa do ensino. Não se pode subestimar a importância de fatores externos, como as exigências do mercado de trabalho, mas a pressão intra-sistêmica provocada pelo aumento do número de alunos que passaram a concluir o ensino fundamental regular e supletivo poderia ter sido prevista e planejada.

Outra característica marcante do ensino médio no estado no final deste período que antecede a reforma é a concentração das matrículas nos cursos de formação profissional. De acordo com as informações da SEED, em 1995, dos 351.738 alunos matriculados no ensino médio regular – diurno e noturno – no estado do Paraná, 205.841 alunos, quase 60%, frequentava cursos de formação profissional voltados à habilitação para diversos setores da economia. Destes 205.841 alunos, 90% estavam matriculados em cursos dirigidos para o setor terciário, sendo que grande parte das matrículas concentrava-se nos cursos de magistério e contabilidade.

Estes dados demonstram que um ano antes do início do processo de divulgação e implementação da reforma do ensino médio no estado no Paraná, que teve como uma de suas principais conseqüências o fechamento dos cursos profissionalizantes mantidos pelo poder público estadual, a grande maioria dos alunos buscava a formação profissional, sobretudo ligada ao setor terciário da economia.

A opção dos jovens alunos do ensino médio por cursos de formação profissional manifesta a inquietação com a terminalidade dos estudos e a necessidade de inserção no mercado do trabalho, sobretudo em tempos de desemprego estrutural, que já se

materializava como um dos grandes problemas sociais na década de 90. Porém, a escolha destes jovens, que muitas vezes não fizeram uma opção de fato, mas foram levados à profissionalização pelas condições concretas de vida, não pode ser utilizada como único critério para a defesa de continuidade da profissionalização.

A partir de 1996, as escolas foram levadas a cessar as matrículas para os cursos de formação profissional, garantindo apenas aos alunos já matriculados o direito de concluir seus estudos. Embora o programa da reforma fosse mais complexo e incluísse várias ações e projetos que seriam desenvolvidos pela SEED e pelas escolas, a sua face aparente restringiu-se, no primeiro momento, à forma autoritária de fechamento dos cursos profissionalizantes.

A análise da reforma do ensino médio exige certo detalhamento a respeito do documento síntese do Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (PROEM)⁶, posto que este documento reúne os princípios que orientaram as mudanças no investimento, na organização, na direção de expansão das matrículas e, sobretudo, na concepção que norteia o ensino. Algumas análises já foram construídas em relação ao PROEM (TAVARES, 1999; SILVA, 1999; BARROS, 1998; DEITOS, 2001) e serão tomadas como referência para o desenvolvimento deste artigo.

O PROEM é resultado de um acordo entre o governo do estado do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que é responsável por uma parcela significativa do financiamento necessário para a execução do programa, previsto inicialmente para durar cinco anos, a partir de 1998.

É preciso esclarecer que, embora a política de crédito do banco se autodenomine “cooperação técnica”, efetiva-se por empréstimos do tipo convencional (...). Integram a dívida externa do país, acarretando os mesmos encargos financeiros, além das condicionalidades políticas e rigidez das regras de prestação de contas. Seguem o modelo de co-financiamento, em que o banco participa com cerca de metade do custo do projeto e o país com a outra metade, denominada “contrapartida”. Neste caso, o banco não empresta diretamente, mas ressarce o país pelos gastos realizados, segundo cronograma anual, acordado previamente. Embora a contrapartida nacional deva corresponder à metade do custo do projeto, a experiência dos acordos mostra que essa participação pode chegar a mais de 70%, significando que a maior parte dos recursos vem do próprio governo federal ou dos estados, conforme o caso (FONSECA, 2002, p. 150).

⁶ O documento oficial que apresenta o PROEM, foi disponibilizado apenas em versões preliminares. A versão utilizada para fins deste estudo foi impressa em junho de 1996.

Cabe ressaltar que o programa foi previsto e sua implantação foi inaugurada antes mesmo da aprovação da LDB n.º 9394/96 e do Decreto Federal n.º 2208/97 ou o Decreto n.º 5154/04 (que substituiu o anterior), que definem as diretrizes para o ensino médio e a formação profissional, em nível nacional. Assim, a reforma desconsidera o contraditório processo de elaboração da LDB e da regulamentação da educação profissional de nível médio, eivado de discordâncias, polêmicas e disputas entre concepções divergentes de educação. Embora o documento do PROEM afirme considerar os estudos e proposições elaboradas para a LDB, não assume claramente sua proximidade com a concepção de educação presente nas primeiras versões do projeto apresentado no Senado por Darcy Ribeiro, do qual tira a idéia de curso “pós-médio” – que não existe no texto da lei aprovada.

Antecipando-se ao âmbito federal, a política educacional do ensino médio do Governo do Paraná estabeleceu como diretrizes um melhor atendimento às exigências das novas formas de organização social e do trabalho e aos requerimentos dos avanços tecnológicos, ao mesmo tempo em que se adianta em adaptar-se aos novos marcos legais. A eliminação das habilitações profissionais isoladas dentro do ensino médio, o fortalecimento da educação de formação geral e a criação de Complexos Técnico-Educacionais, de nível Pós-Médio, aproveitando a capacidade já instalada no estado, estão entre as estratégias mais importantes dessa política (PARANÁ, 1996, p. 13).

Estas estratégias consideradas fundamentais foram organizadas em três subprogramas: Melhoria da qualidade do ensino médio; Modernização da Educação Técnica Profissional; e Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional. Para cada um destes subprogramas foram pensados projetos e atividades para que fosse possível atingir os objetivos enunciados, ao final da implantação do programa.

Em relação aos projetos e atividades planejados, cabe ressaltar aqueles que melhor expressam a concepção do programa e que, potencialmente, poderiam ter maiores impactos no trabalho pedagógico no interior da escola. O primeiro subprograma prevê a melhoria da qualidade do ensino médio, que é traduzido como melhoria da qualidade da educação geral.

O projeto pretendia adotar “*um novo modelo de Estabelecimento de Ensino Médio juntamente com as séries de 5ª a 8ª do Ensino Fundamental, quando a união dos dois níveis se justifique em função da demanda e do critério de eficiência.*” (PARANÁ, 1996, p. 17) Este novo modelo foi realmente implantado, tendo em vista que o processo de municipalização, desde o início dos anos 90, ocupou-se de desmembrar o ensino fundamental, deixando as séries iniciais sob a responsabilidade dos municípios. Importa ressaltar que o critério apontado pelo programa desconsiderou plenamente as questões

pedagógicas e a necessidade de unitariedade do ensino fundamental, indicando apenas o atendimento à demanda e a eficiência como aspectos a serem analisados para a organização destes estabelecimentos.

O desenvolvimento de um novo desenho curricular também foi apresentado como um aspecto fundamental do programa, sendo que os currículos das escolas de ensino médio deveriam passar a ser norteados por competências cognitivas e sociais, seguindo a tendência à incorporação da pedagogia das competências antes mesmo desta concepção ser integrada à política oficial através da Resolução CEB/CNE n.º 3, de 26 de junho de 1998, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. A partir da aprovação das diretrizes, entre os anos de 2000 e 2002, a Secretaria de Estado da Educação passou a exigir que as escolas de ensino médio adaptassem seus projetos pedagógicos incorporando tais idéias. A organização do currículo e os planos das disciplinas de ensino médio deveriam prever as competências e habilidades a serem desenvolvidas junto aos alunos.

No programa, as áreas do conhecimento não são tratadas com isonomia, pois ele prevê a existência de assessoramentos apenas para os professores das áreas de matemática, física, química e biologia, com equipes volantes que atenderiam várias unidades escolares. Percebe-se que não há qualquer referência a assessoramentos para as áreas de linguagens e ciências humanas, o que demonstra a falta de preocupação com estas áreas de conhecimento. Cabe ressaltar que a política de organização de assessoramentos, aparentemente voltados para a metodologia de ensino e utilização de recursos didáticos, portanto restritos a técnicas de ensino, substitui a qualificação e formação continuada dos professores.

Percebe-se também grande ênfase nas questões técnicas e físicas em detrimento das pedagógicas. Ao concordarem em aderir ao PROEM, as escolas estaduais passavam por um processo de reforma física, que na maioria dos casos restringiu-se à pintura e construção de uma nova fachada. Percebe-se grande preocupação com a otimização do quadro de recursos humanos, com a proposição de modificar a relação entre número de alunos por professor, aumentando de 20 para 36 até o final da implantação do programa, o que significou um aumento de 80%. Há ênfase, também, na questão tecnológica, mas a resume à instalação de microcomputadores nas escolas.

Alguns projetos incentivados pelo programa fundamentam-se no princípio de competitividade, que se manifesta também na intenção de adotar um processo de monitoramento e avaliação de rendimentos e resultados da proposta curricular implantada, como insumo para estabelecer mecanismos de aperfeiçoamento. A avaliação centrada em resultados e não no processo de ensino aprendizagem tem suas origens na preocupação com a produtividade e na utilização do modelo empresarial para gerir a educação.

De acordo com o chefe do Departamento do Ensino Médio da SEED em 2003, a gestão anterior preocupou-se em demasia com a realização das avaliações de resultado, em detrimento de discussões sobre a concepção destas avaliações e da análise das condições que geraram tais resultados. Assim, as avaliações podem indicar situações que merecem a intervenção da SEED, mas não de forma cabal, posto que os critérios e os mecanismos utilizados são considerados tecnicamente neutros, como se não houvesse um aspecto político na sua definição. As avaliações englobam tanto as ações realizadas pela SEED, como os cursos destinados aos professores, quanto as realizadas pelas escolas.

O segundo subprograma apresentado pelo PROEM é a Modernização da Educação Técnica Profissional, que tinha como sua principal característica a oferta apenas em *nível pós-médio*. Embora a legislação não indique a existência deste nível de ensino, a reforma do ensino médio no estado do Paraná instituiu a sua existência, que foi incorporada pelos estabelecimentos de ensino e pela linguagem dos profissionais e da população atendida.

O programa previa a criação de 11 Complexos de Educação Técnica Profissional (COMTEC) voltados para a demanda do mercado de trabalho local nos pólos de desenvolvimento econômico do estado, substituindo a oferta dos cursos profissionalizantes nas diferentes escolas públicas estaduais. A idéia de regionalização da oferta pauta-se sobre a intenção de atender as necessidades e vocações do mercado em cada região, o que significa oferecer a formação profissional requerida pelo mercado local.

A explicação para este atrelamento unidirecional da escola ao mercado se mantém sobre dois aspectos principais: o primeiro diz respeito à falta de produtividade quando o sistema escolar forma profissionais em demasia, que não serão absorvidos pelo mercado, pois o investimento nesta formação é compreendido como desnecessário e, portanto se manifesta como desperdício. O segundo aspecto apresentado pelo documento consiste na

defesa de que a oferta pulverizada não garante a qualidade dos cursos ofertados, uma vez que ficam à mercê das condições locais, nem sempre favoráveis.

O processo de regionalização da oferta pode provocar a restrição do acesso aos cursos de formação profissional que, antes da reforma, estavam atendendo à maioria dos alunos do ensino médio. Segundo o documento que apresenta o PROEM, em 1995 havia 185.718 alunos matriculados em cursos profissionalizantes nas escolas públicas estaduais. A previsão do programa reduzia o número de vagas para apenas 13.000, considerando a capacidade máxima de todos os complexos que deveriam ser constituídos.

A redução do número de vagas para estes cursos manifesta um intenso processo de restrição do acesso à formação profissional, mesmo para os egressos do ensino médio, uma vez que o total de vagas que deveriam ser ofertadas não chega a 5% do total de concluintes do ensino médio regular. Esta redução de matrículas para a formação profissional encontra respaldo nos documentos que definem a política de organismos internacionais, onde se evidencia a idéia de que a educação geral é economicamente mais adequada para o estado, pois remete ao mercado a responsabilidade pelo treinamento do futuro trabalhador.

Um dos princípios básicos na organização do PROEM é a empregabilidade, daí a importância deste tipo de estudo que analisa as relações entre a formação escolar dos alunos e sua inserção no mercado de trabalho. De acordo com o documento da SEED, a intenção central destes estudos é a modernização curricular dos cursos profissionalizantes “*tendo em vista sua flexibilidade, adequabilidade ao mercado de trabalho e às necessidades de emprego dos alunos jovens e adultos*” (PARANÁ, 1996, p. 52). Contudo, tendo em vista a totalidade da reforma, julga-se que, da forma como tem sido utilizado, o conceito de empregabilidade atende em menor grau as necessidades dos alunos e em maior grau as expectativas das empresas, face às novas exigências do mundo produtivo.

A idéia de empregabilidade é concebida como uma característica ou competência que o sujeito deve adquirir e, em conseqüência, que a escola deve possibilitar. Nesta perspectiva, a condição de trabalhador empregável pode ser conquistada por meio da adequação dos cursos de formação geral e profissional às exigências do mercado de trabalho.

A denunciada “inadequação” é um pressuposto que justifica a continuidade da política educacional atrelada aos interesses econômicos e políticos locais e nacionais, articuladas aos interesses internacionais. Reforça-se o caráter da educação como “promotora” do

desenvolvimento e como via de ascensão social, por meio da promoção da empregabilidade (DEITOS, 2001, p. 262).

A proposta de instalar um “*currículo de especialidades adequadas à demanda do mercado de trabalho nos pólos de desenvolvimento do Estado*” (PARANÁ, 1996, p. 48) demonstra a falta de perspectiva de futuro do programa, pois as demandas imediatas são expressão de uma situação conjuntural que não pode ser tomada como pressuposto para a organização de um sistema ou rede de ensino, sob pena de falência do mesmo.

Muitas análises têm sido construídas a respeito da idéia de empregabilidade, que remete aos sujeitos a responsabilidade por manterem-se “empregáveis” num mundo onde as relações econômicas sobrepõem-se às relações humanas. A empregabilidade pode ser compreendida como a versão, para o trabalhador, do princípio de flexibilidade de produção, uma vez que a instauração de relações de emprego mais flexíveis deve ser acompanhada de uma ideologia que explique e justifique a exclusão.

O terceiro e último subprograma que compõe o PROEM refere-se ao Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional. Neste item as questões que podem ser consideradas mais relevantes são as propostas de gestão administrativa e financeira e a concepção de autonomia das escolas.

A análise das ações que envolvem a gestão administrativa e financeira das escolas previstas no documento demonstra que o principal componente deste subprograma é a participação e o apoio do setor produtivo privado e da sociedade civil. O programa indica a necessidade de comunicação entre escolas, empresas e sociedade civil a fim de construir mecanismos de recuperação de custos, garantir a transparência na prestação de contas e na gestão financeira, além de definir critérios de mérito na administração de pessoal.

A concepção de autonomia utilizada no documento é bastante reducionista, uma vez que se resume à idéia de descentralizar, desconcentrar e compartilhar decisões entre escolas e secretaria, tendo o suporte político e social da comunidade. Evidencia-se que o apoio e suporte da comunidade são compreendidos como a constituição de “*parcerias que permitam viabilizar mecanismos de sustentação econômica das ações implementadas*” (PARANÁ, 1996, p. 55). A comunidade escolar aparece reiteradas vezes nas metas dos três subprogramas que compõem o PROEM, sempre com o objetivo de validar as propostas do governo. A participação da comunidade na condução do processo educativo e na tomada de

decisões é um princípio fundamental para a democratização da educação, mas isso não pode significar apoio financeiro e material para o funcionamento da escola.

Assim, percebe-se que não há um compromisso com a democratização das relações de decisão política. Ao contrário, como demonstram vários estudos realizados neste campo e já citados anteriormente, a utilização de mecanismos de descentralização, sobretudo financeira, muitas vezes, como neste caso, gera um descompromisso do poder público em relação à manutenção da educação. Neste subprograma estava previsto também um projeto de mobilização social e marketing para divulgação do PROEM, o que foi feito com certo sucesso, uma vez que sua concepção, estrutura e linguagem foram incorporadas pela população atendida no ensino médio.

Os grandes objetivos declarados da reforma gravitam em torno do atendimento às necessidades e exigências do mercado de trabalho, portanto o trinômio *equidade, eficiência e eficácia* é apresentado como o paradigma essencial da reforma. De acordo com o documento que apresenta o PROEM,

a equidade é requisito fundamental para corrigir as disparidades no acesso, tendo em vista que a origem social da clientela não pode ser o elemento determinante para o acesso ou não à escola e para determinar diferenciações quanto ao domínio dos conhecimentos e competências indispensáveis à sociedade contemporânea. (...) A eficácia pressupõe que se elevem os níveis de desempenho das aprendizagens de conteúdos gerais, assegurada a adequação e pertinência da oferta às exigências econômicas e sociais. (...) A eficiência é uma condição da eficácia, e impõe a otimização dos recursos humanos financeiros e de infra-estrutura (PARANÁ, 1996, p. 3-4).

Estes três princípios são considerados fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino médio, que por sua vez é tomado como condição essencial para a retomada de desenvolvimento estadual. É possível perceber que o horizonte estabelecido pela reforma é atender as necessidades impostas pelo processo de reestruturação produtiva. A educação é concebida como motor do desenvolvimento econômico e a reforma busca adaptá-la ao modelo de produção do estado. Esta proposição é, em certa medida, idealista na medida em que considera que a escola, por si mesma, alavanca o desenvolvimento econômico. É evidente que a escolarização da população é importante para o desenvolvimento, mas não é a única determinante. Assim, a grande questão que se apresenta é a ausência de preocupação com a formação humana dos jovens, que permanece subsumida ao aspecto econômico.

A análise dos impactos provocados pela realização das ações propostas pela reforma pode contribuir para uma reflexão de totalidade a respeito das conseqüências destes princípios para a educação. O aspecto que mais chama a atenção quando se trata da otimização de recursos, buscando eficácia e eficiência no processo educativo, é a drástica redução de investimento público destinado ao ensino médio.

O relatório da pesquisa sobre o Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – no Estado do Paraná⁷ mostra que, apesar de se verificar um grande crescimento da arrecadação de receitas no período entre 1996 e 2000, o que deveria gerar maior disponibilidade de recursos para o ensino, o investimento em educação foi sendo progressivamente diminuído. Em 2000, o estado do Paraná gastou 13,5% menos com a função educação e cultura do que em 1996.

A redução dos gastos com o ensino médio neste período foi o que mais contribuiu para este impacto negativo sobre os investimentos em educação e cultura. Após um incremento de pouco mais de 18% entre 1996 e 1997, verifica-se uma linha acentuada de queda nos investimentos neste nível de ensino, até 2000. No último ano desta amostra o governo do estado gastou quase 60% a menos com o ensino médio do que gastava em 1996.

A Tabela 1, abaixo, demonstra o cálculo do valor de gastos anuais por aluno nas escolas da rede estadual de ensino. A linha das despesas mostra o total de investimentos no ensino médio de 1996 a 2000, período que congrega os anos anteriores à reforma e o início de sua implantação. Os dados de despesa foram cruzados com as informações sobre o número total de matrículas no ensino médio regular, noturno e diurno. O resultado é bastante inesperado, pois enquanto os gastos totais foram reduzidos em 59,2%, o gasto-aluno foi reduzido em 68,3%. Considerando apenas o intervalo entre 1997 (ano da amostra em houve maior investimento) e 2000, a redução dos gastos por aluno chega a 71,3%.

⁷ Esta pesquisa, sobre o Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – no Estado do Paraná, foi realizada por um grupo de professores e alunos da UFPR e representantes dos sindicatos APP – Sindicato, SISMMAC e SISMMAR. O grupo estadual estava vinculado ao grupo nacional, organizado por professores da USP, e recebeu financiamento da Fundação Ford para desenvolver a pesquisa em diversos estados brasileiros. O grupo analisou as receitas e gastos com educação do estado e cinco municípios, verificando a utilização do total de recursos para a educação em todas as etapas da educação básica, não se restringindo portanto aos recursos do FUNDEF, embora o título da pesquisa sugira esta limitação. Ver GOUVEIA *et al.*, 2001.

Tabela 1. Gasto-aluno no Ensino Médio na Rede Estadual do Paraná – 96/00

	1996	1997	1998	1999	2000
Despesas	455.215.865,8	773.537.111,2	178.627.955,5	182.988.961,7	190.103.541,1
	2	0	3	1	9
Alunos	336.641	361.270	396.745	456.290	433.151
Gasto-aluno	1.352,23	2.141,16	450,23	401,04	438,89

Fonte: Relatório de pesquisa: Implantação e Impactos do FUNDEF no Paraná: o caso da rede estadual de ensino In GOUVEIA *et al.*, 2001.

Nota: Valores das Despesas e Gasto-Aluno em reais, atualizados para valores de janeiro de 2003, pelo IGP-Médio do DIEESE.

Esta redução dos investimentos no ensino médio pode ser explicada, em parte, pela extinção dos cursos profissionalizantes, posto que são mais onerosos do que os cursos de formação geral. Contudo, a redução é tão significativa que apenas este dado não é suficiente para explicá-la em sua totalidade. Cabe ressaltar que é possível que alguns gastos com o ensino médio estejam computados na prestação de contas do ensino fundamental, tendo em vista que muitas escolas e professores atendem os dois níveis.

Em 1996 o gasto-aluno no ensino médio era 39,6% maior do que o gasto-aluno no ensino fundamental. Ao longo do período analisado esta situação se inverte e, em 2000, o ensino fundamental passa a ter um gasto-aluno 60,5% maior do que o ensino médio. Os investimentos no ensino fundamental aumentaram em apenas 24,7%, mas a redução dos gastos com o ensino médio levou ao aumento significativo deste índice.

De acordo com as informações cedidas pelo Chefe do Departamento do Ensino Médio da SEED em 2003, a gestão do governo anterior não utilizou os recursos previstos pelo PROEM em 2001 e 2002, sendo que no final da gestão houve uma “sobra” de recursos da ordem de R\$ 96 milhões que deveriam ter sido investidos. Mesmo sem ter sido utilizado todo o recurso vinculado ao empréstimo, o governo estadual começou a pagar, naquele ano, os juros pelo empréstimo, que chegavam a 7,5% ao ano.

Parece incoerente que uma reforma que defende a melhoria da qualidade no ensino se efetive com tamanha redução nos investimentos em educação. Em tese, um ensino de qualidade demanda investimentos financeiros e pedagógicos, o que não se verificou nas ações da SEED entre 1998 e 2002. O ensino médio teve, pela primeira vez no estado do Paraná, uma fonte de recursos própria para sua manutenção e desenvolvimento, o que

poderia ter se traduzido em grande avanço na medida em que de fato garantisse um incremento no financiamento público para esta etapa da educação básica.

Contudo, verificou-se uma redução significativa e abrupta do gasto anual por aluno depois do contrato firmado com o BID. Este dado contrapõe-se frontalmente aos discursos oficiais que procuram convencer a população de que os recursos existem, estão disponíveis e são suficientes, mas a má gestão dos mesmos não possibilita a superação das mazelas enfrentadas pela escola pública. O que se verifica de fato, por meio das informações disponibilizadas pelo próprio poder público, é que os recursos estão cada vez mais exíguos, sendo muitas vezes insuficientes para a manutenção e desenvolvimento de um ensino de qualidade para todos.

É possível considerar que a redução nos investimentos por aluno com o ensino médio só não foi maior porque houve uma leve queda no total de alunos matriculados em 2000, tendência que se apresenta constante nos anos subsequentes. Entre 1996 e 1999 a rede estadual de ensino recebeu 119.649 alunos novos, ratificando a previsão de que o aumento nos índices de conclusão do ensino fundamental demandaria incremento na demanda de vagas para o ensino médio.

O documento que apresenta o PROEM traz uma projeção de que a rede estadual deveria chegar a atender 450 mil alunos no ensino médio, dentro de um prazo de 5 anos. Em 1999 o número de matrículas ultrapassou esta previsão, chegando a 456.290 alunos, mas nos anos seguintes a quantidade de alunos frequentando o ensino médio foi diminuindo e, em 2002, este número baixou para 407.751 alunos, como mostram os dados organizados na Tabela 2.

Tabela 2 – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa, no Estado do Paraná, de 1995 a 2002

<i>Dependência Administrativa</i>											
<i>Ano</i>	<i>Federal</i>	<i>%</i>	<i>Estadual</i>	<i>%</i>	<i>Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Rede Pública</i>	<i>%</i>	<i>Particular</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
1995	11.851	3,4	302.017	85,9	195	0,06	314.063	89,3	37.675	10,7	351.738
1996	12.551	3,1	336.641	84,0	276	0,07	349.468	87,2	51.100	12,8	400.568
1997	12.463	2,9	361.270	84,7	69	0,02	373.802	87,7	52.504	12,3	426.306
1998	11.091	2,4	396.745	85,7	0	-	407.836	88,1	55.324	11,9	463.160
1999	8.673	1,7	456.290	88,0	113	0,02	465.076	89,7	53.211	10,3	518.287
2000	7.775	1,6	433.151	88,2	102	0,02	441.028	89,8	50.067	10,2	491.095
2001	4.831	1,0	417.382	88,4	0	-	422.213	89,4	50.150	10,6	472.363

2002	4.621	1,0	407.751	88,1	0	-	412.876	89,1	50.362	10,9	462.734
------	-------	-----	---------	------	---	---	---------	------	--------	------	---------

Fonte: MEC/INEP/SEEC - SEED/FUNDEPAR

Nota: Os dados não incluem os alunos matriculados na EJA

Este “desaparecimento” dos alunos do ensino médio, quando a previsão seria a continuidade de expansão das matrículas, tendo em vista que o ensino fundamental está praticamente universalizado e, a cada ano, há um aumento do número de concluintes da 8ª série, pode ser parcialmente explicado pelo aumento do número de matrículas nas classes de educação de pessoas jovens e adultas (EJA) e do número de exames realizados neste período. Somente na rede estadual de ensino, de 1997 para 2000, houve um incremento de 109.435 alunos freqüentando a EJA ou realizando os exames correspondentes ao ensino médio.

Considera-se que a diminuição de idade para a realização dos exames, de acordo com a LDB n.º 9394/96, além da política executada pelo governo estadual de incentivo para sua realização pelos jovens, tenha contribuído para este aumento significativo. Contudo, embora seja bastante elevada a porcentagem de alunos que aderiu à EJA e aos exames, este dado não explica totalmente o decréscimo de matrículas no ensino médio regular, pois muitas destas pessoas não estavam freqüentando a escola regular.

Outra hipótese possível para a explicação do aumento de matrículas no ensino médio no final da década de 1990, pode ser como consequência dos programas de correção de fluxo ou aceleração de estudos para os alunos que freqüentavam o ensino fundamental com certa defasagem idade-série. Cabe, ainda, a realização de outros estudos que busquem explicar este fenômeno.

A análise da política educacional exige uma reflexão sistemática a respeito do seu financiamento, principalmente em relação às fontes e aos gastos dos recursos públicos, e de sua efetividade, principalmente em relação à população atendida e à qualidade do serviço público. Decorre desta necessidade a importância da demonstração da diminuição significativa dos investimentos da administração pública estadual no ensino médio antes e depois da implementação do PROEM. Há que se refletir sobre a veracidade do ideal de melhoria concreta da qualidade desta etapa da educação básica, indicado pelo programa em questão, tendo em vista que apenas dois anos depois do início da reforma, os balanços financeiros do estado do Paraná apontam uma redução expressiva do custo aluno anual.

Verifica-se que, embora a reforma tenha captado US\$ 100 milhões junto ao BID e conte com mais US\$ 122 milhões da contrapartida do governo estadual, isso não se refletiu em benefícios concretos para os alunos e as escolas. Considera-se que uma reforma que tenha como objetivo real a melhoria da qualidade do ensino oferecido à população exige ampliação de recursos e investimentos de ordem financeira e pedagógica. Portanto, há certa incoerência entre os objetivos propalados pelo PROEM e realização da reforma encaminhada pela SEED no período analisado.

Os princípios coincidentes entre a reforma do ensino médio no estado do Paraná e as definições presentes nos documentos do Banco Mundial (1991), no Planejamento Estratégico do MEC (1995-1998) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (1998) não são resultado de um simples processo de cumprimento de exigências, mas representam sobretudo a aceitação e concordância da administração pública local, em âmbito estadual, com os princípios defendidos por aqueles organismos.

Vários dos mecanismos presentes na reforma não são necessariamente exigências das instituições de financiamento internacional, como a cessação das matrículas dos cursos de educação profissional de nível médio no estado do Paraná, que foi proposta pelo governo estadual antes mesmo do início de implantação oficial do PROEM.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. Educación técnica y formación profesional. Documento de política del Banco Mundial. Washington, 1991.
- BUENO, M. S. Orientações nocionais para a reforma do ensino médio: dogma e liturgia. In: Cadernos de Pesquisa, n° 109, março de 2000, Fundação Carlos Chagas: AA.
- CURY, C. R. J. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. In: Revista Brasileira de Educação. N° 8, mai/ago 1998, p. 72-84.
- DEITOS, R. A. Da afirmação da inadequação da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional à adequação às exigências políticas e econômicas hegemônicas (1995-1999). In: HIDALGO, Ângela Maria (org.). Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001.
- FERRETTI, C. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico. In: Educação & Sociedade, n.º 70 – 2000. Campinas: Cedes.
- FONSECA, M. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS; AGUIAR; BUENO. O ensino médio e a reforma da educação básica. Brasília: Plano, 2002.

GOUVEIA, A. *et. al.* Impactos da implantação do FUNDEF no estado do Paraná. Relatório de Pesquisa. Curitiba: Setor de Educação/UFPR, 2001.

KUENZER, A. Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000.

NUNES, C. Ensino Médio. Diretrizes Curriculares Nacionais. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

PARANÁ. Programa Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio do Paraná – PROEM. Documento Síntese. Curitiba, julho, 1996.

_____. Relatório de Atividades de 1998. Curitiba, fevereiro, 1999.

_____. Relatório de Atividades de 2001. Curitiba, fevereiro, 2002.

_____. Termo de Referência n.º 031/2002.

_____. Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná. Contrato de empréstimo n.º 3766 – BR. Termo de Referência n.º xxx/00.

_____. Contrato de empréstimo n.º 3766 – BR. Termo de Referência n.º 205/2001. Centro de Protagonismo Juvenil.

ROSAR, M. F. F. & KRAWCZYC, N. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional na América Latina. In: Educação & Sociedade. Campinas: Cedes. n.º 75, 2001, p. 33-47

SANTOS, J. As políticas governamentais para o ensino fundamental no estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição. São Paulo, 1998, Tese (Doutorado em Educação) FEUSP.

TAVARES, T. PROEM: Formação para o mercado de trabalho e o desmonte da perspectiva do Ensino Médio enquanto Educação Básica e o ensino técnico profissional. In: Caderno Pedagógico n.º 2, março de 1999, Curitiba: APP- Sindicato.

ZIBAS, D. (Re) significando a reforma do ensino médio: o discurso oficial e os filtros institucionais. In: ZIBAS; AGUIAR; BUENO. O ensino médio e a reforma da educação básica. Brasília: Plano, 2002.

Recebido em novembro de 2006

Aprovado em janeiro de 2007

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA:

UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Luiz Fernandes Dourado⁸
Luciene Lima de Assis Pires⁹

Resumo

Palavras-chave:

Abstract:

Key-words:

O debate sobre a qualidade da educação superior pressupõe a compreensão do que se entende por qualidade e, ao mesmo tempo, reflete a importância dessa temática na área de educação, neste importante momento de análise sobre as interfaces entre as políticas, a gestão, a prática educativa e a qualidade da educação superior.

A construção e a explicitação do que se entende por qualidade por meio da caracterização desta, suas dimensões e indicadores retratam a complexidade do fenômeno educativo e, ao mesmo tempo, realçam a importância de aprofundamento da referida temática na agenda de políticas públicas para educação. Questões como acesso, permanência, gestão democrática, entre outros, articulam-se fortemente ao alcance da concepção que norteia a qualidade que se quer dimensionar e, por suposto, a compreensão acerca do papel social da educação nos diferentes níveis e modalidades educativas. Há muitas formas de se enfrentar tal debate, desde a análise do processo de organização do trabalho educativo, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão dos processos e da lógica organizacional e formativa, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e instituições educativas sem perder de vista a articulação destas com as políticas sociais mais amplas e com os processos de avaliação que as permeiam. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação se articula às diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. Por esse raciocínio a discussão sobre qualidade da educação superior não se circunscreve aos muros das instituições educativas, sejam elas universitárias ou não.

⁸ Doutor em Educação. Professor da Universidade Federal de Goiás. E-mail: douradol@terra.com.br.

⁹ Doutora em Educação. Professora do CEFET-GO/UNED-Jataí.

Dourado, Oliveira e Santos (2005) afirmam que

Estudos, avaliações e pesquisas¹⁰ mostram que a Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Estes documentos ressaltam, ainda, a complexidade da Qualidade da Educação bem como a sua mediação por fatores e dimensões extra-escolares, bem como intra-escolares (Dourado, Oliveira & Santos, 2005).

Nessa direção, a qualidade da educação, neste artigo, é entendida como fenômeno complexo, a ser adjetivada a partir de premissas que assegurem dimensões comuns, sem padronizar o campo. Ou seja, a qualidade deve ser socialmente referenciada, ter por eixo a unidade sem perder de vista a diversidade. Desse modo, a qualidade da educação envolve as diferentes políticas e processos educativos em sua mediação com as relações sociais mais amplas envolvendo, portanto, desde a relação entre os recursos materiais e humanos, financiamento, os processos formativos e de ensino aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, entre outros.

Entendendo que qualidade constitui-se em conceito polissêmico e ao indicarmos o seu horizonte a partir da defesa de uma qualidade referenciada socialmente nos propomos a discutir a temática proposta neste simpósio a partir da análise das políticas de educação tecnológica em sua interface com a educação superior buscando desvelar essa nova institucionalidade que se efetiva no campo ressaltando, em seu horizonte sócio-histórico e político os balizamentos do processo de complexificação da educação superior no Brasil, especialmente, nos últimos anos.

Educação tecnológica e uma nova institucionalidade para a educação superior

A análise das políticas de educação tecnológica no Brasil e a compreensão de que está se constituindo para a educação superior brasileira uma nova institucionalidade é a questão central que move a nossa argumentação. As questões centrais que norteiam nosso estudo giram em torno da análise dos processos de transformação das antigas escolas técnicas federais, em instituições de nível superior. Porque tais instituições desencadearem a busca para transformação em CEFETs? Que fatores levaram (e levam) estas instituições a buscarem esta transformação? Em que medida as políticas públicas de educação

¹⁰ A esse respeito Cf.: Unesco, 2002 e 2003; Brasil.Inep, 2004; Lima, 1998; Nóvoa, 1999, dentre outros.

estimularam tal processo de mudança? Em que medida foi proposta uma nova institucionalidade para a educação superior no Brasil? Foi buscando responder a essas indagações que analisamos as políticas de criação dos centros federais de educação tecnológica, bem como a diversificação na formação superior por meio da criação dos cursos de tecnologia.

Pode-se afirmar que a reestruturação na formação profissional e superior, proposta, a partir de 2003, no governo Lula, não representou o fim do modelo de reformas que vinham sendo empreendidas no governo FHC. No entanto, alterações se efetivaram no traçado das políticas educacionais destacando-se, sobremaneira, a centralidade conferida à criação das universidades tecnológicas cujo encaminhamento foi interrompido pelo ministro Paulo Renato (governo FHC) que discordava da proposição favorável a criação destas universidades no país, o que só foi encaminhado no Governo Lula. A revogação do Decreto 2.208/97, que reestruturou a educação profissional, e a edição de outro decreto, o 5.154/04¹¹ reabriu a discussão, recolocando velhas questões e pleitos. Percebemos que esta revogação, por si só, não outorgou à educação tecnológica e às instituições que ela ministra, até o presente momento (quase dois anos após a revogação), mudanças substantivas, ainda que o processo de edição do Decreto tenha sido discutido mais amplamente. A análise que realizamos demonstrou que o que norteia o ajuste no ensino tecnológico é demarcado por ambigüidades que incluem a preocupação com a formação humana mediada pela garantia da qualidade da educação, bem como, atendimento às demandas de organismos financeiros internacionais para financiamento cuja visão pragmatista, de que se deve ter uma educação que atenda ao *imediatismo* da sociedade atual, não se coaduna a um projeto de formação ampla, unilateral.

A trajetória histórico da formação de tecnólogos é ela mesma marcada por essas ambigüidades e limites. Vinculada diretamente à origem dos CEFETs, criados na década de 1970, quando se propunha a construção de um modelo alternativo para o ensino superior “tradicional”, acreditamos que a (re)implantação dos cursos tecnológicos e a ampliação da *rede CEFET* na década de 1990 reeditou os interesses anteriores, sendo acrescida a *base* de um ensino superior flexível, em consonância com a *emergência* do capital. Tem-se a multiplicação de escolas profissionais que, segundo Gramsci (1989), reforça as diferenças

¹¹ Cf.: Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005).

sociais e a criação de estratificações internas, que, por sua vez, dão a impressão de estar-se em uma sociedade democrática.

Ao se observar crescimento no número de instituições por organização acadêmica, no país, de 1997 a 2003 e verifica-se, o aumento significativo no número de Centros de Educação Tecnológica – 75,5%, passando de 53 para 93 instituições entre 2002 e 2003. Em seguida aparecem as Faculdades Integradas, com aumento de 13,3%, e as Faculdades, Escolas e Institutos, que tiveram um crescimento de 13,1% no mesmo período. Apenas uma universidade foi criada, a Universidade Federal do Tocantins, conforme demonstrado na tabela 1.

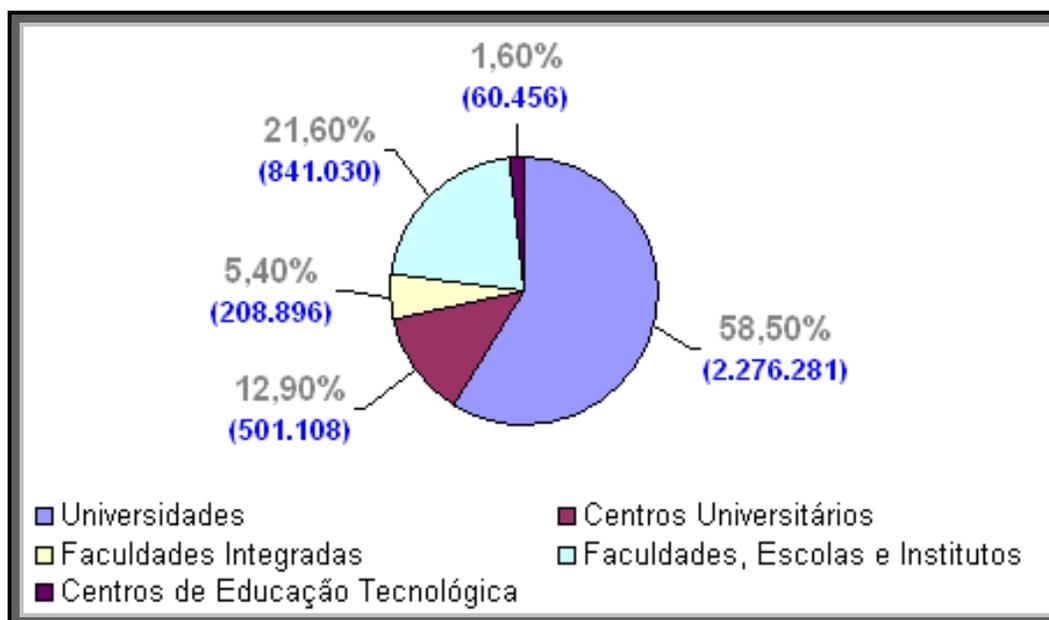
Tabela 1: Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica
Brasil – 1997 a 2003

Ano	Total	Univesi- dades	%	Centros Univer- sitários	%	Faculdades Integradas	%	Faculdades, Escolas e Institutos	%	Centros Educação Tecnoló- gica	%
1997	900	150	...	13	...	78	...	659	...	-	...
1998	973	153	2,0	18	38,5	75	-3,8	727	10,3	-	-
1999	1.097	155	1,3	39	116,7	74	-1,3	813	11,8	16	-
2000	1.180	156	0,6	50	28,2	90	21,6	865	6,4	19	18,8
2001	1.391	156	0,0	66	32,0	99	10,0	1.036	19,8	34	78,9
2002	1.637	162	3,8	77	16,7	105	6,1	1.240	19,7	53	55,9
2003	1.859	163	0,6	81	5,2	119	13,3	1.403	13,1	93	75,5

Fonte: INEP/MEC *apud* INEP/MEC, Informativo, Ano 2, n. 62, 26/out./2004, p. 1.

No que se refere ao número de matrículas, observa-se que as universidades, mesmo apresentando a menor taxa de crescimento em número de instituições, concentram 58,5% da matrícula da graduação no País, o que representa 2,3 milhões de estudantes. Em segundo lugar estão as faculdades, escolas e institutos, que juntas englobam 21,6% (841 mil) das matrículas. Em relação ao número de alunos, o crescimento foi maior nos Centros de Educação Tecnológica, que tinham 43,2 mil, em 2002, e passaram para 60,5 mil, em 2003, uma taxa de 40%. Apesar do crescimento registrado, os centros tecnológicos possuem apenas 1,6% do total de alunos dos cursos de graduação. Na seqüência aparecem as faculdades, escolas e institutos, com 24,4% de incremento na matrícula (Gráfico 1).

Gráfico 1: Número de alunos de educação superior por organização acadêmica –
Brasil/2003



Fonte: INEP/MEC *apud* INEP/MEC, Informativo, Ano 2, n. 61, 18/out./2004, p. 2.

A inserção dos CEFETs na educação superior representou uma reestruturação¹² nas instituições de nível técnico – escolas técnicas e agrotécnicas – que a eles deram origem. Percorreu-se o caminho alternativo de formação profissional e aliviou-se a pressão sobre o nível superior.

Internamente as instituições buscavam a cefetização, que lhes asseguraria o *status* de instituição de nível superior, e há exemplos emblemáticos da ansiedade por que passavam estas instituições, quando isto não se concretizava rapidamente. Os defensores desse processo de mudança acreditavam que este deveria ser um processo natural e quando não se efetivava, vinha a frustração. É o caso da cefetização na Escola Técnica Federal de São Paulo.

A Cefetização, uma meta por mim almejada desde 1978, só começou a se concretizar com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 8.984 em dezembro de 1994, a qual possibilitava a transformação de todas as ETF's em CEFET's, mas infelizmente na ocasião não houve tempo para a sua regulamentação. [...] Nosso Projeto Institucional para a Cefetização foi analisado por uma comissão no MEC, *em paralelo desenvolvemos algumas ações políticas nos bastidores*. Como resultado, tivemos o nosso Projeto aprovado e,

¹² As escolas técnicas e agrotécnicas possuíam um atendimento prioritariamente em cursos de nível técnico integrado ao nível médio a Reforma provocou uma redução drástica de vagas no ensino médio, como é o caso do CEFET-MG: de 1200 vagas, em 1997, para 120, em 1998 (GARIGLIO, 2002). A esse respeito ver também: Oliveira, M. A. (2003); Lima Filho, (2002); Ramos, (1995).

finalmente, após vinte anos de espera, implementamos o Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo. [...] Novos desafios decorrem dos primeiros, tais como: articulação entre ensino médio e educação profissional, projeto de Certificação de Competências adquiridas fora do ambiente formal de escolarização, consolidação do CEFET-SP como Centro de Referência em Educação [...] (GAYEGO FILHO, s/d, grifo nosso).

E da Escola Técnica Federal de Química de Nilópolis-RJ.

Se a ‘cefetização’ (transformação em Centro federal de educação tecnológica) é uma evolução natural das Escolas Técnicas; se a maioria das ‘antigas ETFs’ do país já tiveram sua ‘cefetização’ efetuada; se a ETFQ¹³ cumpriu todos os ritos (administrativos, pedagógicos, jurídicos etc) que as demais cumpriram; se o Projeto de Cefetização (o ‘rito’ principal) da ETFQ foi considerado um dos mais bem elaborados e consistentes entre todas as ETFs (!) e SE TUDO ISSO É VERDADE: O QUE ESTÁ ACONTECENDO? PORQUE CONTINUAMOS SENDO ESCOLA TÉCNICA? (ETFQ-RJ, Jornal Mural, 1999, p. 01, grifos do autor).

Apesar da “demora” em alguns casos, todas as escolas técnicas se cefetizaram, e houve uma diminuição gradativa na oferta do ensino médio nestas instituições. Esse movimento de cefetização vai delineando novos marcos nas políticas e gestão da educação superior no país. Tais marcos articulam-se efetivamente ao processo de diversificação e diferenciação institucional vivenciada pela educação superior no Brasil a partir dos anos 1990¹⁴ rompendo, assim, com o ideário do padrão universitário preconizado pela Reforma Universitária de 1968.

Outro aspecto também há que ser observado: os argumentos em defesa da transformação dessas escolas em CEFETs destacavam a necessidade da otimização dos recursos e da estrutura física das mesmas resultando ainda na necessidade de se viabilizar um projeto de educação tecnológica compatível com as novas exigências de desenvolvimento do país (GUIMARÃES, 1996). Neste sentido se poderia afirmar que a sobrevivência destas instituições estaria vinculada ao novo projeto a ser delineado com a cefetização e a conseqüente possibilidade de se ministrar cursos superiores de tecnologia. Nesse processo, vivencia-se no país um *boom* expansionista sem precedentes cuja lógica pragmática secundarizou um projeto abrangente e de qualidade para a educação superior no Brasil.

¹³ Escola Técnica Federal de Química de Nilópolis - RJ.

¹⁴ A respeito cf. Sguissardi (2000); Sguissardi & Silva Júnior (1999), Dourado, Catani & Oliveira (2003).

A *Rede* de CEFETs ampliou-se, escolas técnicas federais foram transformadas em centros de educação tecnológica ao longo da década de 1990. No entanto, ao contrário do que se projetou, a transformação em CEFETs não solucionou os múltiplos problemas que estavam postos. As instituições continuaram relativamente ‘perdidas’, passando a viver o que pode ser chamado de crise de identidade em um amplo processo de metamorfose institucional¹⁵. A *Rede* não era mais tecida pela trama da formação profissional pública, gratuita, integrada à formação geral. A *Rede* tinha agora novas tramas tecidas por uma multiplicidade de cursos para o atendimento imediato ao mercado de trabalho e não mais mediatizadas pelas relações que se compunham anteriormente. A *Rede* se diversificou, perdeu o seu processo de construção identitária e gradativamente foi sendo redirecionada.

Fazendo uma análise da oferta de cursos nos CEFETs¹⁶, verifica-se que a diversificação seguiu duas linhas prioritárias: informática e turismo. Analisando a oferta de cursos em 28 CEFETs, percebeu-se que 75% deles ofereciam, em 2005, cursos técnicos, tecnológicos e/ou especialização na área de turismo¹⁷ e 75% oferecem cursos técnicos, tecnológicos e/ou especialização na área de informática. Outro aspecto interessante é a oferta de cursos na área de saúde¹⁸. Dos CEFETs analisados, 60.71% oferecem cursos na área de saúde.

Pode-se exemplificar isso, fazendo alusão ao CEFET de São Vicente do Sul - RS. Tendo como instituição de origem uma escola agrotécnica a cefetização em São Vicente se deu em novembro de 2002. No primeiro semestre de 2005 foram ofertadas vagas, na área agrícola e também em Técnico em Informática e Técnico em Enfermagem, em uma modalidade específica, *pós-curso de auxiliar* (CEFET SVS, 2005). Vale salientar ainda que o CEFET São Vicente do Sul atende, a uma diversidade de cursos, 1.527 alunos e tem um quadro de 27 professores (BRASIL, MEC, Instituições Federais, 2005).

A identidade das escolas técnicas e agrotécnicas federais se constituía ligada aos cursos médios integrados ao técnico. A redução na oferta do ensino médio, e a oferta do tecnológico em diferentes áreas desencadeou fraturas na identidade dessas instituições,

¹⁵ Cf.: Catani e Oliveira (1999).

¹⁶ Dos 34 CEFETs, analisou-se a oferta de cursos em 28 deles (82.35%).

¹⁷ Classificou-se, nesta análise, como área de ‘turismo’, os cursos de Turismo; Hotelaria; Gestão Ambiental; Meio Ambiente; Tecnologia ambiental; Meio Urbano; Lazer e Qualidade de Vida; Saneamento Ambiental.

¹⁸ Classificou-se, nesta análise, como área de saúde, os cursos de: Enfermagem; Radiologia; Saúde Pública; Laboratório Farmacêutico; Segurança e Saúde no Trabalho; Segurança no Trabalho.

professores de nível médio passaram a ministrar aulas no ensino superior. A dinâmica pedagógica e a Organização Didática, dentre outros, não se adequavam a este nível de ensino. Tais fatores certamente implicaram em limites estruturais ao estabelecimento de uma nova identidade que assegurasse processos formativos pautados pela qualidade social dos novos desafios e “empreendimentos” expansionistas verificados.

O processo de expansão se efetivou de maneira rápida seguindo uma lógica de desenvolvimento desigual e combinado cuja resultante maior implicou em profunda descaracterização destas instituições. Observando os dados estatísticos apresentados pelo INEP, no Censo da Educação Superior¹⁹ nos anos de 1999 e 2003²⁰, confirma-se o crescimento da rede de instituições tecnológicas e, conseqüentemente, dos cursos de tecnologia. Verifica-se um aumento no número de cursos nas universidades, mas em proporção menor, conforme análise das tabelas a seguir.

Tomando-se como referência o número de instituições (Tabela 2) verifica-se que enquanto as universidades cresceram 12,8% no período analisado – 1999 a 2003 –, os centros de educação tecnológica (CET) cresceram 210%. O número de universidades aumentou em 7,4% nas capitais e 25% no interior. No caso dos centros, eles cresceram 185,7% nas capitais e 266,7% no interior. Pode-se perceber também neste crescimento uma tendência à interiorização das instituições, pois o crescimento foi maior no interior do que na capital. Em 1999, 69,2% das universidades federais estavam localizadas em capitais; em 2003, como o crescimento de 12,8% que ocorreu, a representatividade das universidades nas capitais diminuiu para 65,9%.

Tabela 2 – Número de instituições de educação²¹ superior, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa das IES – 1999/2003 – Brasil e Rede Federal

Rede Federal

¹⁹ Os dados aqui apresentados referem-se ao total no país e, nas instituições, apenas à rede federal – universidades / centros universitários / faculdades integradas / faculdades, escolas, institutos / centros de educação tecnológica.

²⁰ Tomou-se como referência, para esta análise, os dados referentes aos anos de 1999 e 2003 por ser este o último Censo divulgado pelo INEP, no período em que se realizou a pesquisa, e aquele, o ano em que constam os primeiros dados referentes aos CEFETs.

²¹ No Censo de 1999, utiliza-se a terminologia Ensino Superior; no Censo de 2003 é utilizada a terminologia Educação Superior.

Ano	Brasil			Universidades			Centros de Educação Tecnológica			Faculdades ²²		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
1999	1.097	409	688	39	27	12	10	7	3	11	4	7
2003	1.859	665	1.194	44	29	15	31	20	11	8	3	5
%	69,4%	62,5%	73,5%	12,8%	7,4%	25%	212%	185,7%	266,7%	-27,2%	-25%	-28,5%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

No que se refere ao número de cursos (Tabela 3), a proporção de crescimento é maior se comparada ao número de instituições. De 1999 para 2003, as universidades aumentaram em 28,75% a quantidade de seus cursos – um índice de 62,45% menor que o crescimento no país que foi de 91,2%. No caso dos centros, o aumento no número de cursos, neste período, foi de 439,6% o que representa 348,4% a mais que o índice do país. Analisando este mesmo indicador – cursos – e comparando o crescimento na capital e no interior, identifica-se claramente a interiorização como base da política expansionista, já apontada em relação ao aumento no número das instituições. Os cursos nas universidades cresceram 20,5% nas capitais e 39,05% no interior, mas nos centros é que se percebe maior interiorização: 278,5% nas capitais e 1.054,54% no interior.

Tabela 3 – Crescimento no número de cursos de graduação, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa das IES – 1999/2003 – Brasil e Rede Federal

Ano	Brasil			Rede Federal								
	Total	Capital	Interior	Universidades			Centros de Educação Tecnológica			Faculdades		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
1999	8.878	3.221	5.657	1.614	897	717	53	42	11	54	17	37
2003	16.453	5.633	10.820	2.078	1.081	997	286	159	127	28	3	25
%	85,3%	74,9%	91,2%	28,75%	20,5%	39,05%	439,6%	278,5%	1054,54%	-48,1%	-82,3%	-32,4%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

O número de matrículas (Tabela 4) é um outro indicador importante a ser analisado. Nas universidades o crescimento nas matrículas foi de 25,2% e nos centros este crescimento foi de 210,3%. Em relação ao número de matrículas analisou-se aqui dois

²² No Censo de 1999 utiliza-se, como indicadores das instituições, universidades / centros universitários / faculdades integradas / faculdades / centros de educação tecnológica. No Censo de 2003, utiliza-se universidades/ centros universitários / faculdades integradas / faculdades, escolas, institutos / centros de educação tecnológica. Para a elaboração desta tabela englobou-se neste item as instituições classificadas como faculdades, escolas, institutos. Verifica-se em todas as tabelas uma redução no número de faculdades (faculdades, escolas, e institutos). Tal fato se justifica, porque essas instituições foram agregadas a universidades ou centros universitários.

indicadores: o crescimento na capital e no interior e o crescimento por turno e percebeu-se um dado interessante. O número de matrículas, aumentou em 19,02% nas universidades, nas capitais, e 39,9% no interior. No caso dos centros o aumento foi de 146,9% nas capitais e 647% no interior.

Tabela 4 – Crescimento do número de matrículas em cursos de graduação, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa das IES – 1999/2003 – Brasil e Rede Federal

Ano	Brasil			Rede Federal								
	Total	Capital	Interior	Universidades			Centros de Educação Tecnológica			Faculdades		
				Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
1999	2.369.945	1.126.467	1.243.478	421.353	295.699	125.654	10.893	9.512	1.381	10.316	2.736	7.580
2003	3.887.022	1.775.799	2.111.223	527.719	351.962	175.757	33.801	23.485	10.316	5.581	1.371	4.210
%	64,01%	57,6%	69,7%	52,2%	19,02%	39,9%	210,3%	146,9%	647%	-45,9%	-49,9%	-44,5%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

E com relação ao turno (Tabela 5), de 1999 para 2003, as matrículas diurnas nas universidades aumentaram em 19,5%, e as matrículas noturnas aumentaram em 48,1%. No caso dos centros, o aumento nas matrículas diurnas, neste período analisado, foi de 409,4%, e o aumento nas matrículas noturnas foi de 141,5%. Ao se fazer um ‘cruzamento’ nestes dados percebe-se que as matrículas noturnas, em 1999, representavam 19,95% no total das matrículas nas universidades e em 2003 passaram a representar 21,55%. Esta mesma proporção pode ser encontrada também em relação ao país, pois em, 1999, as matrículas noturnas representavam 55,745% do total e, em 2003, este número cresce para 58,41%. No entanto percebe-se nos centros uma relação inversa: se em 1999 as matrículas noturnas representavam 74,33% do total, em 2003, esta proporção diminui para 57,86% do total. Isto significa, efetivamente, que as matrículas nos centros, apesar do grande aumento, estão maiores no turno diurno, em um período que o MEC indicava para a ampliação de vagas no noturno.

Tabela 5 – Crescimento do número de matrículas em cursos de graduação, por organização acadêmica e turno, segundo a categoria administrativa das IES – 1999/2003 Brasil e Rede Federal

Ano	Brasil			Rede Federal								
	Total	Diurno	Noturno	Universidades			Centros de Educação Tecnológica			Faculdades		
				Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno
1999	2.369.945	1.044.887	1.321.058	421.353	337.260	84.093	10.893	2.796	8.097	10.316	7.686	2.630

2003	3.887.022	1.616.556	2.270.466	527.719	403.183	124.536	33.801	14.244	19.557	5.581	5.283	298
%	64,01%	54,7%	71,8%	25,2%	19,5%	48,1%	210,3%	409,4%	141,5%	-45,9%	-31,2%	-88,66%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

No que se refere ao indicativo número de concluintes (Tabela 6), percebe-se nos indicadores o resultado quantitativo do aligeiramento e na diminuição na duração dos cursos. Nas universidades o número de concluintes aumentou em 54,1%, entre 1999 e 2003; já nos centros este aumento foi de 711,8%. No entanto, esta diferença fica mais nítida quando se analisa o processo de interiorização já destacado quanto ao aumento no número de cursos. Os concluintes das universidades, nas capitais, cresceram 44,6% e no interior 76,4% mas é nos CET que se percebe uma diferença altamente significativa entre a capital e o interior. Ocorreu um aumento de 363,1% no número de concluintes nas capitais e, no interior, o aumento no número de concluintes dos centros chegou ao índice de 1.987,7% o que revela a interiorização na formação superior no país.

Tabela 6 – Crescimento do número de concluintes em cursos de graduação, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a categoria administrativa das IES – 1999/2003 – Brasil e Rede Federal

Ano	Brasil			Rede Federal								
	Total	Capital	Interior	Universidades			Centros de Educação Tecnológica			Faculdades		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
1999	300.761	141.124	159.637	50.906	35.691	15.215	607	477	130	1.274	312	962
2003	528.223	228.905	299.318	78.454	51.608	26.846	4.928	2.214	2.714	959	244	715
%	75,6%	62,29%	87,5%	54,1%	44,6%	76,4%	711,8%	364,1%	1.987,7%	-24,7%	-21,8%	25,6%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

Os dados referentes ao número de docentes em exercício (Tabela 6), comparados ao número de servidores técnico-administrativos (Tabela 7), revelam uma política de secundarização das universidades públicas e de centralidade dos CEFETs. Tomando como referência o número de servidores docentes e técnico-administrativos percebe-se que a política na liberação de contratações não foi a mesma para as universidades e para os centros. O respaldo ao crescimento do número de contratações nos CET é assegurado pelo MEC por intermédio do aumento no número de docentes e servidores técnico-administrativos²³. Observa-se, na tabela a seguir, que a política de liberação de vagas para

²³ Os dados aqui apresentados referem-se aos servidores em exercício visto que o Censo de 1999 não apresenta os dados referentes ao total de servidores – em exercício e em afastamento.

docentes nos centros de educação tecnológica foi 164,69% maior que a liberação nas universidades que, de 1999 para 2003 cresceu apenas 0,24%. O crescimento, nos centros de educação tecnológica, no mesmo período foi de 164,93%. Tais dados revelam a lógica subjacente à política de potencializar a expansão do ensino superior por meio dos Centros de Educação Tecnológica.

Tabela 7 – Número de funções docentes em exercício, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa das IES – 1999/2003 – Brasil e Rede Federal

	Brasil	Rede Federal		
		Universidades	Centros de Educação Tecnológica	Faculdades
Ano	Total	Total	Total	Total
1999	173.836	44.435	847	1.045
2003	254.153	44.542	2.244	923
%	46,2%	0,24%	164,93%	-11,67%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

Entre 1999 e 2003, o corpo docente nas universidades aumentou em 0,24% e o número de servidores técnico-administrativos diminuiu em -17,45%; já nos centros o número de docentes aumentou em 164,93%, e o número de servidores técnico-administrativo aumentou em 77,36%. Vê-se refletida nos índices de crescimento – ou diminuição – do número de servidores tanto técnico-administrativos como docentes, a política de valorização e desvalorização das instituições superiores no país. Observa-se pelos indicadores uma diferença significativa (162%), no aumento do número de servidores dos centros para as universidades, como tendência das políticas de expansão da rede tecnológica, em curso no país. Os dados desvendam as estruturas que vão se constituindo. Há que se observar também que os índices de todos os indicativos analisados, nas universidades são menores que os índices do país e nos centros de educação tecnológica, também em todos os indicadores, estão bem acima dos índices do país.

Tabela 8 – Número de funcionários técnicos administrativos em exercício, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa das IES - 1999/2003 – Brasil e Rede Federal

	Brasil	Rede Federal		
		Universidades	Centros de Educação Tecnológica	Faculdades
Ano	Total	Total	Total	Total
1999	193.387	68.341	2.094	2.169
2003	241.658	56.414	3.714	1.361
%	24,96%	-17,45%	77,36%	-37,25

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados do INEP (2004).

A expansão deste modelo institucional voltado para o ensino, desvinculado da pesquisa e extensão, alterou a estrutura de oferta de cursos no país. Esta expansão dos cursos tecnológicos, na rede CEFET, assegurou a ampliação da oferta de vagas gratuitas de nível superior além de propiciar uma maior interiorização dos cursos e acelerar o processo de formação com cursos de menor duração (a duração dos cursos de tecnologia varia, em média, de quatro a seis semestres). Isto demonstra o caminho de expansão do ensino superior brasileiro. Tem-se um modelo de interiorização em cursos de curta duração em diferentes áreas. Não só os CEFETs contribuíram para a ampliação dos cursos de tecnologia no país. O próprio processo de cefetização e o crescimento de cursos tecnológicos no país levaram ao aumento destes cursos também nas instituições privadas. Esses dados revelam a centralidade dessa lógica expansionista, bem como, a naturalização da quebra do modelo universitário centrado na indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão²⁴.

De maneira geral os cursos tecnológicos cresceram 74,72% (Tabela 9), no Brasil, entre 2000 e 2002. Passaram de 364 em 2000 para 636 em 2002. Percebe-se que há um crescimento de 69% de cursos na rede privada, no entanto, o crescimento na rede pública foi de 86,95%, isto demonstra um índice de 17,95% maior na rede pública.

Tabela 9 – Número de cursos de tecnologia no Brasil -2000/2002 - Rede Pública e Privada.

Ano	Número de Cursos		
	Total	Público	Privado
2000	364	115	249
2002	636	215	421
%	74,72%	86,95%	69%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da ANET (2005).

No mesmo período (2000 a 2002), as matrículas nos cursos de tecnologia aumentaram 29% no Brasil (Tabela 10), passando de 63.046 para 81.348. Percebe-se que, mesmo havendo um crescimento no número de cursos na rede privada (17,95%) menor que na rede pública, no que se refere ao número de matrículas a diferença no índice de crescimento da rede pública para a rede privada é de 46,33%. Na rede pública, o número de

²⁴ A esse respeito ver Dourado, Catani & OLIVEIRA (orgs), (2003); Dourado (2002).

matrículas aumentou 86,95% e na rede privada, 69%. Pode-se concluir assim que a relação número de aluno por curso é maior na rede pública. Estes dados revelam um maior aproveitamento das vagas na rede pública e a existência de vagas ociosas na rede privada. E, já naquele momento, indicavam as tendências das políticas de financiamento para o ensino superior que foram implementadas pelo governo Lula, como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Financiamento Estudantil (FIES), por exemplo.

De todos os tipos de cursos tecnológicos, segundo dados da ANET (2005), o que registra maior número de alunos matriculados é Processamento de Dados, seguido de Tecnologia em Informática. Em 2002 havia cerca de 24 mil alunos matriculados em Processamento de Dados e 9 mil alunos matriculados em Tecnologia em Informática (ANET, 2005).

Tabela 10 – Número de matrículas em cursos de tecnologia no Brasil – 2000/2002
Rede Pública e Privada.

Ano	Número de Matrículas		
	Total	Público	Privado
2000	63.046	20.150	42.869
2002	81.348	32.361	48.987
%	29,02%	60,6%	14,27%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da ANET (2005).

É nesse processo de expansão que se insere a criação de universidades tecnológicas no país. Sem que se definissem os critérios para a transformação de CEFETs em universidades tecnológicas, projetos de lei²⁵ e indicações foram, paulatinamente, sendo protocoladas na Câmara dos Deputados, indicando as universidades tecnológicas como o caminho para se promover “a revolução tecnológica de que o Brasil necessita²⁶”.

Dentre os indicadores utilizados nas tabelas 9, 10 e 11 (cursos, matrículas e número de concluintes, respectivamente), é em relação ao número de concluintes (tabela 10) que se percebe uma maior diferença nos dados ao se comparar a rede pública com a rede privada. O número de concluintes no país aumentou 18,72% de 2000 para 2002, mas, tomando-se como referência as instituições públicas, o número de concluintes aumentou em 68,02%, enquanto no mesmo período o número de concluintes, na rede privada, foi de 5,68%, ou

²⁵ PL 4.183/04, PL 4.661/04.

²⁶ BRASIL, Câmara dos Deputados, INC 2.571/04.

seja, o aumento no número de concluintes na rede pública foi 64,15% maior do que na rede privada. Estes dados demonstram que, mesmo havendo um número expressivo de cursos na rede privada e um crescimento de 14,27% no número de matrícula, há evasão e/ou desistência em número elevado. Na rede privada não há número de concluintes significativo.

Os dados demonstram que, se no período de 2000 a 2002, os cursos na rede privada aumentaram em 69%, o número de matrículas aumentou apenas 14,27% e, se o índice de aumento no número de concluintes foi de somente 5,68%, a relação de aproveitamento (ingresso / conclusão) nos cursos da rede privada é mínima²⁷.

Tabela 11 – Número de concluintes em cursos de tecnologia no Brasil – 2000/2002
Rede Pública e Privada.

Ano	Número de Matrículas		
	Total	Público	Privado
2000	10.674	2.233	8.441
2002	12.673	3.752	8.921
%	18,72%	68,02%	5,68%

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da ANET (2005).

Neste processo expansionista, ao analisarmos o projeto de criação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), bem como os projetos que versam sobre a transformação de escolas agrotécnicas e técnica, em CEFETs e de CEFETs em universidades tecnológicas, verificou-se que as instituições justificam as solicitações de mudança, tendo como premissa básica a conquista de mais autonomia. O PL 4.183/04 (propõe a criação da UTFPR) foi protocolado em 28/09/2004, antes da publicação do Decreto 5.224/05 de 01/10/2004, buscou assegurar autonomia aos CEFETs. A análise da transformação do CEFET-PR, em universidade tecnológica demonstrou que, mais do que assegurar autonomia, a transformação reforçou (reforça) e/ou manteve (mantém) a diferenciação entre as instituições e revelou ainda o interesse de o CEFET-PR manter o *status* e a posição de vanguarda frente aos demais CEFETs.

O CEFET-PR foi, ao longo dos anos, adquirindo uma posição diferenciada frente às demais instituições de educação tecnológica, inclusive frente aos CEFETs de Minas Gerais, Rio de

²⁷ A relação público – privado nos cursos de tecnologia não será aprofundada neste artigo. Julgamos importante apresentar esses dados para ilustrar que o crescimento nos cursos de tecnologia no país não se deu somente na rede pública e nem somente com o processo de cefetização das escolas técnicas e agrotécnicas.

Janeiro, cefetizados no mesmo contexto. Esta posição de vanguarda foi defendida internamente, e lá a implementação das ações governamentais se processou (processa) na busca da manutenção desta posição. Neste sentido, a busca pela transformação em universidade tecnológica representou um degrau a mais a ser galgado na manutenção de um *status* adquirido. Houve um movimento interno que, aliado à legislação, constituíram, mutuamente, a UTFPR (PIRES, 2005, p. 267).

Ao manter esta posição de vanguarda, o CEFET-PR articula seus interesses com a agenda política de expansão da educação superior brasileira, mantendo-se a perspectiva de desenvolvimento desigual e combinado. A criação de universidades tecnológicas, ao desencadear um redimensionamento na estrutura interna das instituições e assegurar ou possibilitar a conquista de *status* diferenciado, reafirma a diversificação e diferenciação institucional, confirmando uma nova institucionalidade para o ensino superior brasileiro.

A análise realizada revelou ainda o desenvolvimento e a expansão do ensino superior brasileiro processando-se nessa lógica desigual e combinada. Um limite imposto para as políticas públicas articula-se ao processo de reforma do Estado, particularmente no tocante ao financiamento e a desobrigação ascendente na manutenção das instituições públicas e o financiamento progressivo das instituições privadas. O Estado propõe diretrizes para assegurar o crescimento do ensino médio, dos cursos pós-médios, do ensino superior – e da educação tecnológica mais especificamente –, sem assegurar, em contrapartida, os recursos para que as instituições garantam sua autonomia, são “forçadas” a aderirem aos modelos de financiamento propostos que, ao contrário de assegurarem um desenvolvimento equivalente para as instituições, as mantêm na lógica desigual e combinada.

Constatamos que um dos contrapontos à formação que atende à *lógica* anteriormente descrita, faz-se pela implantação de uma educação que possa atender aos interesses da classe trabalhadora e que, efetivamente, contribua com a formação do cidadão para a emancipação. Para isto deve-se abolir a idéia posta pela teoria do capital humano – que se constituiu na sociedade liberal –, e entender o trabalho como princípio educativo, e não como mera adaptação à organização produtiva. Assim compreendendo, aferimos a formação humana como direito e não como um *bem* mercantilizável e, neste sentido, abre-se a possibilidade para que a escola rompa com a idéia de uma formação fragmentada e assuma a formação *unitária* – que rompa com o espontaneísmo e avance para além do senso comum.

Ao analisarmos o processo de criação de universidades tecnológicas no Brasil, verificou-se que impera a concepção de que a formação do trabalhador é considerada como mola propulsora para o desenvolvimento da sociedade. Dessa forma, defende-se que o conhecimento, na sociedade capitalista, se converte em força produtiva e, por esta razão, é apropriado e concebido como propriedade privada. Por outro lado, analisando as críticas empreendidas a este modelo de desenvolvimento, constatamos que a lógica do mercado acaba por delinear os contornos para as qualificações a ela “necessárias”. E, neste sentido, desencadeia um processo de diversificação e diferenciação institucional, como analisado por Sguissardi (2000). As escolas técnicas e agrotécnicas, os CEFETs e a universidade tecnológica existentes no país, independente de pertencerem, todas elas ao mesmo grupo de *instituições federais de educação tecnológica*, mantêm uma *diferenciação* institucional, reforçada pela *diversificação* nas fontes de financiamento, o que naturaliza as políticas em curso.

A esse respeito Pires afirma que

essa diferenciação mantém a diversidade e a flexibilidade das instituições, sejam elas públicas ou privadas. Logo, o processo de cefetização das escolas técnicas e agrotécnicas não acabou com a diferença existente entre as instituições; ao contrário, descortinou as diferenças existentes, antes camufladas pelas denominações e “possíveis” especificidades nas áreas de conhecimento (PIRES, 2005, p. 240).

Uma escola agrotécnica, que possuía apenas um curso técnico, em uma área específica, e uma escola técnica com cursos em diferentes áreas, se transformaram em CEFETs, equiparando-se, *legalmente*, aos CEFETs já existentes. Essa equiparação que se dá, via legislação, não se efetiva de fato, visto que não é assegurado o necessário respaldo financeiro pelo Estado. Assim, mantém-se a lógica de uma expansão desigual e combinada. Mantém-se a diversificação e diferenciação, mesmo que estas instituições, pela lei, se equipararam constituindo-se a *rede de educação tecnológica*.

Percebemos aí um fato a se destacar. Ao buscar minimizar as diferenças existentes – no caso das instituições menores – e manter o *status* que possuíam anteriormente, os CEFETs recém criados e os CEFETs mais tradicionais passam a buscar outras vias de financiamento, por meio de convênios e venda de serviços, o que resulta em novos processos e nichos de privatização do público caracterizado por um processo de

interpenetração entre as esferas público e privada²⁸. Vale ressaltar que esta não é uma particularidade das instituições tecnológicas. As instituições superiores públicas, de modo geral, inclusive as universidades mais tradicionais, passam a vender serviços e cursos como uma forma de auto-financiamento, em consonância com a política de progressiva desobrigação do Estado do financiamento da educação superior no país.

Ao aderirem a este modelo de expansão, os CEFETs buscaram uma diversificação cada vez maior de cursos, justificada pela “emergência” de um mercado em “expansão”. Neste sentido, duas áreas estão na vanguarda: turismo e informática. Acredita-se, pela análise documental realizada, que variados fatores interferiram, nesse percurso, destacando-se a lógica da política de diversificação. A existência de laboratórios de informática, em um caso, e “dispensa” dos laboratórios, no outro caso, enfatizou, sobretudo, a flexibilização da oferta. No entanto, tem-se a *emergência* na formação em duplo aspecto: emergência em cursos mais rápidos, de curta duração; emergência em cursos diversificados, que superestimam a informação, em detrimento do conhecimento historicamente produzido nas universidades. Este modelo de ensino flexível, *comercial*, imediatista, centrado na formação por competências, encontrou respaldo na legislação.

A difusão da idéia de competências e habilidades a serem desenvolvidas em um ensino médio “para a vida” chegou ao ensino superior com as políticas de *certificação de competências* que ganharam espaço amplo na *certificação* de profissionais que atuam na educação.

Considerações finais

A análise do movimento de metamorfose das escolas técnicas em centros e mais recentemente em universidades tecnológicas indicam uma nova institucionalidade para a educação superior no Brasil, nos marcos dos processos de diferenciação e diversificação implementados a partir da década de 1990 e complexificados, em parte, a partir de 2003. A lógica expansionista passou a contar com novos atores – as universidades tecnológicas – sem perder contudo com a lógica de naturalização de uma educação superior centrada no ensino e na descaracterização do papel social da pesquisa como ente indissociável dos

²⁸ Ver Dourado (2001).

processos formativos marcados pela qualidade socialmente referenciada desse nível de ensino.

No bojo destas mudanças que se processam nas instituições, voltadas para uma formação flexível, inserem-se as ações políticas para a expansão do ensino superior, que por sua vez se vinculam à mesma lógica de expansão e redimensionamento da educação profissional. Elas se firmam nas bases em que se assentam o trabalho e as demandas pela qualificação do trabalhador. Neste sentido, as instituições federais de educação tecnológica assumem um papel de destaque na consumação dessas políticas. A *rede CEFET* se tornou um campo profícuo na implementação de diferentes reformas propostas, para a educação, pelo Estado. A contrapartida à defesa das políticas governamentais pode ser confirmada pelos índices que demonstram a expansão de cursos, matrículas, concluintes, servidores administrativos, docentes, estrutura física, nestas instituições.

Mas não só às políticas educacionais devem ser atribuídos os “méritos” da implementação das reformas. Há um movimento interno nas instituições de adesão – e também de resistência, por parte de alguns grupos – que possibilitou, e possibilita, no caso do CEFET-PR, uma maior agilidade interna na implantação. As mudanças internas empreendidas, constituídas e constituintes *da e pela* legislação, asseguram que está constituindo-se uma nova institucionalidade para o ensino superior. As reformas da educação superior e profissional devem ser inseridas em uma mesma lógica. Elas desencadearam mudanças substantivas na organização interna das instituições – desde a estrutura curricular, passando pela avaliação, chegando ao financiamento e gestão. Mudam-se os caminhos a serem trilhados, os interesses, a normatização, tem-se uma nova institucionalidade.

Os CEFETs assumiram um papel preponderante neste modelo de reforma pensado para o ensino superior. As críticas ao modelo “caro e caótico” de ensino médio, foram substituídas por elogios ao modelo tecnológico “barato e inovador”. Mas um modelo reducionista (LIMA FILHO, 2005), reduz-se a sociedade ao segmento empresarial e a educação à dimensão instrumental. E, de CEFETs a universidades tecnológicas, a estrutura se mantém compondo a reforma da educação profissional, do ensino superior, do Estado. E, neste (re)arranjo, formação, gestão, financiamento, diversificação, diferenciação,

privatização, vinculação jurídica, e um vastíssimo aparato legal nos possibilitou ultimar que está se constituindo uma nova institucionalidade para o ensino superior brasileiro.

Analisar essa nova institucionalidade, discutir suas provocações e limites constitui-se, certamente, em mais um desafio para se avançar em um projeto de qualidade para a educação superior no país o que implica, entre outros, redimensionamento das políticas e gestão para esse nível de ensino, rediscussão dos processos formativos e avaliativos, os processos de trabalho e a profícua articulação com a sociedade civil organizada.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, Thereza & PERONI, Vera. *O público e o privado na educação*. Interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ANET, Associação Nacional de Educação Tecnológica – Pesquisas Realizadas. Disponível em: <<http://www.ensinotecnologico.com.br/>>, acesso em 23/10/2005.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. INC 2.571 de 19/04/2004 – sugere ao Ministério da Educação, a transformação de Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, em Universidades Tecnológicas. Brasília, 2004.

_____, PL 4.183/04 - dispõe sobre a transformação do CEFET-PR em Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Brasília, 2004.

_____, PL 4.661/04 - dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Nilópolis em Universidade Tecnológica do Rio de Janeiro. Brasília, 2003.

BRASIL, MEC, SETEC, Rede Federal, Instituições Federais de Educação Tecnológica. Disponível em <<http://www.gov.br/setec/>> Acesso em 10 jun 2005.

CATANI, Afrânio M. & OLIVEIRA, João F. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In.: TRINDADE, H.. *Universidade em ruínas: na república dos professores*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999.

CEFET-SVS Disponível em <<http://www.cefetsvs.gov.br/>> acesso em 25/07/2005.

DOURADO, Luiz F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In. AGUIAR, M. A.; FERREIRA, S. C. (Org.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 281-294.

_____. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil no anos 90. Educação e sociedade. Campinas: São Paulo, 2002, p.235-253.

DOURADO, L. F; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F (orgs) *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F; SANTOS, Catarina A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília: INEP, 2005 (Série Documental, 22).

ETFQ-RJ, *Jornal Mural*, n. 26, ano VIII, 16 a 20/ 11/1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise. A gênese do decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Trabalhonestário**. Revista eletrônica do Neddate, n. 3, mar./2005. Especial: Neddate 20 anos. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonestario>>. Acesso em 21/03/2005.

GARIGLIO, José Ângelo. A reforma da educação profissional e seu impacto sobre as lutas concorrenciais por território e poder no currículo do CEFET-MG. *Anais. 25ª Reunião Anual da ANPEd*. Caxambu - MG, 2002.

GAYEGO FILHO, Francisco. A palavra do diretor. (s/d) Disponível em <<http://www.cefetsp.br/edu/sinergia/gayego.html>> Acesso em 10/05/2004

GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GUIMARÃES, Gilda. *O projeto CEFET nas políticas de educação tecnológica no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1995.

INEP. Censo da educação superior: 2003 – resumo técnico. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. 66 pp.; tab. Disponível também em <www.inep.gov.br>.

LIMA FILHO, Domingos Leite. *A reforma da educação profissional no Brasil nos anos noventa*. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

_____, A universidade tecnológica e sua relação com o ensino médio e a educação profissional: discutindo a identidade e o futuro dos CEFETs. *Perspectiva*. Florianópolis-SC, vol. 23, n. 2 jul./dez., 2005, p. 349-380

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M. *Políticas públicas para o ensino profissional: o processo de desmantelamento dos CEFETS*. Campinas – SP: Papyrus, 2003. (Série prática pedagógica).

PIRES, Luciene L. A. *A criação de universidades tecnológicas no Brasil: uma nova institucionalidade para a educação superior*. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005.

RAMOS, Marise Nogueira. Reforma da educação profissional: uma síntese contraditória da (a)-diversidade estrutural. s/d. Disponível em <http://www.educacaoonline.pro.br/reforma_da_educacao_profissional.asp> Acesso em 20/06/2005.

_____, As políticas do ensino técnico federal na perspectiva de um Estado de classe. *Anais. 18ª Reunião Anual da ANPEd*. Caxambu - MG, 1995.

SGUISSARDI, V. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In.: SGUISSARDI, V. (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000, p. 47-61.

_____, SILVA JÚNIOR, J. R. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista, SP: EDUSF, 1999.

Recebido em dezembro de 2006

Aprovado em janeiro de 2007

RESENHA

FARENZENA, NALÚ. A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: RUMOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA. PORTO ALEGRE: EDITORA UFRGS, 2006.

Por Andréa Barbosa Gouveia

Na última década a questão do financiamento da educação passou a ocupar um espaço central nas discussões acerca da política educacional brasileira. Certamente, a necessidade de recursos para democratização de oferta da educação de qualidade é o pano de fundo do debate educacional desde os primórdios da história da educação no Brasil, entretanto, especialmente os ventos dos anos 1990 levantaram a poeira e impregnaram o conjunto de educadores, pesquisadores e gestores públicos com o debate. A entrada do novo século não deixou a poeira baixar e a aprovação do FUNDEB, em dezembro de 2006, faz com que a compreensão do papel de cada ente federado no financiamento da educação seja urgente para análises do impacto das políticas implementadas até agora e a partir daqui.

O livro de Nalú Farenzena é uma importante contribuição nesse momento. A autora toma a produção do ordenamento constitucional e legal para a política de financiamento da educação como temática central e apesar de, como a própria autora avisa na introdução, não debruçar-se sobre a implementação dessa política, traz elementos essenciais para subsidiar a compreensão dos movimentos presentes nas diferentes redes de ensino no Brasil.

A análise começa na Assembléia Nacional Constituinte - momento marcado pelo debate da redemocratização do país – passa pela aprovação da LDB 9394/96 e a reforma constitucional promovida pela Emenda N. 14 de 1996 - que cria o FUNDEF e, mais que isto, reconfigura a questão da colaboração entre os entes federados na manutenção do ensino fundamental, radicalizando a opção nacional de priorização desta etapa da educação básica.

Para isto a autora divide o trabalho em três grandes partes: “(1) o contexto político brasileiro nas décadas de 80 e 90; (2) as bases conceituais do ordenamento constitucional – legal do financiamento da educação básica; (3) o processo de produção e a descrição e análise das proposições da legislação” (FARENZENA, 2006, p. 23).

Na primeira parte, a análise das condições político-econômicas para ruptura com o modelo desenvolvimentista hegemônico no país até a redemocratização e a força da coalização governamental que levou a cabo um ajuste liberal centrado, fundamentalmente, no equilíbrio fiscal e na diminuição do papel do Estado, é apresentado de forma detalhada, com a preocupação de destacar nuances na política econômica e nas relações executivo-legislativo em cada um dos períodos governamentais em questão. Destaca-se a preocupação da autora com tomar a conjuntura política do país no que esta tem de contraditória, visto que, se os anos 90 contém a superação de mais um período autoritário no Brasil, traz novos mecanismos de exclusão:

Uma sociedade em que vigem os direitos políticos, sem, entretanto, completar-se com a efetividade dos direitos civis formais e universalistas, pode ser qualificada como uma poliarquia, a qual representa um enorme avanço frente aos sistemas autoritários, mas que esta muito aquém de uma democracia mais plena (idem, p. 28).

Compreender movimentos históricos complexos na análise da produção da legislação que, de certa forma, é a síntese possível de determinada correlação de forças em cada momento específico implica a idéia de governabilidade. Este conceito está implícito na análise durante todo o livro, mas a autora tem a perspicácia de abrir um parêntese na primeira parte e explicitar para o leitor com que autores dialoga. O mesmo cuidado está na apresentação do problema das relações federativas frente às responsabilidades governamentais com educação e o conceito de descentralização. Conceito polissêmico, fundamental para a análise dos movimentos que os sistemas educacionais fizeram no Brasil nas últimas décadas, é utilizado primordialmente para referir-se “às *relações intergovernamentais, acentuando a distribuição de recursos políticos institucionais e recursos fiscais entre as esferas de governo, de forma geral e quanto à atuação no setor social das políticas públicas*” (Idem, p.52).

Na segunda parte a autora reconstitui o quadro de normas para o financiamento da educação e constrói, a partir da legislação, uma síntese expressa em sete diretrizes para a política nacional de financiamento, quais sejam: o movimento de descentralização na política educacional, o regime de colaboração no financiamento, a estabilidade relativa do volume de recursos para educação, a hierarquização na definição do uso dos recursos, a responsabilização dos órgãos de educação pela gestão financeira, o controle público e social dos recursos, a objetivação de critérios para fixação e distribuição dos recursos

(FARENZENA, 2006, p. 108) Estas diretrizes convertem-se em instrumento para a análise, apresentada na terceira parte do livro, dos diferentes projetos que tramitaram no Congresso Nacional para cada um dos textos legais. Mas, além destas diretrizes cumprirem este papel na construção da análise da produção legal, elas são uma síntese poderosa para a compreensão das principais implicações da legislação nacional para o financiamento da educação brasileira na virada do século.

A terceira parte é dedicada ao estudo dos projetos apresentados ao longo da tramitação da Constituição, da LDB 9394/96 e da Emenda 14. Primeiro, encontra-se a análise dos projetos na Constituinte, desde os trabalhos na Subcomissão Temática de Educação, Cultura e Esporte até os debates no plenário. Há uma cuidadosa apresentação das diferentes versões do texto dos relatores ao longo do processo, assim como, a sistematização das emendas apresentadas - quer seja pelos deputados e senadores, quer seja pela via das emendas populares - que permitem ao leitor uma viagem pelos conflitos e polêmicas em torno da divisão de responsabilidades com a educação entre os entes federados, das disputas pela exclusividade ou não de recursos públicos para as escolas públicas, entre outras temáticas que marcaram a Assembléia Nacional Constituinte de 1988.

Com a aprovação da Constituição, começa a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e esta é a segunda temática, da terceira parte do trabalho de FARENZENA. Há outros relatos publicados acerca da tramitação da LDB (SAVIANI, 1997, por exemplo), entretanto, neste especificamente, é interessante a retomada da tramitação tendo como foco as diretrizes para o financiamento da educação, ainda que, a autora, consiga também possibilitar ao leitor uma visão ampla dos embates na construção do texto da lei destacando, por exemplo, como desde o início para os setores progressistas o texto precisava ser detalhado para trazer avanços para educação brasileira, enquanto para os grupos conservadores - que representavam os lobbies privados no campo da educação - a lei deveria ser o oposto “*eliminando controles centralizados e burocráticos que entravam o desenvolvimento da educação*” (FARENZENA, 1996, p. 192).

Finalmente, a autora analisa a tramitação da Emenda Constitucional N°. 14 que transcorreu completamente antes da aprovação da LDB no Congresso Nacional e tem importantes desdobramentos, inclusive, demonstrando a força que o governo Fernando Henrique Cardoso tinha naquele momento junto ao legislativo para aprovar rapidamente

suas prioridades. Na análise da emenda novamente a vitalidade das discussões é reproduzida nos posicionamentos das entidades, dos especialistas e do próprio MEC durante as audiências públicas realizadas na Câmara, além da apresentação das posições dos parlamentares e da síntese das emendas apresentadas. A autora demonstra que questões como as implicações da criação do FUNDEF na lógica federativa brasileira, a falta de política para o conjunto da educação básica, a necessidade de um custo aluno qualidade ao invés de um investimento em educação contingenciado pelo gasto aluno possível e o papel da União em relação ao financiamento do ensino fundamental, foram pauta dos debates, especialmente, quando na manifestação dos parlamentares da oposição e das entidades que acompanharam mais intensamente o debate [CNTE, UNDIME e CONSED]. Quanto à regulamentação do FUNDEF pela Lei Nº. 9424/96 há uma análise sintética dos trabalhos destacando, mais uma vez a hegemonia do executivo neste processo.

A riqueza do livro reside ainda na tomada do papel do legislativo na definição dos rumos da legislação brasileira, tema pouco presente na produção da área de política educacional, inclusive, pela centralização das decisões da política educacional nos executivos federal, estaduais e municipais que implica análises também centradas na ação de tais executivos. Frente à marca negativa dos trabalhos do Congresso Nacional nos últimos anos é interessante a conclusão de FARENZENA acerca da tramitação da Emenda Constitucional Nº.14:

No que se refere aos temas aqui examinados, o Congresso Nacional aperfeiçoou a “PED da Educação”. As mudanças constitucionais quanto à arrecadação do salário-educação, ao referencial de gastos da União no ensino fundamental e na alfabetização e ao ajuste das contribuições das esferas de governo aos fundos foram as contribuições significativas do Parlamento à reforma. Significativas pelo fato de conterem a possibilidade de elevação do patamar de gastos com o ensino fundamental (FARENZENA, 2006, p. 324).

Ainda que a autora advirta o leitor que isto se fez mantendo os debates restritos “à *pauta estabelecida pelo Executivo: as responsabilidades, a colaboração intergovernamental, os procedimentos e os critérios para a priorização financeira do ensino fundamental*” (idem, ibidem). Enfim, a análise toma o espaço do parlamento como arena significativa de disputas acerca dos rumos da política educacional sem ilusões quanto às condições reais de correlação de forças entre os poderes da república na realidade brasileira. Por tudo isto, certamente, este é um livro de leitura obrigatória para os

interessados na política educacional como pesquisadores ou como militantes de um projeto de educação pública, para todos e de qualidade.

RESUMOS DE DISSERTAÇÕES E TESES

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: A QUESTÃO DA FORMAÇÃO DO FORMADOR NO BRASIL E EM CUBA

SOUSA, Joceli de Fátima Arruda

Nesta pesquisa, objetivou-se refletir sobre as políticas de formação de professores no Brasil e em Cuba, focando a questão da formação de formadores. Histórica e resumidamente mostrou-se o quadro educativo e de formação docente nos dois países até chegar à especificidade da docência em nível superior. Buscou-se a reflexão de vários aspectos fundamentais para o desenvolvimento da educação, dentre eles a relação entre teoria e prática e como esta se dá atualmente na formação pedagógica dos docentes. Para tanto, os estudos realizados basearam-se em vários autores, pesquisadores brasileiros e cubanos. Analisaram-se os pressupostos teóricos subjacentes às Leis de Diretrizes e Bases (lei nº 9.394/96), bem como as políticas e normas que norteiam a operacionalização dessa lei no Brasil e, paralelamente a política de educação cubana e seu projeto de formação docente para o nível superior. A partir da análise da formação docente no Brasil e em Cuba e, feitas as considerações teóricas necessárias, partiu-se para um estudo comparado da formação dos formadores nos dois países, a fim de apresentar indicações para a formulação de uma política específica para esse fim no Brasil.

Palavras-chave: política educacional; formação docente; formação do formador; especificidade da docência no nível superior.

EDUCAÇÃO DO CAMPO: LIMITES E POSSIBILIDADES DA PROPOSTA DE CONCÓRDIA À LUZ DA
CONCEPÇÃO DE ESCOLA UNITÁRIA DE GRAMSCI

VENDRAME, Liane Vizzotto

A presente pesquisa procura discutir os limites e as possibilidades da Proposta de Educação do Campo do Município de Concórdia, vista a tradicional dualidade cidade/campo. As análises tiveram como referência a concepção de Escola Unitária, de Gramsci, cuja preocupação residia na elaboração de uma escola que superasse a desigualdade entre escola para dirigentes e para trabalhadores. Dessa forma, os fundamentos marxistas permearam as análises, dada a opção por uma concepção de educação socialista, baseada no método do materialismo histórico-dialético. Ao longo do desenvolvimento do trabalho, teve-se a preocupação de explicitar os conceitos teóricos acerca da educação, suas origens, bem como da escola única liberal, esta, oposta à escola única de Gramsci. Também se contextualiza o modelo de desenvolvimento agrário do país, a partir das mudanças econômicas, políticas e culturais, ocorridas no modo de produção capitalista que, por sua vez, influencia a educação do campo. Na década de 1980, os movimentos sociais do campo, principalmente o MST, reivindicam uma escola específica. A partir de 2001, o município de Concórdia, a partir das proposições nacionais também elabora uma proposta de educação para as escolas do campo de classes multisseriadas. Procura-se evidenciar que a referida proposta, nas suas duas versões, apresenta limites e possibilidades em relação às questões de acesso, qualidade, definição de bases teóricas e metodológicas.

Palavras-chaves: educação do campo; dualidade; escola unitária; escola única liberal.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO
RELACIONADOS À PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA E À QUALIDADE DO ENSINO, 1990-2006.

ANDRICH, Emir Guimarães

Este trabalho analisa as transformações ocorridas no sistema de educação superior brasileiro no período de 1990 a 2006. O texto apresenta como fundamento das recentes mudanças a crise do Estado de bem-estar social e a conseqüente redução da participação dos estados nacionais no financiamento dos serviços públicos, principalmente da educação superior. Examina as diretrizes para esse nível de ensino nos documentos elaborados pelos organismos multilaterais (Banco Mundial e UNESCO) e traça um paralelo com as medidas implementadas no Brasil. Para demonstrar como essas diretrizes foram introduzidas no país, analisa a legislação recente (Constituição de 1988, LDB e Decretos Regulamentadores) privilegiando os aspectos que facilitaram e incentivaram a enorme expansão do sistema privado verificada a partir da segunda metade da década de 1990. A título de ilustração, utiliza dados do Censo da Educação Superior do Estado do Paraná para demonstrar os impactos regionais das medidas implantadas pelo poder público federal. Para dar continuidade ao estudo da legislação relacionada ao processo de privatização do sistema, finalmente analisa o Decreto 5773 (Decreto-ponte) e o Projeto de Lei da Reforma Universitária, em tramitação no Congresso Nacional. O exame de todos os documentos e dados estatísticos evidencia que nos últimos quinze anos o sistema superior de ensino brasileiro caminhou no sentido de um aprofundamento do processo de diversificação institucional, acentuando a distância das várias formas de organização acadêmica em termos de qualidade, produção de novos conhecimentos e compromisso social.

Palavras-chave: Educação superior; neoliberalismo; organismos multilaterais; legislação; Paraná; Decreto-ponte; Reforma Universitária.

OS MECANISMOS DE CONTROLE DA ORGANIZAÇÃO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEA NA
GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA PARANAENSE (1995-2002)

FERREIRA, Lize Helena

Este trabalho tem por objetivo analisar os mecanismos de controle da organização capitalista contemporânea, presentes na gestão das escolas públicas do Paraná, no período de 1995-2002. Busca-se estabelecer os nexos existentes entre as práticas de produção, organização e disseminação ideológica, utilizadas pela gestão central da Secretaria de Estado da Educação, e o movimento do capitalismo, face à crise que se instalou no último quarto do século XX. Dessa forma, a partir da delimitação de um conceito de Estado, procede-se a uma análise sobre o Estado capitalista contemporâneo, a fim de configurar o movimento histórico que torna internacionalmente hegemônico o projeto neoliberal; da reestruturação capitalista decorre a reforma gerencial do Estado brasileiro. Para compreender a supremacia do projeto neoliberal do Brasil, adentrou-se no período da transição democrática (são analisadas as décadas de 1980 e de 1990). Como a nova administração pública, advinda da reforma gerencial, circunscreve-se nos pressupostos da administração da empresa capitalista, são transpostos, também, para esta, os seus mecanismos de controle. Conclui-se que o governo do Paraná, no período estudado, constitui-se em uma administração pública alinhada ao ideário neoliberal do governo federal e dos organismos internacionais e, como tal, passa a administrar a educação sob os mesmos pressupostos. Estes se materializam na forma posta de descentralização, autonomia e participação, premissas que permeiam a reorganização técnico-administrativa da Secretaria de Estado da Educação. Dentro deste projeto, a gestão escolar assume centralidade e, ideologicamente, é denominada de “Gestão Compartilhada” (1995-1998) e de “Gestão Participativa por Resultados” (1992-2002). Na subjacente tecnologia de gestão comportamental, os profissionais da educação pública paranaense, em especial os diretores escolares, são submetidos aos esquemas de controle para o gerenciamento da subjetividade. Palavras-chave: administração educacional gerencial; mecanismos de controle ideológicos; gestão escolar.

PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ – AVA –
1995/2002: UMA AVALIAÇÃO A SERVIÇO DA FORMAÇÃO HUMANA, OU DE FAVORECIMENTO
AO MERCADO ECONÔMICO?

GONÇALVES, Luzia de Fátima

Este trabalho pretende analisar os fundamentos do Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná – AVA - desenvolvido no período de 1995 a 2002, sendo este constituinte e constituído do conjunto de políticas para a reforma da educação básica e do Estado nacionais. Aborda-se este Programa de Avaliação, estabelecendo suas relações com os pressupostos do Estado avaliador, com as orientações dos organismos internacionais e com as políticas nacionais de avaliação empreendidas na década de 90, ressaltando-se que estas vêm na contramão de uma avaliação a serviço da emancipação humana. Diante do exposto, este trabalho de pesquisa inicialmente traz uma abordagem acerca da evolução do campo conceitual da avaliação, ressaltando que este é amplamente atravessado pela dinâmica da vida social. Em seguida, faz-se uma análise acerca da intensificação da avaliação educacional em larga escala, na década de 90, e suas relações com as reformas educacionais, destacando as políticas de descentralização adotadas pelo governo brasileiro e suas implicações com a avaliação. Ainda, procura-se evidenciar, nesta pesquisa, a gênese do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB - e das avaliações em larga escala, na educação básica, nos estados da federação brasileira. Para então, desvelar mais amplamente os fundamentos do Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná – AVA: 1995-2002.

Palavras-chave: Reforma Educacional; Avaliação em Larga Escala; Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Estado do Paraná.

POLÍTICAS AFIRMATIVAS E EDUCAÇÃO: A LEI 10639/03 NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

ROCHA, Luiz Carlos Paixão da

Através da análise da Lei 10639/03, que tornou obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira em todos os estabelecimentos de ensino da educação básica, em vigor desde 09 de janeiro de 2003, este trabalho traz uma reflexão sobre as contradições presentes no debate das políticas de ações afirmativas para o negro brasileiro, bem como tenta verificar em que medida essas políticas contribuem com a luta pela superação da ordem econômica vigente, ou obstaculizam essa superação. A Lei 10639/03 chega ao Estado Brasileiro no bojo do debate da implantação das políticas de ações afirmativas para a população negra que, embora reivindicadas pelo movimento social negro, compõem o discurso estratégico dos organismos internacionais que defendem a instituição de políticas sociais focalizadas para os mais pobres, entre quais, os negros. A análise realizada não nega as positivities das reivindicações do movimento social negro, porém tenta colocá-las dentro do atual contexto de desenvolvimento das políticas sociais, a fim de possibilitar uma apreensão mais cuidadosa do objeto, dentro das várias determinações da sociedade. O trabalho, entendendo as desigualdades raciais como um dado importante da realidade brasileira e como um subproduto da dinâmica da sociedade capitalista, procurou estabelecer relações entre a superação das desigualdades raciais e as desigualdades sociais, propondo, assim, na luta política, a aliança entre a luta racial e a luta de classes. Neste sentido, a Lei 10639/03 pode configurar-se como um instrumento de luta para o questionamento da ordem vigente, na medida em que coloca em xeque construções ideológicas de dominação, fundadoras da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Políticas de ações afirmativas; Negro e educação; Lei 10639/03; Ideologia.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS aceita trabalhos que tratem de temas relacionados aos temas da política educacional, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, e que cumpram com as seguintes exigências:

1. Artigos inéditos, em português ou espanhol:

A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas.

Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es).

Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês.

Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.

2. Identificação no alto da página incluindo:

Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) – titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.

3. As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários. Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).

4. As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.

5. As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, Nalú. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

Palavras-chave e resumo não são necessários.

6. As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.

7. Os textos devem ser enviados por mensagem eletrônica para nupe@ufpr.br ou em CD-ROM. Deve acompanhar uma carta impressa ao editor do *Jornal de Políticas Educacionais* autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.

8. Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas *ad hoc*. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.

9. Cada artigo dá direito a 5 (cinco) exemplares do número da revista em que o texto foi publicado. Outras seções dão direito a 1 (um) exemplar.

10. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.

11. Os originais não serão devolvidos.

12. *Jornal de Políticas Educacionais* reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 3 (três) edições, salvo em números especiais.

13. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao *Jornal de Políticas Educacionais* o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.

14. Endereço para correspondência e envio de textos:

Jornal de Políticas Educacionais

Universidade Federal do Paraná

Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR

Rua General Carneiro, 460, 4º andar, sala 407-C

80.060-150 – Curitiba – Pr – Brasil

E-mail: nupe@ufpr.br