

ISSN 1981-1969

# Jornal de Políticas Educacionais

---

JPE | Curitiba | v.5, n.9 | Janeiro-Junho de 2011

NuPE/UFPR

## **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Setor de Educação

Núcleo de Políticas, 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 | e-mail: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)

**<http://www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm>**

**<http://www.ser.ufpr.br/ljpe>**

### **Comitê Editorial:**

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)

Taís Moura Tavares (UFPR)

### **Conselho Editorial:**

Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (USP), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Theresa Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/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, conforme orientações contidas no final desta edição ou nas páginas do periódico na internet: <http://www.jpe.ufpr.br> ou [www.ser.ufpr.br/JPE](http://www.ser.ufpr.br/JPE).

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

volume 5, número 9 – Janeiro-Junho de 2011

Semestral

ISSN 1981-1969

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

### Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)

SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)

Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)

*Solicita-se permuta.*

*We ask for exchange.*

*On demande l'échange.*

*Se solicita canje.*

## SUMÁRIO

---

### **Apresentação**

Ângelo Ricardo de Souza ..... 1

### **Artigos**

#### **O Plano Nacional de Educação: algumas questões para debate**

Romualdo Portela de Oliveira ..... 3

#### **Percentual de recursos públicos para a educação: compromisso irrevogável do PIB**

João A.C. Monlevade ..... 11

#### **Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito**

Bianca Cristina Correa ..... 20

#### **Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica**

Adriana A. Dragone Silveira ..... 30

#### **Direito à educação em face do princípio da reserva possível: a importância dos instrumentos de controle social**

Carlos Eduardo Moreira da Silva ..... 41

#### **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**

Marcus Vinicius de Azevedo Braga ..... 51

#### **Indicadores Educacionais: uma análise frente à realidade paranaense**

Gabriela Schneider ..... 61

### **Resenha**

DUBET, François. O que é uma escola justa? – A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008. .... 73

**Resumos de Teses e Dissertações** ..... 77

**Instruções para Submissão de Trabalhos** ..... 84

# CONTENTS

---

## **Presentation**

Ângelo Ricardo de Souza ..... 1

## **Articles**

### **Brazilian National Plan for Education: some issues to debate**

Romualdo Portela de Oliveira ..... 3

### **Percentage of public resources for education: an irrevocable commitment of GNP**

João A.C. Monlevade ..... 11

### **Childhood Education Policies in Brazil: an essay about challenges to achieve the education right**

Bianca Cristina Correa ..... 20

### **Lawsuits in education for the realization of basic education right**

Adriana A. Dragone Silveira ..... 30

### **Right to education in face to principle of possible reserves: the importance of social control instruments**

Carlos Eduardo Moreira da Silva ..... 41

### **The government auditing as a tool for promoting transparency**

Marcus Vinicius de Azevedo Braga ..... 51

### **Educational Indicators: an analysis against the reality of Parana State, Brazil**

Gabriela Schneider ..... 61

## **Reviews**

DUBET, François. O que é uma escola justa? – A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008. .... 73

**Summaries ..... 77**

**Instructions for submitting papers ..... 84**

# Apresentação

---

## Ângelo Ricardo de Souza

Neste número inauguramos o quinto ano de circulação do Jornal de Políticas Educacionais. E isto ocorre em um momento muito importante para a educação brasileira. 2011 é o ano em que discutiremos e, possivelmente, aprovaremos o novo Plano Nacional de Educação (PNE), cujo processo legislativo se iniciou em finais do ano passado, quando o poder executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei (PL) 8.035/2010 que propõe o novo plano.

Buscando contribuir com esse debate, este número do JPE traz dois artigos que tratam diretamente do PNE. No primeiro, de autoria de Romualdo Portela de Oliveira (Universidade de São Paulo), temos, na forma de artigo, uma conferência realizada pelo autor em um evento realizado na UNICAMP, em maio passado, na qual o pesquisador debate os principais desafios presentes na elaboração do Plano. Neste texto, o autor aponta que centralmente o novo plano tem o dever de constituir caminhos para a implantação de uma real política de democratização da gestão da educação e, de outro lado, tem também a tarefa de ampliar de maneira significativa os investimentos em educação.

O segundo artigo a tratar da matéria é de autoria de João Monlevade. O autor, que atua profissionalmente diretamente conectado aos centros da política, uma vez que trabalha como consultor legislativo no Senado Federal, apresenta uma proposta de alteração para a Meta 20 do novo PNE. Meta esta que tem a função de apontar o perfil do investimento financeiro em educação na próxima década. Dedicando-se a elaborar alternativas ao texto original do PL, que considera insuficiente, o autor traz contribuições valiosas, desde uma leitura história sobre o problema, até uma atualização dos dilemas correlatos ao tema atualmente.

O grande desafio do PNE, nos parece, é o de ampliar a oferta educacional com qualidade

aos brasileiros e brasileiras. Ou seja, a tarefa do plano é de reconhecer e garantir a mais ampliada fruição do direito à educação à população. E esse tema, o direito à educação, nos cobra sistemáticas atualizações.

Assim, na sequência, temos três artigos que versam sobre essa matéria. O artigo de Bianca Corrêa (USP-RP) analisa o direito à educação infantil, por meio da avaliação dos desafios à concretização de tal direito no período entre 1997 e 2010, tomando como objeto de estudo as políticas para a educação infantil no país. A autora mostra que os avanços possíveis de serem evidenciados no período estudado são importantes para a ampliação do direito à educação, mas ainda insuficientes tanto na sua face quantitativa quanto qualitativa e, particularmente, na etapa da creche, que atende crianças de 0-3 anos de idade.

Adriana Dragone, professora da Associação de Escolas Reunidas e diretora escolar da Rede Municipal de Ensino de Rio Claro, é a autora do próximo artigo que toma a questão do direito à educação como objeto. Este trabalho, em especial, se dedica à avaliação do acesso e uso do Poder Judiciário pela população para garantir o seu direito à educação. A autora afirma que tal direito está configurado na legislação nacional como sendo de todos e, portanto, dever do Estado. Mas, o trabalho mostra, tomando as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que há um longo caminho a ser percorrido para que todos, sem distinção, consigam exercer aquele direito plenamente.

O terceiro artigo deste bloco que versa sobre o direito à educação é de autoria de Carlos Eduardo Moreira da Silva, da Universidade do Contestado (Canoinhas), e trata dos mecanismos e instrumentos de controle social na educação, na perspectiva de analisar o quanto eles podem contribuir para a efetivação

do direito à educação infantil. A partir da leitura da legislação educacional e outros documentos, além de entrevistas, o trabalho mostra como os citados mecanismos e instrumentos podem contribuir para a efetivação do direito, uma vez que propiciam práticas mais democráticas na organização e gestão dos sistemas de ensino.

O sexto artigo deste número do JPE é de autoria de Marcus Vinicius de Azevedo Braga, que desenvolve seus compromissos profissionais da Controladoria Geral da União. Não é, sabidamente, um organismo educacional. E o artigo também não versa diretamente sobre políticas educacionais. O autor, que é analista de finanças na CGU, nos traz um trabalho que interessa a todos os estudiosos do campo das políticas educacionais, porque versa sobre as possibilidades e ganhos na utilização da auditoria governamental como ferramenta de avaliação e melhoria gerencial dos processos de transparência da gestão pública. As discussões concernentes à transparência e ao controle social se articulam diretamente com a avaliação das políticas educacionais, na perspectiva que nos permitem ter ferramentas mais qualificadas para a análise do desenvolvimento do Estado, e dos seus gestores, na lida com as demandas educacionais.

E o sétimo e último artigo desta edição é de autoria de Gabriela Schneider, professora

da Rede Municipal de Ensino de Curitiba e egressa do mestrado em educação, na linha de pesquisa em Políticas Educacionais, na UFPR. O texto, resultante de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa Observatório da Educação, CAPES/INEP, apresenta uma análise de alguns indicadores educacionais paranaenses, discutindo as políticas educacionais e a organização da educação no que concerne aos aspectos derivados do cotejamento entre si desses dados, advindos da base do Censo Escolar, em particular matrículas, turmas, estabelecimentos e número de docentes. O estudo mostra como a descentralização da educação se tornou realidade no estado do Paraná, movimento este que pode ser, de alguma maneira, responsável pelas diferenças acentuadas no que concerne aos atendimentos nas redes públicas (estadual e municipal).

Nossa expectativa com esses textos todos é de continuar contribuindo com a comunidade acadêmica e com a sociedade, no sentido de manterem-se atualizadas com os resultados das pesquisas desenvolvidas no campo das políticas educacionais.

Boa leitura a todos!

# O Plano Nacional de Educação: algumas questões para debate<sup>1</sup>

Brazilian National Plan for Education: some issues to debate

---

**Romualdo Portela de Oliveira<sup>2</sup>**

## Resumo

O presente artigo analisa os principais desafios presentes na elaboração do Plano Nacional de Educação. Enfatiza a importância de mecanismos de acompanhamento e controle que possibilitem uma auditoria da implantação do plano e das eventuais correções de rumo. Entre as principais questões em disputa, destaca-se a importância de se construir mecanismos democráticos de gestão do sistema, ao mesmo tempo em que sinaliza a importante batalha em torno da necessidade de ampliação dos recursos investidos em educação, chamando a atenção para a timidez da proposta apresentada pelo Governo em desacordo com o aprovado na Conae.

*Palavras chave: Plano Nacional de Educação; Gestão democrática de sistema; Financiamento da educação; 10% do PIB.*

## Abstract

This article analyzes the main challenges in the development of Brazilian National Education Plan. It emphasizes the importance of monitoring and control mechanisms that turn enable auditing actions over the plan and turn possible any necessary correction. Between the main issues in dispute, highlights the need to build democratic mechanisms for educational system administration, while it signals an important battle over the need to expand the resources invested in education, drawing attention to the timidity of the Government proposal at odds with the approved resolutions at Conae.

*Keywords: Brazilian Education National Plan; Educational System Democratic Administration; Education financing; 10% GNP for education.*

---

<sup>1</sup> Conferência proferida na Sessão de Abertura do VIII Seminário do LAGE (Laboratório de Gestão Educacional da Faculdade de Educação da Unicamp), em 27-05-2011.

<sup>2</sup> Doutor em Educação. Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. E-mail: romualdo@usp.br

Uma das fragilidades da educação na sociedade brasileira contemporânea é que sua defesa tem sido feita apenas pelos trabalhadores da educação. Enquanto não rompermos esse isolamento social, conseguindo atrair outros setores da população para a defesa da importância social da educação no conjunto das políticas públicas, estaremos indefesos contra as investidas de administradores inescrupulosos, que apenas declaram a educação como uma prioridade em momentos de eleição, mas que não transformam essa declaração em ações efetivas, particularmente aquelas que dizem respeito aos gastos públicos. Meu orientador de mestrado, o professor José Carlos de Araújo Melchior, ensinou-me, há muitos anos, que descobrimos a prioridade de um governo, não pelo discurso que faz, mas quando olhamos os seus gastos.

Isso é particularmente importante no momento em que discutimos um novo Plano Nacional de Educação (PNE), precedido por um processo democrático de discussão que envolveu mais de três milhões de pessoas, atingiu todos os quadrantes do país e culminou com uma Conferência Nacional de Educação (Conae) com mais de 4 mil participantes, envolvendo, de forma inédita, a participação governamental em conjunto com a sociedade civil. Entretanto, para espanto de todos, o Governo Federal, ao encaminhar sua proposta de PNE ao Congresso Nacional, desconsiderou as principais formulações aprovadas na Conae e se submeteu aos ditames de uma política de controle das contas públicas, tímida, imediatista e incapaz de compreender os imensos desafios que se apresentam ao país nos próximos anos, em síntese, não atribuindo à educação a importância que esta tem no processo de construção da cidadania e de preparação do país para se inserir em condições mais favoráveis nas difíceis condições de competitividade da economia do século XX.

Em vista disso, entendo que, em torno do PNE, travaremos disputa fundamental, na qual definiremos o país que queremos nas próximas décadas.

Ao discutirmos um Plano Nacional de Educação, o primeiro ponto a ser ressaltado é a necessidade de ter compromisso com sua implementação,

por meio de mecanismos de acompanhamento, sob pena de ser desconsiderado como elemento norteador da política educacional nos próximos anos. Neste particular, parece-me adequado perseguir com ênfase a implantação de suas metas. Isso significa romper com várias de nossas fragilidades no tratamento das questões educacionais. É uma questão política tornar o Plano o instrumento de alinhamento da política educacional, a bússola que dá a diretriz para as ações na área. Isso contraria nossa tradição. Até hoje, nenhum plano de educação no Brasil saiu do papel. Nessa perspectiva, não basta apenas que se aprove isso ou aquilo. É necessário que tenhamos clareza da forma como as temáticas aprovadas serão efetivadas, tanto no âmbito do financiamento quanto da gestão. Só o acompanhamento cidadão garante que o plano venha a se tornar realidade e, mais do que isso, que ele sobreviva a eventuais mudanças nos postos dirigentes do sistema educacional.

Assim, a forma de tomada de decisões, fora dos momentos episódicos de elaboração das mesmas, torna-se uma questão extremamente importante. O dilema da estrutura de tomada de decisões é o seguinte: como a base pode interferir na definição das políticas educacionais de maneira mais efetiva? A resposta que me ocorre é a necessidade de construção de organismos mais estáveis de participação da base, que sejam incorporados ao funcionamento regular do sistema de ensino. Tentar responder a esse dilema, nos permite uma breve digressão sobre estrutura de tomada de decisões em uma perspectiva democrática.

Durante o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9394, de 1996, as concepções de democracia em nível de sistema se objetivaram em três propostas: a) a constituição de um Fórum Nacional de Educação; b) uma proposta de composição do Conselho Nacional de Educação a partir da representação de diferentes grupos e categorias profissionais e; c) a realização de Conferências Nacionais de Educação que ajustariam suas metas e o ritmo de sua implantação.

O primeiro deles consistiria em um organismo, com representação de organizações da



sociedade civil, com a finalidade de acompanhar a implementação do PNE. Uma espécie de auditor da implantação do Plano.

O segundo seria o organismo responsável pela normatização legal do sistema, com composição definida a partir da representação de diferentes grupos e setores, como representante dos professores das redes públicas de educação básica, dos professores do ensino superior, representantes dos pais e, como os proprietários de escolas etc. Entretanto, tal equacionamento não dá conta de responder ao desafio da gestão democrática no âmbito de sistema. O problema é explicitar como os membros da comunidade de cada escola terão voz nos processos de formulação de políticas educacionais. A resposta mais contundente a esta proposição foi dada pela experiência da gestão Luiza Erundina na cidade de São Paulo, por meio da implementação dos Conselhos Regionais de Representantes de Conselhos de Escolas (CRECES). Tais organismos, com poder deliberativo, situados nos níveis intermediários do sistema, seriam o embrião da constituição de um Conselho Municipal de Educação, composto por representantes de cada um desses organismos regionais. Assim, cada uma delas, as instâncias intermediárias e a central, seriam constituídas por representantes dos níveis anteriores.

O terceiro corresponde às Conferências com representação de base que avaliariam o Plano e proporiais revisão e ajuste de suas metas, com periodicidade de reunião maior (quinquenal, por exemplo).

Com esses encaminhamentos, esperava-se equacionar a temática da gestão do sistema e avançar na construção de um Sistema Nacional de Educação.

Feitas estas considerações iniciais, passarei rapidamente pelos principais eixos de discussão do PNE, buscando, ainda que de maneira não exaustiva, explicitar os problemas e desafios envolvidos.

### **Sistema Nacional de Educação – regime de colaboração**

O primeiro tema que gostaria de abordar, no âmbito do debate sobre o PNE, diz respeito

à proposta do Sistema Nacional de Educação. Como se sabe, a ideia de um sistema nacional encontra-se em oposição à situação atual de existência de três sistemas, o federal, o estadual e o municipal. Os problemas de fundo a serem enfrentados são:

- i. Como garantir condições de igualdade de atendimento a todos os cidadãos em um país cuja estrutura federativa (e a consequente distribuição de impostos) permite que alguns estados gastem, por aluno, mais de quatro vezes que outros e mesmo após os atuais mecanismos de complementação previstos no Fundeb, continuamos com estados gastando por aluno o dobro de outros?
- ii. Como garantir, minimamente, uma uniformidade normativa para o conjunto do país?

Começemos com a questão da desigualdade. Para reverter essa desigualdade seria necessário implementar políticas redistributivas a partir do governo federal. Para isso, o governo federal precisaria ter uma política resoluta de combate à desigualdade regional, com condições políticas de efetivá-la.

Uma forma de atingir esse objetivo seria uma reforma tributária que permitisse a transferência de recursos dos Estados e Municípios mais ricos para os mais pobres. Tal alternativa padece de uma inviabilidade política difícil de se enfrentar. Mesmo as modestas propostas de reforma tributária, que procuram alterar ou minimizar o quadro atual, são sistematicamente bombardeadas no âmbito do Poder Legislativo. A alternativa tem sido especificar algumas políticas de redução de desigualdades no âmbito da ação da União. Um exemplo é a proposta de complementação da União ao Fundef. Nesse caso, tomando como referência uma média de gasto/aluno possível (definida a partir da divisão dos recursos disponíveis pelo número de alunos do ensino fundamental), a União complementaria os estados que não atingissem a média nacional até este valor médio. Assim, essa média nacional passaria a ser o novo valor mínimo. Este procedimento teria um forte componente redistributivo. O problema é que nos anos de vigência do Fundef,

o dispositivo não foi cumprido pelo governo federal, que se esquivou dessa responsabilidade por meio do artifício do subdimensionamento da média nacional. O mecanismo engendrado pelo Fundeb segue o mesmo pressuposto, ainda que seja mais modesto. Neste caso, depois do ano de 2009, quando se completou a transição do Fundef ao Fundeb, o montante da complementação da União ao mesmo tempo estaria limitado a 10% do total de recursos do Fundo. Tais iniciativas, na impossibilidade de uma alteração mais estrutural da desigualdade regional, são alternativas possíveis. Entretanto, não constituem um Sistema Nacional que além de apontar para um gasto mais equânime, trabalharia com a perspectiva de uma normatização comum. Tal alternativa não se viabiliza, posto que existe a disposição legal da autonomia dos entes federados. Ou seja, ainda que defensável, o sistema nacional tem apenas o caráter de propaganda, de dever ser, mas não se encontra, de fato, na perspectiva da viabilidade política.

Resta-nos, portanto, indagar se e em que medida seria possível romper com o isolamento atualmente observado dos sistemas de ensino entre si?

A legislação prevê o ‘regime de colaboração’<sup>3</sup>. Esperava-se o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre esferas diferentes. Entretanto, ante a pequena extensão que tais parcerias alcançaram, concluiu-se que haveria necessidade de uma lei específica para regulamentar o “regime de colaboração”. Tal iniciativa parece-me pouco produtiva. Não há como obrigar entes federados autônomos a colaborarem entre si. A alternativa que resta nesse quadro jurídico é a da responsabilização e a previsão de punições pela omissão, mas não há elementos para impor a colaboração. No plano político, os níveis centrais podem induzir comportamentos pelo mecanismo das transferências voluntárias de recursos. De toda forma, é preciso não esquecer que, se não houver disposição das partes, não há mecanismo que force uma colaboração.

A perspectiva que me parece mais promissora é tomar como referência as experiências de colaboração que vêm sendo realizadas, ainda que limitadas, e pensar formas de ampliá-las ou de difundi-las para outras regiões (OLIVEIRA & MENEZES, 2010).

Considero que a temática da colaboração entre os entes federados encerra dois desafios de grande importância:

- i. Como diminuir a desigualdade de condições de acesso ao sistema de ensino?
- ii. Como fazer para que a ação pública na área de educação seja implementada com maior colaboração entre a União, os Estados e os Municípios?

## Acesso

Ainda que tenhamos alcançado praticamente a universalização do acesso ao ensino fundamental, aumentando seus níveis de conclusão e ampliado o ensino médio para mais de nove milhões de matriculados no início desta década, permanecem grandes e graves problemas de acesso, tendo inclusive a matrícula total desta etapa retrocedido nos últimos anos para aproximadamente 8,3 milhões, sem falar na pequena cobertura da educação infantil, 40% do grupo etário de 0 a 5 anos, atingindo apenas 20% na creche.

No caso do ensino fundamental, localizam-se regiões (basicamente no Nordeste Rural e na periferia das grandes cidades), onde há falta de vagas. No ensino médio, a redução da matrícula total que observamos nos últimos anos é preocupante. Tal quadro é agravado pelo fato de termos apenas 55% de matrícula líquida, ou seja, metade da população de 15-17 anos encontra-se no Ensino Médio. Isto significa que a outra metade ou ainda não concluiu o ensino fundamental ou encontra-se fora do sistema escolar. Tanto uma situação como a outra, representam formas de exclusão preocupantes no momento em que ampliamos a obrigatoriedade até os 17 anos (Emenda Constitucional nº 59/2009).

Entretanto, na Educação Básica, o maior problema de acesso encontra-se na educação infantil. Nesta etapa, atualmente, atende-se menos de 40% do grupo etário. Ou seja, estamos

**3 O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. (grifo meu)**

muito longe de garantir esse direito a toda população. Tal carência de vagas é mais grave na creche, que atende a faixa etária de zero a três anos, com apenas 20% de cobertura em relação à população potencial. É certo que nem toda a população que poderia estar na creche procura por ela, posto que para o indivíduo não é obrigatória, mas também é certo que temos um contingente muito grande da população que demanda uma vaga e não é atendido. Isto tem feito com que muitos municípios recorram ao lamentável expediente do convênio. Ainda que haja um debate acerca da privatização, a razão principal pela qual se recorre ao convênio não é ideológica, mas pragmática. Recorre-se a esta alternativa porque é mais barata que a oferta direta. Dizendo de outra maneira, as creches conveniadas oferecem um serviço de qualidade limitada, o qual se fosse ofertado nas mesmas condições de (baixa) qualidade pela administração pública diretamente, haveria muitas ações judiciais por oferta de educação de baixa qualidade ou em condições precárias. Logo, urge equacionarmos a questão do atendimento de qualidade para a educação infantil por meio do atendimento direto pelo Poder Público.

Em síntese, podemos dizer que as questões deste item são:

- i. Como fazer para garantir a expansão do sistema, garantindo vagas na educação infantil pública para todos que a demandarem?
- ii. Como garantir a universalização definitiva do acesso e sucesso no Ensino Médio?

Finalmente, a perspectiva de universalização da conclusão do Ensino Médio coloca-nos uma questão importante acerca do “desenho” do sistema de ensino. O que fazer? Buscar vagas para todos no Ensino Superior? Introduzir alguma possibilidade de terminalidade da formação inicial ao final do Ensino Médio ou em cursos profissionalizantes após a conclusão do Ensino Médio? Ambas as alternativas implicam no alargamento do sistema, quer seja o de Ensino Superior quer seja o de Formação Profissional. Coloca-se, assim, uma complicada questão: como expandir o sistema de ensino, levando-se em conta as disposições apresentadas

por nossos governantes no que diz respeito à ampliação dos gastos públicos em educação?

## Qualidade da Educação

Outro aspecto importante do PNE diz respeito à qualidade. Ainda que tenhamos avançado no debate acerca dessa complexa questão, longe estamos de conseguir algum acordo. A formulação que me parece ajudar no debate é a seguinte: qual o conceito de qualidade que devemos adotar de modo a que, no limite, possamos ir à justiça para garanti-la para todos como forma de cumprir o dispositivo constitucional que afirma ser um princípio a garantia de um padrão de qualidade?

Temos nos debatido com duas formulações a respeito. De um lado, o IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e, de outro, a de garantia de um gasto mínimo por aluno, sintetizada na proposta de Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi). O Ideb estabelece como padrão de qualidade uma composição entre aprovação e resultado nas avaliações em larga escala, e que deriva em metas sistêmicas que fariam com que, em 2022, nos aproximássemos dos resultados obtidos pelos países da OCDE. Ainda que considere o Ideb uma importante contribuição à formulação e avaliação de políticas públicas na área, não o considero um indicador de qualidade, mas de resultados. A diferença é importante. O Ideb retrata dois resultados desejáveis, quais sejam: que os alunos atinjam proficiência adequada em matemática e linguagem e que todos sejam aprovados. Entretanto, os objetivos da educação são mais amplos do que isso. O nosso padrão de qualidade não pode se restringir ao que se pode medir (seria a substituição dos fins pelos meios), isto significaria simplificar o alcance social do que esperamos da educação. Tenho trabalhado com a idéia de que um padrão de qualidade deveria contemplar três dimensões, os insumos (ou condições), os resultados e os processos.

A materialização da primeira dimensão é de mais fácil apreensão e é em sua definição que conseguimos mais acordo. Uma educação de qualidade pressupõe que sejam garantidas a todos, condições mínimas de funcionamento das escolas. Sua tradução no debate contemporâneo

seria a idéia do Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi) elaborado pela Campanha Nacional em Defesa do Direito à Educação.

A segunda dimensão pode ser formulada pela seguinte indagação. Quais resultados esperamos do processo educativo? Que abrangência eles deveriam ter? Como ponto de partida, o Ideb é uma contribuição importante. O que precisaríamos discutir é se ele é um indicador suficiente de resultados esperados. Se sim, bastaria definirmos a meta a ser alcançada como expressão da garantia da qualidade para todos. Se não, teríamos de responder quais elementos deveriam ser agregados a esse indicador de resultados? De toda forma, não se pode perder de vista a busca por indicadores operacionais indicadores operacionais que possam ser exigidos como expressão da qualidade garantida a todos. Isto implica, necessariamente, aceitar algum esquematismo. Isso é aceitável, desde que não se desvirtue, por conta de dificuldades operacionais, o objetivo da educação que se deseja. Não se pode inverter a hierarquia de valores. Dada a concepção de qualidade que desejamos, desenvolvem-se os mecanismos para medi-la e não reduzimos nossa concepção de qualidade ao que se consegue medir mais diretamente.

Finalmente, a terceira dimensão é a mais complicada. Em educação os processos não são irrelevantes. Nosso padrão de qualidade não pode referenciar-se apenas na busca de resultados, posto que, concebemos a educação como algo mais amplo do que obter bons resultados em avaliações em larga escala. Se não atentarmos para isto, estaríamos reduzindo nosso processo educativo ao que se chama de “educar para o teste”, também não podemos reduzi-la a uma relação “adequada” entre insumos e resultados.

Há elementos do processo educativo, bem como suas práticas, que são valores a serem buscados, independentemente de aumentarem ou não o resultado nas testagens. Ideias como educar para a paz, para a tolerância, para a democracia e a participação, entre outras, são objetivos inegociáveis do sistema educacional democrático. Transformar esses conceitos em indicadores que “dialoguem” com as demais dimensões é nosso desafio teórico e político.

## **Financiamento da Educação**

Dadas as considerações feitas no item anterior, o estabelecimento de um custo aluno qualidade inicial implicará na necessidade de se gastar mais em educação. Vale lembrar que se queremos dar um salto na qualidade na educação é iniludível a necessidade de ampliarmos o gasto público nessa área.

Nessa perspectiva é instrutivo lembrarmos que na elaboração do PNE, 1991-2010, a sociedade civil organizada propôs destinar 10% do PIB à educação. No processo de discussão, tal meta foi reduzida para 7%. Mesmo esta, mais modesta, foi vetada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso e apesar de haver prometido cumpri-la na sua campanha de 2002, também não foi cumprida pelo Presidente Lula. Ao contrário, o gasto em educação em relação ao PIB manteve-se em torno de 4% até 2008, sofrendo acréscimo para 4,7% apenas em 2009, atingindo 5% em 2010.

Entendo que aqui se jogará o sentido último do futuro PNE. Estabelecer metas, objetivos, expressões de desejo e de carências é fácil. Difícil é criar as condições para que os problemas sejam resolvidos. Nessa medida, a necessidade de gastarmos mais com educação deve se objetivar em uma formulação precisa. Não me parece haver argumentos razoáveis para não retomarmos a bandeira dos 10% do PIB, prevendo-se um acréscimo paulatino do gasto (digamos 1% ao ano), até se atingir esse percentual.

Entretanto, mais importante do que formular essa meta é pensarmos na forma de se conseguir isso. Certamente não será com pouca luta social.

## **Atratividade, Formação e Retenção dos Profissionais do Magistério.**

Nesta breve exposição, não poderia deixar de discorrer sobre a questão do magistério. Isto se deve, de um lado, ao seu inegável sentido estratégico, pois não se pode dar um salto na qualidade do sistema educativo sem o aumento da efetividade do magistério. De outro lado, é necessário abordar o tema pelo perigo que algumas leituras dessa importância têm induzido. Há no debate educacional contemporâneo, no

Brasil, uma tendência de, concomitantemente ao reconhecimento da importância do magistério, culpabilizá-lo por todas as mazelas da educação. Isto, além de injusto é um equívoco. Evidentemente, este movimento tem um claro sentido conservador, mas não é o caso de discutir isso nos limites deste texto. O que importa é que a resposta que decorre dessa culpabilização é equivocada. A mais comum é introduzir mecanismos de remuneração por mérito. Tais propostas, além das dificuldades técnicas referentes à medida, não têm evidência empírica de sua correção, traduzindo apenas argumentos ideológicos de competitividade, sustentados *a priori* por seus propositores.

A elaboração do PNE é um momento importante para equacionarmos adequadamente a questão. Segundo entendo, e temos muitas evidências empíricas disso, emanada da experiência de outros países, a melhoria da qualidade do magistério só será alcançada se articularmos quatro dimensões: a atratividade, a formação, a retenção em serviço dos melhores profissionais e o desenvolvimento de mecanismos de avaliação do magistério com capacidade de induzir melhorias no sistema de ensino.

Em primeiro lugar, deve se tornar o magistério uma profissão mais atrativa no Brasil, de modo a que esta passe a ser levada em conta como uma alternativa plausível de opção profissional para que tenhamos os melhores alunos do ensino médio. Isso se consegue, em primeiro lugar, com melhoria substantiva nos salários. Nessa perspectiva, a defesa do piso nacional, nos termos em que foi aprovado no Congresso Nacional é um importante início de conversa. Mas a valorização profissional do magistério não se restringe ao salário. Temos necessidade de discutir a fundo algumas vantagens associadas à profissão: condições de trabalho, férias, aposentadoria, planos de carreira e questões mais subjetivas, que dizem respeito à valorização social da profissão. Em nossa sociedade, professor é uma profissão menosprezada, ridicularizada. Faz parte desse achincalhe, por exemplo, a existência de programas humorísticos na televisão que ridicularizam o papel do professor e o ato de educar (não há nada similar com os médicos ou

advogados), a adoção do termo “professor” para designar, até mesmo, técnicos de futebol, entre outros exemplos.

A questão da formação inicial é a segunda dimensão a ser enfrentada. Hoje temos um impasse sobre o sentido e a abrangência da formação inicial necessária à garantia de melhora na escolarização para a população (GATTI, 2009). De toda forma, é razoável aceitarmos a ideia de que o modelo vigente é insuficiente.

A terceira dimensão diz respeito à retenção dos bons profissionais em exercício. Tal necessidade é agravada pelo fato de, nos últimos 25 anos, já termos formado mais professores do que o número total de postos de professores existentes no país. O problema é que, por não conseguirmos reter a todos no magistério, temos hoje, em exercício, um percentual não desprezível de profissionais sem a devida formação. A lição que se depreende da experiência de outros países é que necessitamos de uma profissão que pressuponha, em primeiro lugar, um salário inicial alto e, em segundo, uma concepção de carreira na qual o bom profissional possa progredir sem deixar de ser professor, ou seja, com a certeza de que o salário crescerá ao longo do tempo. As implicações dessa formulação são imediatas. É preciso pagar melhor os professores, construir carreiras, em que a progressão funcional mantenha o bom profissional como professor.

Finalmente, há necessidade de desenvolvermos mecanismos de avaliação docente que induzam a constante melhoria de seu trabalho, ao mesmo tempo em que reforcem a ideia de que tal trabalho só será bem sucedido se for coletivo. Isso nos desafia a elaborar proposta de avaliação docente que supere as insuficiências das avaliações baseadas apenas nos resultados dos alunos em provas sistêmicas.

## Conclusão

Gostaria de concluir explicitando uma questão para a qual devemos atentar à medida que avança o debate em torno do PNE. Sempre que somos chamados a discutir educação no Brasil, dada à amplitude de nossas carências, somos tentados a elencar uma infinidade de

reivindicações e nos tornamos, por essa escolha, incapazes de hierarquizar prioridades e dedicar o devido tempo às formas de operacionalização das mesmas.

Assim, creio que com o aprofundamento dos debates, devemos escolher um pequeníssimo número de questões fundamentais e procurar costurar o leque mais amplo possível de alianças políticas em torno das mesmas. Nesse processo, devemos dedicar grande atenção ao debate em torno das formas de garantir essas reivindicações fundamentais. É com esse lembrete que gostaria de concluir. A meu ver, daremos um salto

histórico se conseguirmos unificar a sociedade civil em torno de duas ou três grandes bandeiras. Arriscaria escolher uma bandeira síntese para o financiamento, algo como 10% do PIB para a educação e uma concepção de gestão democrática para o conjunto do sistema. Se conseguirmos isso, teremos avançado. Se não, teremos apenas repetido nossa triste história, elencaremos reivindicações, mas não criaremos as condições para alcançá-las e o Plano Nacional de Educação daí resultante estará destinado, como os que o antecederam, à crítica implacável das traças.

### Referências Bibliográficas

GATTI, Bernadete Angelina (Coord.). Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portella de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade, organizado. Brasília: UNESCO, 2010.

---

*Recebido em Junho de 2011*

*Aprovado em Julho de 2011*

# Percentual de recursos públicos para a educação: compromisso irrevogável do PIB

Percentage of public resources for education: an irrevocable commitment of GNP

---

**João A.C. Monlevade<sup>1</sup>**

## **Resumo:**

Este artigo se apresenta como uma contribuição para o aperfeiçoamento da estrutura formal do Plano Nacional de Educação, constante do Anexo do Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. O trabalho particularmente discute a questão do financiamento da educação, de maneira a se dedicar à análise e proposição de novo conteúdo para a Meta 20 do referido plano.

*Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Financiamento da Educação; 10% do PIB.*

## **Abstract:**

This article is presented as a contribution to the improvement of the formal structure of the National Education Plan, in the annex of Law Project n. 8035/2010. The work particularly discusses the issue of education funding in order to devote to the analysis and proposal of new content for the item 20 of the plan.

*Keywords: National Education Plan; Education financing; 10% GNP.*

---

<sup>1</sup> Sociólogo (Spring Hill College, EUA), Licenciado em Filosofia (Fac. Filosofia N. Sra. Medianeira, SP), Mestre em Administração Escolar (Unicamp) e Doutor em Educação (Unicamp). É consultor legislativo no Senado Federal.

## **Introdução: uma Metodologia de Aperfeiçoamento para o PNE**

O que proponho com este artigo - fruto inacabado de muito diálogo e longa reflexão sobre textos legais e propostas legislativas - é, antes de tudo, uma contribuição para o aperfeiçoamento da estrutura formal do Plano Nacional de Educação (PNE), constante do Anexo do Projeto de Lei nº 8.035, de 2010.

Como tem sido amplamente festejado, reduziram-se as quase trezentas metas do PNE de 2001-2010, para as vinte do PNE ora em tramitação na Câmara dos Deputados. Na mesma lógica, penso que poderiam resumir-se em quinze, condensando as que tratam da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Superior. A verdadeira questão, porém, não está aí: é necessário, para se atingir os objetivos do Plano, que as metas, além de claras, comportem marcos gradativos em seus indicadores quantitativos, e que, mais que tudo, estejam “amarradas” por estratégias de responsabilidade definida entre os atores da República Federativa.

Por exemplo, se é mantida a meta de atendimento a 50% da demanda potencial por creches, e sabendo-se que as matrículas em 2010 não atingiam a 25% da população de zero a três anos, é fundamental saber como devemos estar no quinto ano de vigência do Plano - inclusive quanto ao percentual de crianças atendidas por instituições privadas com e sem fins lucrativos - e que responsabilidades administrativas e financeiras serão assumidas por estratégias da União, dos Estados e dos Municípios. Na realidade, nesse e em outros exemplos, de nada adiantaria a meta ser de 50%, 70% ou mesmo 100% (como ocorre em relação às pré-escolas), se não se explicitam as estratégias nos marcos das diversas responsabilidades.

No caso do financiamento, não é diferente. Expliquemos como se distribuem os encargos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à oferta e financiamento da educação escolar pública e gratuita.

## **O Financiamento da Educação Pública: Evolução dos Percentuais Vinculados**

Segundo o art. 212 da Constituição, duas são as principais fontes de financiamento da educação básica e superior pública, que se responsabiliza hoje por perto de 50 milhões de matrículas: as receitas de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a contribuição social do Salário-Educação.

Desde a Independência, por óbvio, a oferta de escola gratuita foi viabilizada pelo uso da receita de tributos. De 1834 em diante, quando o encargo das escolas primárias e secundárias passou para as Províncias, coube a estas investir crescentes verbas - da receita de seus tributos - à educação escolar. Por isso, tanto mais escolas a Província tinha que arrecadava mais impostos e deles investia maior percentual em educação.

Com a crescente urbanização do País, ficou escancarada a desproporção entre a demanda por matrículas e a frágil oferta de recursos. A cada ano, no âmbito da União, de cada Estado e de cada Município, se travava a briga por um orçamento maior para as escolas públicas. Daí a luta, já no século XX, dos pioneiros da educação e de outros brasileiros pela adoção de um percentual de impostos para a MDE no texto constitucional. Em 1934, quando 75% da população do Brasil morava no campo e 25% nas cidades, foi estabelecido o primeiro formato de vinculação: 10% dos impostos da União para a MDE, 20% dos Estados e 10% dos Municípios.

Em 1946, certamente em razão do aumento da demanda e da entrada dos Municípios numa oferta mais significativa de escolas públicas, a Constituição fixou uma segunda formatação: 10% da União, 20% dos Estados e 20% dos Municípios.

Contraditoriamente, a Constituição de 1967 - quando a população urbana acabara de ultrapassar a rural - conservou os percentuais de impostos para a MDE dos Estados e Municípios e retirou o dever constitucional da União em investir na educação pública exatamente quando o governo federal passou a arrecadar as maiores receitas da história do País. Daí até 1988 observou-se, a par do aumento de matrícula, um



significativo corte na qualidade da educação pública e nos salários de seus profissionais.

A luta do Senador João Calmon ainda está na lembrança de muitos de nós, principalmente dos parlamentares de mais mandatos: em 1983 emplacou sua Emenda, que fixou 13% dos impostos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios.

Finalmente, a Constituição de 1988 dispôs que 18% dos impostos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios se aplicassem em MDE - o que foi reafirmado pelo art. 69 da Lei nº 9.394, de 1996 - a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional.

Quanto ao Salário-Educação, a história é mais curta e mais simples, tendo evoluído na mesma lógica: em 1964 foi criado o percentual de 1,4% na folha de contribuição dos empregados, destinado ao ensino primário de quatro anos; em 1972, com a ampliação do ensino obrigatório para oito anos, a alíquota passou a ser de 2,5% - que se mantém até hoje, embora sua destinação deva cobrir toda a educação básica - de dezessete anos.

### **O referencial ao PIB: do *ex-post* ao *ex-ante***

Tanto no caso dos impostos como no do Salário-Educação percebe-se que não basta um aumento de arrecadação para se fazer face às despesas obrigatórias com a educação pública. Houve, objetivamente, um aumento de percentuais da receita pública aplicados em educação. Isso, por três razões, entre outras: aumento de demanda de escolarização (maior população urbana); aumento de demanda de escolaridade, rumo à educação superior; aumento das exigências de qualidade do processo educativo escolar. Essas razões não somente são fatos (contra os quais não há argumentos), como tendem a se acentuar nos próximos anos. As demandas quantitativas, mesmo com a queda da taxa de natalidade, são crescentes, inclusive numa faixa nova e pouco atendida, a educação infantil. E, de outro lado, as demandas qualitativas se impõem pelo advento de novas tecnologias e pelo imperativo da volta à jornada integral, como única forma provada de se superar o fosso das desigualdades sociais e os desafios da qualidade da aprendizagem.

Ora, nesse contexto, a educação comparada, que analisa os diversos sistemas de educação no concerto das nações, tem recorrido a um índice por todas as partes, para avaliar o esforço de cada uma em adotar políticas públicas na área da educação. Trata-se do percentual do PIB que cada uma aplica em sua rede de ensino, oferecido à população de forma gratuita, pelo menos na faixa de educação obrigatória.

A UNESCO tem-se esmerado em publicar as tabelas desses percentuais de aplicação, que são obtidos *ex-post*, ou seja, depois de verificado o total de gastos públicos em educação num determinado ano, divide-se esse número pelo Produto Interno Bruto (PIB) do mesmo ano. Embora não se deva esquecer os números absolutos - montante do PIB, carga tributária, população estudantil, para citar os mais importantes - o número relativo, expresso no percentual de recursos públicos aplicados em educação em comparação com o PIB, parece ser um dos indicadores mais importantes para se avaliar a política de educação de determinado país, no conjunto das nações.

É corrente a opinião de que o Brasil tem gasto (ou investido) em educação um percentual baixo em relação a seu PIB - números que vão de 3% a 5% nos últimos trinta anos, com subidas e descidas. Assim, foi "natural" se construir na opinião pública, principalmente entre os educadores, um consenso de que se deveria investir mais e mais. De 1999 a 2000, tramitou no Congresso um projeto de lei fixando um PNE com previsão de despesas públicas em educação equivalentes a 10% do PIB. A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, fixou 7% - percentual que foi vetado pelo Poder Executivo com razões pífias, que escondiam argumentos tão poderosos quanto impublicáveis.

De 2003 em diante, existe uma sensação de que se aumentou a aplicação em relação ao PIB, por duas razões, entre outras. A primeira foi a do aumento real de arrecadação de impostos, misturado com a implantação dos Fundos do Ensino Fundamental (FUNDEF) e da Educação Básica (FUNDEB) que contribuíram para uma distribuição mais equânime e para um controle social mais visível, embora ineficaz na maioria

dos entes federados. Focalizando somente o ICMS - tributo de maior receita no Brasil - sua arrecadação em valores correntes partiu de R\$ 94,3 bilhões em 2001 para R\$ 270,7 bilhões em 2010 (187% de aumento), diante de uma inflação decenal pouco superior a 100%. A segunda, muito propalada pela mídia oficial, foi a desativação da DRU (Desvinculação dos Recursos da União), que seqüestrava mais de 20% dos recursos federais vinculados à MDE. A informação oficial dá conta de que se evoluiu de 3,9% do PIB em 2003 para 5% do PIB em 2009.

Nada mais “natural”, portanto, que os educadores e outros cidadãos envolvidos na Conferência Nacional de Educação (CONAE), ainda lembrados do veto à meta dos 7% do PNE e embalados pelo crescimento econômico e aumento dos investimentos no Governo Lula, advogassem que se fixasse no PNE, “pra valer”, uma meta de aplicação de 10% dos recursos públicos em relação ao PIB. Cumpre afirmar que a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, tinha acrescido ao art. 214 o dispositivo de obrigar o PNE a fixar meta de aplicação de recursos relativos ao PIB.

### Sete ou dez por cento do PIB para a Educação?

Na verdade, esse dilema não me parece ser o principal no financiamento da educação pública no Brasil. O nó da questão - e esse é o objetivo deste artigo - é como transformar uma medida de avaliação em uma meta e se garantir a efetividade desta meta numa República Federativa, com dispersão de responsabilidades e de encargos.

O que significa transformar uma medida de avaliação tão ampla e global numa meta objetiva? Uma coisa é ter no orçamento a vinculação de impostos e se projetar a destinação de 25% ou 30% para a MDE, mês a mês, dia a dia. Os erros na previsão das receitas têm sido desprezíveis, tal o grau de cientificidade de nossa economia. O difícil se concentra na realização da despesa e sua qualidade como investimento (e não como simples gasto, ou até, desperdício). Mudar o percentual do PIB, porém, de *ex-post* para *ex-ante*, é um salto de trapezista. Primeiro, porque

não se sabe que PIB o país alcançará até 31 de dezembro. Segundo, porque as receitas e despesas de impostos, de Salário Educação e de outros tributos que comporão o percentual do gasto em educação são sujeitos não só a previsões, como a imprevistos. Terceiro, porque o percentual final de aplicação em educação pública será resultado de diferentes percentuais - da União, do conjunto de 26 Estados e do Distrito Federal e do “pequeno coletivo” de 5.564 Municípios, que variam de mil a onze milhões de habitantes.

Chegar a 7% em quatro anos - como afirmou a plataforma de Governo Dilma - exige não somente que se construam marcos gradativos anuais (suponhamos, numa primeira hipótese: 5,5% em 2011; 6% em 2012; 6,5% em 2013; e 7% em 2014), como, principalmente, se saiba qual é o compromisso de cada um dos três conjuntos acima: União, Estados + DF e Municípios. Essa é uma operação de altíssima complexidade, que supõe, inclusive, descobrir qual foi o percentual de cada conjunto no ano base de 2010 (ou de 2011, se o PNE começar a valer em janeiro de 2012; ou de 2012, se for adiado seu início para 2013).

Na administração pública temos, felizmente, um precedente de sucesso na política de ajuste fiscal: a composição do “superávit primário” como percentual do PIB, formado pelas diferenças entre receita e despesa da União, das Estatais, dos Estados e dos Municípios. Não se pode, portanto, argüir a impossibilidade ou impraticabilidade da mesma estratégia de gestão em relação à educação pública.

Acontece que existe um componente político explosivo (tanto ou mais que no caso do “superávit primário”) nesse receituário do financiamento da educação pública, candidamente chamado de “regime de cooperação”: quem mais arrecada, a União, tem sido quem menos aplica em MDE, desde que o Brasil é Brasil. E quem tem despendido cada vez mais é, exatamente, quem menos arrecada, o conjunto de Municípios. Como remontar essa equação? Não nos esqueçamos que, nesses momentos, surge a tentação de “mudar a metodologia”. Na realidade, bastaria classificar uma série de gastos

como “aplicações em educação” e poder-se-ia ganhar até 1 % do PIB: merenda escolar, bolsafamília, despesas em comunicação, em aposentadorias e pensões de educadores, em capacitação de servidores públicos.

É preciso, ao afirmar a meta e as estratégias, ter conceitos claros e definidos, para, então, distribuir a responsabilidade dos aumentos de encargos de cada conjunto federativo no alcance dos 7, 8, 9 ou 10% do PIB em educação.

Urge adotar-se um conjunto de conceitos e uma metodologia idênticos para todas as contas que comporão a aplicação de recursos públicos em educação. A começar da própria noção e amplitude de “educação”. Entre “educação escolar pública” - segundo a LDB - e “educação societária permanente”, centenas de rubricas orçamentárias entram em questão.

### **As responsabilidades da União, dos Estados e do DF e dos Municípios para o aumento progressivo e sustentável do percentual do PIB**

Grosso modo, pela legislação atual, cabe à União a educação superior e profissional; aos Estados o ensino médio e parte do fundamental; aos Municípios, a educação infantil e parte do fundamental; e ao Distrito Federal, a educação básica como um todo. Na realidade, temos mais de meio milhão de matrículas nos cursos superiores de instituições estaduais e alguns milhares de matrículas municipais no ensino médio e estaduais na educação infantil. Sem contar os 15% de participação da iniciativa privada na educação escolar como um todo, principalmente na educação superior, profissional e infantil. Essa variação de oferta reflete-se na variação dos gastos absolutos, de que decorrem os variados percentuais em relação ao PIB.

Infelizmente, não conto com dados confiáveis quanto aos percentuais de aplicação de recursos de cada um dos conjuntos em relação ao PIB, seja em 2009, seja em 2010. Em 2010, o PIB em valores nominais foi de R\$ 3.675 bilhões. Diz-se que a União, nesse ano, não aportou recursos superiores a 1% do PIB (R\$ 36,75 bilhões). Talvez

seja uma questão de interpretação: trata-se do que ela aplicou, diretamente, em sua rede, ou do que ela destinou para a educação escolar, incluindo as transferências? No segundo caso, só para complementação do Fundeb e para as cotas estaduais e municipais do salário-educação foram mais de R\$ 15 bilhões. E onde ficam as transferências dos Fundos de Participação (FPE e FPM), dos quais 25% são destinados à MDE nos Estados e Municípios? Dependendo das interpretações, a União pode ter destinado à educação mais de 2% do PIB.

Em outras palavras, impõe-se uma uniformização de critérios e um diagnóstico preciso, para se formular as estratégias de aumento de recursos - isso sim, uma necessidade evidente - e recorrente. Não será fácil garimpar, em 2010, a aplicação de mais de R\$ 183,75 bilhões em educação - 5% do PIB, exatamente o mesmo percentual que registrou, para 2000, Jorge Abraão e Castro, em publicação do IPEA de 2003.

Tanto na hipótese dos 7% quanto na dos 10%, ousaria propor como medida de aplicação dos recursos públicos arrecadadas por cada conjunto (independente de onde foi investido) a seguinte proporção: *quatro décimos da União, quatro dos Estados e DF, e dois dos Municípios*. Evidentemente, uma vez conhecidas essas proporções nos balanços de 2010 e 2011, esta proposta estaria sujeita a avaliação e a uma programação de gradatividade, porque no mundo real e nas finanças, não se fazem saltos.

Cumprido, chegando aos “finalmentes” deste texto, descrever as possíveis fontes dos novos investimentos em educação escolar e a enumeração das estratégias gerais, entre as quais se enfatizam o que chamo de “compromissos federais”.

### **Fontes para a Expansão dos Investimentos Públicos**

No âmbito da União, pode-se, além de se majorar levemente o percentual de impostos para MDE (de 18% para 20%) e elevar a alíquota do Salário-Educação para 3,5%, pensar numa vinculação geral gradativa, até 10% em cinco

anos, das contribuições sociais para a educação (não somente MDE) - medidas que, a médio prazo, poderiam dobrar a capacidade de investimento da União na educação escolar pública, tanto na superior, quanto na básica, especialmente para aumentar a complementação do Fundeb e ampliar a rede de Universidades e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

No âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a proposta seria de generalizar a vinculação de 30% dos impostos e transferências para a MDE - já praticada por oito Estados e muitos Municípios - e destinar também 30% dos *royalties* do petróleo e outros minerais para a MDE. Desses 30%, 25% ficariam adstritos à educação básica pública (continuando 20% redistribuídos pelo Fundeb) e 5% poderiam ser destinados a qualquer nível, etapa ou modalidade do ensino, a critério do ente federado. Para aumentar a arrecadação de ICMS, seriam revistas as isenções hoje propiciadas pela Lei Kandir em relação aos produtos exportados - o que tem reduzido drasticamente a capacidade de receita de muitos Estados e respectivos Municípios.

Especialmente nos Municípios, seriam potenciados os impostos que derivam da capacidade contributiva dos cidadãos e das empresas: ITR, IPTU, ISS, ITBI e IRRF dos servidores públicos. Numa democracia, o princípio que funda a presença do estado nas políticas sociais é a dos direitos sociais (contrapostos aos serviços como mercadorias) garantidos pela realização da “capacidade contributiva”. “A cada um segundo suas necessidades, cobrando de cada um segundo suas potencialidades.” É uma irresponsabilidade fiscal convivermos com fortunas de pessoas físicas e jurídicas que não são taxadas, não só pelo IR ou IGF, mas na ponta dos tributos patrimoniais. O ITR e o IPTU são sub-arrecadados, até no próprio Distrito Federal. A informalidade de muitos serviços compromete a receita do ISS e a venalidade dos atores reduz a arrecadação de ITBI e ITCD. Nos países avançados, o imposto sobre herança é um dos maiores financiadores da educação pública. No Brasil, não concorre com 0,5% dos recursos aplicados em MDE.

## Estratégias Gerais e Compromissos Federais

Uma vez circunscrito o problema do financiamento da educação pública e apontadas as questões envolvidas em sua solução no âmbito do PNE, passamos a tecer considerações mais concretas e propositivas sobre a META 20 e as estratégias para sua consecução no Projeto de Lei nº 8.035, de 2010.

Para maior ciência, reproduzo inicialmente o texto do PL:

*“Meta 20 - Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país.*

### *Estratégias*

*20.1 Garantir fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública.*

*20.2 Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento de arrecadação da contribuição social do salário-educação.*

*20.3 Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino.*

*20.4 Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização de recursos públicos aplicados em educação.*

*20.5 Definir o custo-aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação.*

*20.6 Desenvolver e acompanhar regularmente indicadores de investimento e tipo de despesa per capita por aluno em todas as etapas da educação pública” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei 8.035/2010).*

À vista das considerações anteriores, proporia a seguinte redação:

**Meta 20 “Ampliar progressivamente o investimento de recursos públicos em educação, à razão de 0,5% anuais, para atingir, em cinco anos, o patamar mínimo de sete por cento do produto interno bruto e, se necessário para o alcance das metas anteriores - segundo avaliação após o quarto ano de vigência do Plano atingir até dez por cento do PIB no decurso da década, tendo como referência a participação da União com 40% e do conjunto**

**de Estados e do Distrito Federal, com outros 40% dos gastos do País em relação a seu PIB.”**

Quanto às estratégias, não se descartam as seis, de caráter geral, elencadas no PL. A 20.1 em especial, é de suma importância, por estabelecer política de investimento válida para a sustentabilidade do Plano em todas as esferas da Federação. Sua manutenção justifica, inclusive, a não inserção de uma nova fonte, reclamada pela CONAE (a do Fundo Social do Pré-Sal), em vista de ela não ter ainda consistência fiscal, embora seja desejável e nada desprezível como fonte adicional, principalmente para os anos finais de vigência do novo PNE. Entendo, também, que a 20.6 inclui a explicitação semântica legal dos itens que compõem a MDE e a “aplicação em educação”, a ser obedecida em todos os orçamentos e balanços contábeis. Entretanto, faz-se necessário incluir outras estratégias de maior efetividade, que realmente garantam o alcance da meta no marco do quinto ano de vigência do Plano e sejam de compromisso e de comando da União, ainda que com participação, em várias delas, dos outros entes federados.

A primeira diz respeito ao Fundeb, que tem a mesma vigência prevista para o PNE (até 2010):

**20.7 “Aumentar, nas leis orçamentárias anuais, a complementação da União aos Fundeb’s estaduais, dos 10% (dez por cento) atuais em relação à sua receita total, para 20% (vinte por cento), na razão de 2% (dois por cento) a cada ano.”** Para tanto, não é necessária nenhuma mudança na legislação do Fundeb, já que o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu inciso VII, prevê a complementação de “no mínimo”, 10% a partir do quarto ano de vigência dos Fundos (2011).

A segunda se refere ao aumento dos recursos vinculados à MDE:

**20.8 “Aprovar, no primeiro ano de vigência do PNE, Proposta de Emenda à Constituição, para, no art. 212, aumentar de 18% para 20% o percentual de impostos da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como de 25% para 30% o mesmo percentual de vinculação de impostos e royalties da extração de petróleo e minerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, resguardando que,**

**destes últimos, cinco sextos sejam investidos exclusivamente na educação básica pública.”**

A terceira tem a ver com o Salário-Educação:

**20.9 “Ser encaminhado pelo Poder Executivo, no primeiro ano de vigência do PNE, e aprovado no Congresso Nacional Projeto de Lei aumentando a alíquota de 2,5% para 3,5% do Salário-Educação”**

A quarta diz respeito à vinculação constitucional de um percentual da receita das contribuições sociais da União à educação - não necessariamente à MDE:

**20.10 “Aprovar, até o segundo ano de vigência do PNE, Proposta de Emenda à Constituição para, no art. 212, introduzir parágrafo que disponha sobre a vinculação de 10% das contribuições sociais da União - com exceção do Salário-Educação - para despesas de capital e de custeio da educação escolar gratuita, pública ou comunitária.”**

A quinta estratégia se refere a uma mudança explícita na Lei Kandir, para rever as isenções de ICMS cobrado nas operações de circulação de bens exportados, de forma a aumentar a arrecadação de impostos estaduais e sua conseqüente destinação à MDE:

**20.11 “Encaminhar e fazer aprovar, até o segundo ano de vigência do PNE, mudança na Lei Complementar nº 89, de 1996, de forma a reduzir a isenção de ICMS para os produtos exportados, inclusive os bens primários e semi-elaborados, seja sob forma de seleção dos produtos, seja por aplicação de alíquotas, bem como fazer aprovar o texto da Lei que regulamenta o Imposto sobre Grandes Fortunas e instituir novas alíquotas progressivas do Imposto sobre a Renda, que permitam o aumento da arrecadação de impostos destinados à MDE.”** Cumpre dizer que cessaram, no todo ou em parte, os motivos que justificavam as isenções da chamada “Lei Kandir”. Atualmente, Estados como o Pará e Minas Gerais são substancialmente prejudicados por ver transformadas em lucros de mineradoras e de outras empresas as receitas potenciais de seu ICMS, que, diminuídas, não dão conta das demandas sociais. Quanto ao IGF e ao IR, é uma questão de aproveitar com

justiça as “capacidades contributivas” e cumprir o mandato constitucional da “progressividade” dos tributos.

A sexta estratégia adicional tem a ver com o uso dos recursos adicionais que serão aplicados em educação. É consenso geral que sem uma robusta valorização salarial dos profissionais da educação e sua dedicação exclusiva a uma escola, não haverá melhoria da qualidade da educação pública:

**20.12 “Destinar 80% dos recursos do Fundeb e da receita dos royalties ao pagamento de salários dignos para os profissionais da educação, condicionando-os à dedicação exclusiva a uma escola ou à mesma rede pública da educação básica”.** Esta estratégia deve ser articulada com as referentes à meta da valorização dos profissionais da educação básica pública, levando em conta o aumento real do valor do Piso Salarial Profissional do Magistério e a implantação do Piso Salarial Nacional para os outros profissionais da educação, elencados no art. 61 da LDB. Pode-se pensar numa data, a médio prazo, para extinguir o acúmulo de cargos de professor, disposto no art.37 da CF.

A sétima estratégia, que, como as anteriores, envolve compromisso do governo federal, diz respeito à mudança necessária na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000. Por seu texto atual, são fixados limites de gastos com pessoal para os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em que pese as intenções originais de inibir práticas clientelísticas e outros desmandos de gestão, é inconcebível que esses limites (ao redor de 50% das despesas orçamentárias) impeçam a contratação de mais profissionais em creches e em etapas ou modalidades da educação básica a que a população tem direito. Ou inibam aumentos salariais propiciados por recursos próprios dos Estados e Municípios, inclusive oriundos do Fundeb, que, por disposição constitucional, deve ter 60% de sua receita aplicada no pagamento de professores em exercício. A questão não é simples, mas é imprescindível a presença, no PNE, de uma estratégia para superar o falso impasse.

**20.13 “Fazer aprovar no Congresso Nacional, no primeiro ano de vigência do PNE, Projeto de Lei que flexibilize os limites de gasto com pessoal, no caso dos trabalhadores da educação pública, nos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000, LRF, de forma a permitir a contratação de professores e demais profissionais da educação básica e superior e sua valorização salarial, desde que haja sustentação financeira”.**

A oitava estratégia é decorrente do novo preceito constitucional em relação ao PNE, que exige o investimento em educação de percentual do PIB. É um procedimento lógico: o que se pretende para o todo (Brasil), tem que se realizar nas partes (Estados, DF e Municípios). Visa assegurar uma metodologia segura de construir o percentual pela soma da mesma relação Plano a Plano - não se descartando a hipótese de em algumas unidades federadas haver um investimento menor em relação ao próprio PIB quando for provada, por diagnóstico científico e atualizado, o investimento maior em outro ente, que possa compensar a diferença e assegurar a média prevista para o País em determinado ano.

**20.14 “Incluir nos Planos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, diagnóstico de quanto se aplica em educação - por todos os Poderes Públicos - no respectivo território em relação ao PIB do Estado, do Município ou do Distrito Federal, bem como programar os investimentos próprios e prever os dos outros entes, de forma a atingir no âmbito do território o percentual mínimo pactuado nos marcos gradativos do PNE”.**

## Conclusão

Como dito no início deste artigo, foi abordado o financiamento no PNE não somente para analisar suas questões e implicações para a educação básica e superior públicas, mas também para se propor um esforço de integração entre o texto da meta e das estratégias que conduzam à viabilidade material do Plano.

A grande questão para a sociedade e para os políticos é a seguinte: queremos ou não ter

um PNE viável e coerente – com os sucedâneos Planos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal – para ser efetivamente cumprido? A experiência da Lei nº 10.172, de 2001, foi desastrosa. Simplesmente seus dispositivos foram ignorados nas leis Orçamentárias da União e dos entes federados. As metas, quando atingidas até 2010, o foram, na maioria, por um movimento social inercial. As que exigiam mudanças de rumo (como as referentes à qualidade da educação pública) ou transformações radicais, não saíram do papel, ou tiveram alcance limitado a poucos entes federados.

Sabemos que este texto tem uma grave limitação. Ele não enfrenta a questão do financiamento das redes privadas de ensino e

seu papel no contexto do futuro da educação brasileira, inclusive nos dez anos do PNE. Haveria muito o que analisar a esse respeito, inclusive os condicionantes de classe social que se imiscuem nas políticas de Estado e nas decisões das famílias quando matriculam ou pensam acessar as escolas e as universidades.

Contradições violentas conspiram contra a elaboração e a efetivação de um Plano “pra valer”, na linguagem coloquial. Esperamos que esse texto tenha suscitado essas e outras interrogações, que fazem parte do processo penoso de desenvolvimento da sociedade brasileira e de superação de suas históricas e abissais desigualdades, que um Plano, até por definição etimológica, deve fazer.

---

*Recebido em Junho de 2011*

*Aprovado em Julho de 2011*

# Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito

Childhood Education Policies in Brazil: an essay about challenges to achieve the education right

**Bianca Cristina Correa<sup>1</sup>**

## Resumo:

O presente artigo se propõe a discutir sobre os desafios à concretização do direito de todas as crianças brasileiras, de zero a seis anos, a uma educação infantil de qualidade. Analisando o período entre 1997 e 2010, com o intuito de evidenciar como se apresentam as políticas para a educação infantil no país. Apesar de constatar certo reconhecimento quanto ao valor dessa etapa educacional na letra da lei, e em documentos oficiais produzidos no âmbito do MEC, defronta-se também com a aprovação de outras normativas legais, bem como com a adoção de programas voltados à educação infantil que, objetivamente, impedem a expansão de vagas com a devida melhoria da qualidade, especialmente no que se refere às creches.

*Palavras-Chave: Políticas de educação infantil; Direito à educação infantil; Educação Infantil de qualidade.*

## Abstract:

The work is an essay about the challenges for the realization of the right to a quality early childhood education for all Brazilian children (aged zero to six years). Analyzing the period between 1997 and 2010, we seek to show how are presented the policies to this education grade in Brazil. Although we found some recognition about the educational value of this education offer in the law and in official documents produced under Brazilian Education Department, we are also confronted with the approval of other legal regulations, as well as with the adoption of programs related to children's education objectively prevent the expansion of vacancies due to improvement of their quality, especially with regard to day care centers.

*Key-words: Childhood education policies; Childhood education rights; Quality in childhood education.*

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora da FFCLRP-USP. E-mail: bianca2cbr@yahoo.com.br



## Introdução

Passados 22 anos desde a promulgação da Constituição Federal (CF/88), 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), 14 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e completando-se a década da educação no país, em 2011, como se encontra a educação de nossos pequenos na faixa entre zero e seis anos de idade? Quais conquistas a letra da lei consolidou? Como a agenda política foi se constituindo nesse período com vistas a possibilitar acesso à creche e à pré-escola de qualidade a todas as crianças? Como as políticas para a área foram se constituindo após 1996, ano de aprovação da LDB? Quais demandas foram atendidas? Essas são as questões sobre as quais refletimos neste ensaio. Quanto ao recorte temporal, partimos do ano de aprovação da LDB, período que coincide com parte dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002) na presidência, chegando aos dias atuais e englobando, portanto, os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente (2003-2006 / 2007-2010). Para a análise que ora desenvolvemos, consideramos que, para que haja efetividade, toda política pública dependeria, necessariamente, de três elementos principais: normas, de caráter mandatário, financiamento e fiscalização. Como um tripé de sustentação, a ausência de qualquer um dos três elementos representaria o risco de não se responder plenamente às demandas que originaram determinada política.

A histórica precariedade em que se originou e se desenvolveu o trabalho destinado às crianças de até seis anos, no Brasil, vem sendo evidenciada por diversos trabalhos, dentre os quais destacamos os de Kuhlmann Jr. (1998) e de Rosemberg (2002). Desde as primeiras creches, financiadas pelo setor privado e destinadas à infância pobre; e os primeiros jardins de infância públicos, destinados a uma pequena elite, muita coisa mudou. A pressão das famílias e, especialmente, do movimento feminista, as sucessivas tentativas de aplacar os “riscos” representados por contingentes cada vez maiores de grupos empobrecidos da

população e, mais recentemente, a ampliação das pesquisas sobre a educação infantil foram, todos, determinantes para que houvesse, ao longo da história, mudanças significativas nessa área. Assim, a CF/88 reconheceu a educação infantil como dever do Estado e como direito de todas as crianças até 6 anos de idade (agora 5 anos). Vimos, ainda, o reconhecimento dessa etapa como parte de nossa educação básica, sujeita, portanto, às normas nacionais que apontavam para o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade. Mas, para além desses aspectos legais que podem ser considerados como avanços, outras normativas foram aprovadas no mesmo período, bem como a adoção de programas específicos que, por sua vez, afetaram a oferta de educação infantil no país. Vejamos, pois, algumas delas.

## A Educação Infantil no Brasil entre 1996 e 2002

Os anos de 1990 foram marcados por grandes mudanças no padrão de gestão do Estado. As reformas promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) tiveram como resultado principal o fortalecimento das relações público-privado e do estabelecimento do “público não estatal”, diminuindo-se, assim, a ação do Estado na oferta direta de serviços e bens sociais tais como educação e saúde. A respeito dessas reformas, de suas características neoliberais e de suas consequências, especialmente para a educação pública, muitos estudos foram realizados e evidenciaram, com clareza, os interesses que estavam em jogo nesse processo (DAGNINO, 1994; COSTA, 1994; ADRIANO; PERONI, 2005). Por isso, não nos deteremos na análise específica dessa questão. O que interessa, à nossa discussão, é observar como tais reformas incidiram, direta ou indiretamente, na oferta de educação infantil, nesse período.

Como exemplo marcante desse processo, tivemos a aprovação do Fundef<sup>2</sup> (BRASIL, 1996), em 1996, com entrada em vigor para todo o país

---

**2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O fundo reunia recursos de estados e municípios e os redistribuía conforme o número de matrículas no ensino fundamental regular.**

em 1998. Esse fundo teve importante repercussão sobre as matrículas em educação infantil, é o que nos demonstra os estudos de Arelaro (1999) e Guimarães; Pinto (2001), segundo os quais houve, na maioria dos municípios, queda na oferta dessa etapa educacional.

Outra medida de impacto que trouxe consequências negativas para toda a educação, mas, de modo acentuado, para a educação infantil, foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n. 101, de 05 de maio de 2000), que, entre outras alterações na gestão financeira dos poderes públicos municipais, estaduais e federal, estabeleceu em seu Art. 19 que “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida” (BRASIL, 2000). No caso dos municípios e estados, esse percentual foi definido em 60%.

Com a “proibição legal” de comprometer suas despesas com contratação de pessoal acima do percentual estabelecido, o que se observou nos municípios foi um incremento da busca por “alternativas” que não implicassem em gastos com folha de pagamento e, globalmente, fossem mais baratas aos cofres públicos. Estudos como os de Arelaro (2008), Susin (2008) e Adrião; Borghi (2008) evidenciaram essa tendência em municípios paulistas e gaúchos, por exemplo.

Tomando como referência principal essas duas medidas encaminhadas pelo executivo e aprovadas no legislativo – Fundef e LRF – podemos afirmar que se desenhou, na prática, uma conjuntura bastante favorável à “privatização” do atendimento, especialmente na creche. Se, por um lado, já tínhamos uma história de atendimento em creches conveniadas desde antes da década de 1970, nos anos 1990 temos um novo reforço para tal opção por parte do Estado. Em Susin (2008, p. 72), por exemplo, observamos que, em 1993, o Rio Grande do Sul mantinha 4.834 instituições de educação infantil públicas e 2.000 comunitárias; já, em 1998, encontramos uma inversão que segue aumentando até chegar, em 2007, a 5.486 públicas e 9.231 comunitárias.

Também nesse período, como expressão da política de Estado que visava à descentralização

financeira com controle centralizado, vimos publicar o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil” (RCNEI – BRASIL, 1998). Sem caráter obrigatório, o documento foi amplamente divulgado em todo o território nacional, distribuído a todos os professores de educação infantil do país. E, como meio de forçar sua adoção, o governo estabeleceu que a liberação de recursos à formação de professores dessa etapa educacional só ocorreria se o RCNEI fosse adotado como currículo oficial (BARRETO, 2003). As críticas à forma arbitrária como o documento foi concluído, bem como seu viés psicológico e o equívoco de se pretender hegemônico estão bem sintetizados em Faria; Palhares (1999). Na sequência são aprovadas as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (BRASIL, 1999), estas sim, de caráter mandatório. Todavia, a resolução que aprovou tais diretrizes teve pouquíssimo impacto sobre a organização do trabalho de creches e pré-escolas brasileiras, na maioria dos casos, totalmente desconhecidas.

Em 1999, o MEC também aprovou em parceria com a Fundação Orsa e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o “Prêmio Qualidade na Educação Infantil”. Embora não tenha sido uma política de grande impacto, já que não houve tão ampla divulgação e, muitas escolas, sequer souberam de sua existência, é importante nos determos em sua análise pelo que ela representa como expressão do ideário liberal. Conforme definição encontrada no sítio do MEC, o objetivo de tal medida era “premiar projetos educativos desenvolvidos com crianças de 0 a 6 anos, valorizar o professor como principal agente no processo de melhoria da qualidade da Educação Infantil e difundir experiências pedagógicas relevantes”<sup>3</sup>.

Esse tipo de premiação, além de não considerar as condições objetivas em que o trabalho pedagógico se realiza, fomenta a ideia de que cabe ao professor, individualmente, a maior parcela de responsabilidade sobre a qualidade da educação. Conforme Correa; Pinto, uma dada qualidade da educação não depende apenas de contribuições individuais, seja por parte de professores, seja de gestores, alunos ou suas famílias. A atividade

3 <http://www.portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Nota060802.pdf>

desenvolvida pelo professor é, sem dúvida, um dos fatores mais relevantes para um bom resultado, mas apenas ele não basta. É preciso considerar a realidade dos alunos e, fundamentalmente, as condições de infraestrutura e funcionamento da própria escola que, sendo pública, depende diretamente do montante de recursos garantidos pelo governo em suas diferentes instâncias (CORREA; PINTO, 2010, s/p).

Se considerarmos que em 2000, primeiro ano de vigência do prêmio, apenas 5.741 professores de creche, de um total de 50.224, ou seja, pouco mais de 10%, e 52.686 de pré-escola, de um total de 228.335<sup>4</sup>, pouco mais de 23%, tinham o ensino superior completo, podemos avaliar a desigualdade estabelecida entre os “concorrentes”. Tal desigualdade e as limitações objetivas desse tipo de medida podem também ser avaliadas pelos números totais durante a vigência do prêmio (2000 a 2005): foram 6.985 projetos apresentados e 132 profissionais premiados<sup>5</sup>. O governo Lula manteve essa política, com algumas alterações em 2005, mas trataremos disso em um tópico específico.

Fundef, LRF, referencial curricular único, premiação individual... Como propõe Rosemberg (2001) para os estudos sobre políticas de educação, é preciso perguntar: a quem interessaram essas medidas? A quais necessidades e demandas efetivas responderam? Se considerarmos, ainda, que a população de mais baixa renda era – e ainda é – a que menos tinha acesso a essa etapa educacional, sobretudo à creche (Rosemberg, 2002), bem como o fato de que em 2002, último ano de mandato de FHC, os percentuais de matrículas em creche não chegavam aos 10% e em pré-escola não atingiam os 50%<sup>6</sup>, verificamos que as principais medidas aqui mencionadas não atenderam, nem de longe, às necessidades

**4 Na verdade, não se trata do número absoluto de professores, mas, das funções docentes, o que significa que um mesmo professor possa atuar em mais de uma função. Fonte: MEC/INEP – Consulta a EDUDATABRASIL em agosto de 2010.**

**5 <http://www.premioqualidadeeduinfantil.org.br/frames.asp>**

**6 As variações nos percentuais em comparação com outros dados publicados podem decorrer do fato de estarmos utilizando a matrícula total em creche e em pré-escola no ano de 2002, e a população total nas faixas correspondentes no ano de 2000, em ambos os casos com dados extraídos no MEC/INEP via EDUDATABRASIL. De qualquer modo, não há discrepâncias significativas que possam inviabilizar a análise aqui empreendida quanto ao pequeno aumento na oferta de educação infantil do período.**

de ampliação de vagas, e tampouco à melhoria da qualidade dessa oferta. Para evidenciar como as opções políticas desse período não estavam de fato voltadas às demandas da educação infantil, citamos Barreto (2003), ao analisar o Plano Plurianual 2000-2003:

Na verdade, a criança de 0 a 6 anos é quase ausente na política educacional do governo federal. Tal ausência é percebida, por exemplo, no Plano Plurianual 2000-2003, em que a educação infantil não apresenta sequer o status de programa, ao contrário dos outros níveis de ensino e até mesmo das modalidades de ensino (BARRETO, 2003, p.59).

Numa aparente contradição, é durante os mesmos anos 1990 que temos, no âmbito do MEC, importantes discussões acerca do direito à educação infantil de qualidade para todas as crianças, com a organização de encontros entre trabalhadores e pesquisadores e com a produção de alguns documentos que se tornariam referências duradouras, até hoje, em vigência dada a sua ampla aceitação como boas sínteses dos consensos acerca da qualidade em educação infantil. Como exemplo, podemos mencionar o I Simpósio Nacional de Educação Infantil (1994) e a produção de documentos tais como “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (1997) e “Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil” (1998).

Resta falarmos do Plano Nacional de Educação (PNE). Para o que nos interessa particularmente neste trabalho, vale mencionar como avanço o estabelecimento de metas específicas para a educação infantil, por um lado, e a distância ainda existente para o seu alcance, por outro. Essas metas previam uma ampliação da oferta na seguinte proporção:

- creches (0 a 3 anos): 30% até 2006 e 50% até 2011

- pré-escola (4 e 5 anos): 60% até 2006 e 80% até 2011

Todavia, com as medidas levadas a efeito ainda no governo de FHC, e considerando os vetos presidenciais no próprio PNE, desde a sua aprovação sabíamos que alcançar as

metas propostas seria, de fato, praticamente impossível. Os números de 2009 e 2010 evidenciam que não alcançamos sequer as metas para 2006 no que se refere à creche, e quanto à pré-escola, se os índices são maiores, devemos considerar que a situação é um tanto mais complexa em função das mudanças ocorridas no ensino fundamental.

Então, para nos aproximarmos desse passado recente e chegarmos ao presente, façamos uma breve discussão acerca das políticas que vieram após o PNE, durante o governo Lula.

### O Período Lula 2003-2006 / 2007-2009

É possível afirmar, sem muitas dúvidas, que no período em que Lula assumiu o governo houve avanços na educação em geral, como também houve continuidade em muitas ações iniciadas com FHC<sup>7</sup>. Mas, para o que discutimos neste trabalho, se considerarmos os números referentes à cobertura e à qualidade da oferta em educação infantil, não há dúvidas de que há muito por fazer. Assim, as questões levantadas no início deste ensaio sobre a quem interessou e quem se beneficiou das medidas adotadas no período se evidenciam quando observamos que as crianças de zero a seis anos e suas famílias, não foram atendidas conforme preconiza a legislação desde 1988.

Retomando a questão do financiamento, um dos elementos do tripé a que nos referimos anteriormente, o que temos de mais significativo na gestão Lula é a aprovação do Fundeb<sup>8</sup> (BRASIL, 2007a), em junho de 2007. Ao sair do executivo, o projeto para o fundo não previa a inclusão das creches em sua composição, e foi apenas como resultado de muita pressão por parte de diferentes setores da sociedade civil, com especial destaque para o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que a situação foi revertida. Conforme síntese apresentada em documento

de orientação sobre o estabelecimento de convênios entre o poder público e instituições privadas sem fins lucrativos de educação infantil, produzido pelo MEC, o Fundeb pode ser definido da seguinte forma:

Para cada Estado, é calculado anualmente um valor por aluno/ano, tomando como base: os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais daquele Estado (sem os recursos de complementação da União); o número de alunos, de acordo com o Censo Escolar mais atualizado, das redes públicas de educação básica estaduais e municipais e das redes conveniadas de educação infantil e educação especial; os fatores de ponderação estabelecidos para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2009a, p. 21-22)<sup>9</sup>.

Entre os avanços em relação ao Fundef e seus limites (PINTO, 2007), gostaríamos de destacar que, apesar de se ter definido, nesse período, uma “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação” (BRASIL, 2005a); e estabelecido “Parâmetros Nacionais de qualidade e Parâmetros Básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil” (BRASIL, 2006), pelos quais ficam evidentes que os custos de manutenção da educação infantil, especialmente na faixa de 0 a 3 anos de idade, são superiores àqueles dos demais níveis da educação básica, nos quais o governo estabeleceu valores para essa etapa educacional utilizando o ensino fundamental como referência e definindo um fator de ponderação diferenciado. Assim, admitia-se que, por exemplo, crianças de um mesmo município frequentando creche em período integral valessem mais, ou menos, a depender de onde estivessem matriculadas, se numa pública (1,10) ou numa conveniada (0,95)<sup>10</sup>. O valor destinado à pré-escola (1,20) de período integral também era superior ao de creche com o mesmo horário de funcionamento

<sup>7</sup> Para uma visão ampla sobre as “rupturas e continuidades” no governo Lula, ver a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (vol. 25, n. 2, maio-ago. 2009), especialmente os artigos de Oliveira, D. A. e de Pinto, J. M. R.

<sup>8</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

<sup>9</sup> Embora tenhamos questões sobre este documento no que se refere à sua capacidade de indução de políticas, a síntese nele apresentada sobre as características e o funcionamento do Fundeb foi a que nos pareceu, dentre as existentes, a mais didática.

<sup>10</sup> A respeito da inclusão de creches conveniadas no Fundeb, questão bastante polêmica, ver Arelaro (2008).

(1,10)<sup>11</sup>. Logo, podemos inferir que a aprovação do Fundeb não será suficiente para alterar estruturalmente a situação da educação infantil no país.

Os percentuais de matrícula na educação infantil revelam, novamente, a distância existente entre a realidade e as metas estabelecidas no PNE. Além disso, os dados de 2010 evidenciaram queda de 3,9% na matrícula na pré-escola. Essa ligeira redução vem sendo justificada pelo MEC como decorrência da implantação do ensino fundamental de nove anos, de modo que as crianças de seis anos matriculadas, anteriormente na pré-escola, agora migram, em sua maioria, para aquele nível de ensino (BRASIL, 2010a). Nos limites deste trabalho, não temos como discutir em profundidade essa “explicação”, mas, com base na experiência no acompanhamento das políticas em alguns municípios paulistas, observamos que as crianças de seis anos é que haviam evadido do ensino e não as vagas que poderiam ter sido ocupadas por outras com idade entre 4 e 5 anos, temos dúvidas quanto ao que realmente estaria acontecendo. Nossa hipótese é a de que os sistemas municipais têm diminuído, de fato, a oferta de vagas na pré-escola, seja fechando turmas, seja “puxando” crianças da creche aos três anos para a pré-escola.

Para além da oferta de vagas, em termos quantitativos, resta discutir questões acerca da qualidade nas instituições de educação infantil em funcionamento. Estudos sobre o tema desenvolvidos, especialmente, a partir da década de 1990, e o trabalho de revisão desses estudos realizado por Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) são um marco importante para sintetizarmos os principais desafios quanto à qualidade nessa etapa educacional. Segundo as autoras, com base nos estudos analisados, os principais aspectos que determinam a qualidade da educação infantil são: a formação de professores, a relação escola-família e a organização curricular. Considerando tais aspectos relativos à qualidade, ao final deste tópico destacaremos as ações do governo Lula que envolveram dois deles: a formação de professores e a organização curricular.

Com relação à formação, duas medidas de maior impacto foram adotadas. A primeira foi a criação do PROINFANTIL (Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil), em 2005, que, segundo o MEC, “é um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal” destinado “aos professores da educação infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não.” Ainda segundo o MEC, o curso tem duração de dois anos, com carga horária de 3.200 horas distribuídas em quatro módulos semestrais de 800 horas cada, e “possui material pedagógico específico para a educação a distância” com uma “metodologia de apoio à aprendizagem em um sistema de comunicação que permite ao professor cursista obter informações, socializar seus conhecimentos, compartilhar e esclarecer suas dúvidas, recebendo assim uma formação consistente.” Sendo uma “parceria do Ministério da Educação com os estados e os municípios interessados”, as “responsabilidades são estabelecidas em um acordo de participação, assinado pelas três esferas administrativas.” (BRASIL, 2005b) Segundo informações apresentadas por representante da COEDI em 2010<sup>12</sup>, a expectativa do MEC é formar 23.200 professores até 2011.

Em 2010, segundo fonte acima aludida e conforme dados disponíveis no sítio do MEC, foi lançado o “Curso de Especialização em Educação Infantil, em nível de especialização presencial para professores, coordenadores, diretores de creches e pré-escolas da rede pública e da rede privada sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público e equipes de educação infantil dos sistemas públicos de ensino.” Com carga horária de 360 horas, irá oferecer 3.400 vagas distribuídas entre 17 estados com os quais se estabeleceu a parceria.

Essas medidas parecem louváveis se considerarmos os dados do censo de 2006

**11** Valores referentes a 2009.

**12** Apresentação oral, com slides, durante o Congresso de Educação Infantil, realizado na cidade de Araraquara, de 15 a 18 de junho de 2010.

(BRASIL, 2007b), pois havia no Brasil naquele ano 4.918 funções docentes contando apenas com ensino fundamental em creches, e 6.343 com essa formação, em pré-escola. Resta avaliar, o que não nos propomos neste trabalho, a qualidade do curso oferecido, especialmente se levarmos em conta o uso dos recursos em educação à distância para docentes que têm apenas o ensino fundamental e, em alguns rincões deste país, provavelmente nunca tiveram contato com recursos tecnológicos como os que são utilizados nesse tipo de formação.

Com relação às propostas pedagógicas das creches e das pré-escolas, o que observamos foi a realização de pesquisas de campo financiadas pelo MEC em parceria com UNESCO e UNICEF, e, em termos de orientação, a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, aprovadas em 2009 por meio de resolução do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009b), e a publicação, com ampla divulgação, do documento para avaliação institucional (auto-avaliação), intitulado “Indicadores de qualidade da educação infantil”, também em 2009. O impacto das pesquisas, das diretrizes e do instrumento de auto-avaliação ainda está por ser analisado e, embora aspectos positivos possam ser presumidos, a diversidade da realidade nacional e as profundas desigualdades regionais no Brasil sugerem cautela.

Como medidas adotadas nesse período que podem afetar positivamente a qualidade, destacamos a inclusão da educação infantil em alguns programas complementares, os quais, até então, eram destinados apenas ao ensino fundamental. Dentre eles sobressai-se o Programa Nacional de Biblioteca da Escola, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com a definição de um *per capita* diferenciado para creches (no valor de R\$0,60), e o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Para concluir este tópico, selecionamos outras três ações do governo Lula que evidenciam contradições.

Por um lado, foi criado o programa PROINFÂNCIA (Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil), por meio do qual o governo federal repassou,

segundo informações da representante da COEDI já citada, R\$ 1,8 bilhão entre 2007 e 2010, atingindo 1.022 instituições entre 2007 e 2008; mais de 700 em 2009, e 500 instituições em 2010. Assim, vimos uma ação objetiva de complementação financeira destinada aos municípios por parte do governo federal, o que pode ser analisado como algo muito positivo.

Por outro lado, e como expressão de continuidade em relação ao governo FHC, o programa “Prêmio de qualidade na educação infantil”, sobre o qual já discorremos, permaneceu durante o governo Lula. Mantido até 2004, e transformado em 2005, o “Prêmio Professores do Brasil”, incorporou a educação infantil e ensino fundamental com parcerias, das quais passaram a fazer parte a Fundação SM, a Fundação Bunge (que já financiava o prêmio para o ensino fundamental em sua edição original), o Instituto Pró-Livro e o Instituto Votorantim. Houve mudança também em relação à premiação, que passou a ser de R\$ 5.000,00 para professores vencedores, e de R\$ 2.000,00 para a aquisição de equipamentos audiovisuais ou multimídia por parte das escolas às quais pertencessem aqueles professores. Observa-se, assim, a manutenção da lógica liberal, segundo a qual, o indivíduo é pessoalmente responsável pelo “sucesso” no desempenho de suas funções, ou seja, são estimuladas ações pontuais e, mais uma vez, desconsidera-se a realidade objetiva da escola e do sistema em que os professores trabalham na determinação de diferentes padrões de qualidade<sup>13</sup>.

Além do prêmio, foi criado o Programa “Família Brasileira Fortalecida”, que se destinava às famílias de crianças com idade entre 0 e 6 anos. Conforme análise de Rosânia Campos e Roselane Fátima Campos (2009), trata-se de um programa que, em parceria com o UNICEF, remonta à lógica assistencialista que trata a criança e as famílias pobres como sujeitos a serem moralizados, numa idealização da família

**13** Para destacar como essa lógica está subjacente ao programa, veja o que constava do Art. 4º, § 2º do regulamento da 4ª edição do prêmio: “Experiências institucionais ou desenvolvidas por toda a escola poderão concorrer ao Prêmio Professores do Brasil - 4ª Edição. Contudo, deverá ser inscrita por somente um(a) dos professores(as) envolvidos, descrevendo a(s) turma(s) na(s) qual(is) ele trabalhou.”

que não considera a realidade brasileira. Os custos do programa não são conhecidos, mas, certamente não são tão insignificantes, já que são impressos kits com folhetos “explicativos” sobre “como educar e cuidar” das crianças em casa. Os kits foram distribuídos diretamente às famílias, a agentes de saúde e a professores de educação infantil. Podemos perceber, com a vigência desse tipo de programa, que, 22 anos depois da promulgação da lei maior do nosso país, instituiu-se a educação infantil como direito de todos; mas no campo das políticas, a ideia de que as crianças pequenas devem ser educadas por suas mães no âmbito doméstico, ainda permanece vigente.

### Considerações Finais

Considerando-se o tripé de sustentação de uma política pública, como mencionamos no início deste texto, podemos dizer que os desafios ainda são grandes. Conseguimos alcançar alguns consensos, ainda que haja aspectos não muito bem acordados, como indica Rosemberg (2007), expressos em nossa legislação e nos mais variados documentos oficiais produzidos após a CF/88; assim, temos *normas* estabelecidas para a educação infantil. Com o Fundef, essa etapa educacional perdeu recursos para o ensino fundamental, recursos que, historicamente, nunca foram substanciais; com o Fundeb, contrariamente, as creches e as pré-escolas foram incluídas na composição desses recursos, embora, o montante não expresse as necessidades específicas do trabalho com crianças na faixa de 0 a 6 anos, logo, a ponta do *financiamento*, se não é inexistente, é frágil, e tem colocado em risco a garantia do direito. Finalmente, quanto à ponta relativa à *fiscalização*, podemos dizer que praticamente não funciona: os sistemas municipais de educação a quem caberia a fiscalização de todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas, mal conseguem acompanhar as escolas de sua própria rede, faltando-lhes recursos para estrutura física e contratação de pessoal para supervisão; os sistemas estaduais que deveriam atuar

onde não há sistemas próprios (municipais), também não têm demonstrado capacidade de ação. Em síntese, podemos dizer que o tripé de sustentação às políticas públicas para a educação infantil está bastante desequilibrado, especialmente porque, conforme entendemos, a falta de financiamento é o aspecto mais determinante para que o direito, ainda que inscrito em lei, não se concretize.

Com a aprovação da EC 59 (BRASIL, 2009c), que torna obrigatória a matrícula de todas as crianças a partir dos quatro anos de idade, novos desafios se apresentam, na garantia de vagas a todas as crianças de quatro e cinco anos, e na qualidade dessa oferta. Como vimos, nossa história é pródigo no que se refere à aprovação de leis sem a garantia de condições objetivas à implementação.

Finalmente, resta mencionar que o projeto de lei que estabelece o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2010b), encaminhado no apagar das luzes do governo Lula ao legislativo federal, em 20 de dezembro de 2010, para o decênio 2011-2020, é uma carta de intenções genérica que não dá sequer indícios de tempos melhores, especialmente para a educação infantil, além de manter como meta para os próximos dez anos um percentual de atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creches, percentual este que já deveria ter sido alcançado em 2011, afirma-se, entre outras estratégias para ampliar a oferta na educação infantil, o seguinte: “Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação” (meta 1.4). O governo reitera, mais uma vez, a opção do atendimento via convênio, retirando o papel do poder público nessa tarefa e ignorando tudo que já se produziu acerca dos problemas que esse tipo de atendimento vem representando para a qualidade da educação infantil no país.

Parece-nos que a educação infantil prossegue, como afirmou Rosemberg (2003), sob a maldição de Sísifo. Por isto, aqueles que defendem o direito à educação infantil de qualidade no país ainda terão muito trabalho pela frente.

## Referências Bibliográficas

- ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O Público e o Privado na educação**: interfaces entre Estado e Sociedade. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2005.
- ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para oferta da educação pública em São Paulo. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 99-110
- ANDRADE, D. O. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 25, n. 2, mai-ago. Brasília, 2009. p. 197-209.
- ARELARO, L.R.G. Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o documento “Balço do primeiro ano do FUNDEF - Relatório MEC.” In: DOURADO, L. F. **Financiamento da educação básica**. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- ARELARO, L.R.G. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66
- BARRETO, A. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 53-65, set./out./nov./dez, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal/ Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 8069/90 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República. Casa civil. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Nacional Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil**. Brasília, 1998.
- BRASIL. **Resolução nº 01, de 07/04/1999**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: **CNE/CEB**, 1999.
- BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. **Política nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: Secretaria de Educação Básica. Ministério da Educação, 2005a.
- BRASIL. Proinfantil, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Dados capturados em dezembro de 2010.
- BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006
- BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. de 2007a.
- BRASIL. EDUDATA. 2007b. Disponível em <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>. Dados capturados em dezembro de 2010.
- BRASIL. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2009a.
- BRASIL. **Resolução nº 5, De 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE/CEB, 2009b.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas



suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2009c.

BRASIL. **Relatório técnico do censo escolar 2010**. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/download/censo/2010/divulgacao\\_censo2010\\_201210.pdf](http://www.inep.gov.br/download/censo/2010/divulgacao_censo2010_201210.pdf) Dados capturados em janeiro de 2010(a).

BRASIL. **PROJETO DE LEI 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010b.

CAMPOS, M. M.; FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.127, 2006.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 207-224, jan./abr. 2009.

CORREA, B.; PINTO, J. M. R. Estatutos e planos de carreira do magistério em cinco municípios paulistas: questões para a democratização da gestão escolar. In: **Cadernos ANPAE**, n. 9. Programa e Trabalhos completos: 2010.

COSTA, M. Crise do Estado e crise da educação. Influência neoliberal e reforma educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 49, ano XV, p. 501-523, dez. 1994.

DAGNINO, E. **Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (orgs.). **Educação Infantil pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas, São Paulo: Autores Associados - FE/UNICAMP; São Carlos, Editora da UFSCar; Florianópolis, SC, Editora da UFSC, 1999.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. **Em aberto**, v. 18, n. 74, p. 12-105, jul. 2001.

KULHMANN Jr, M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v.28, n.100. Campinas, out. 2007

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 25, n. 2, p. 323-340, maio-ago. Brasília, 2009.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 19-26, jan/fev/mar/abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, vol. 14, n. 1 (40), p. 177-198, jan/abr. 2003.

ROSEMBERG, F. **Para uma outra educação infantil paulistana pós FUNDEB**. Trabalho apresentado no I Encontro Educação para uma outra São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/EducacaoInfantil2.pdf> Dados capturados em dezembro de 2010.

SUSIN, M. O. O estatal e o público não estatal: onde está a educação infantil comunitária em Porto Alegre? In: PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2008. p. 67-78.

*Recebido em Maio de 2011*

*Aprovado em Junho de 2011*

# Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica

Lawsuits in education for the realization of basic education right

---

**Adriana A. Dragone Silveira<sup>1</sup>**

## **Resumo:**

Na legislação brasileira o direito à educação é declarado no conjunto dos direitos sociais, configurando-se um direito de todos e dever do Estado. Todavia, há um longo caminho a ser percorrido para que todos, sem distinção, o exerçam plenamente. Recorrer ao Poder Judiciário pode ser uma das possibilidades de efetivá-lo, conforme determinada a própria Constituição. Neste sentido, este trabalho busca apresentar a discussão acerca da judicialização da educação, como uma estratégia de implementação do direito à educação básica, analisando a literatura sobre o tema e as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

*Palavras-chave: Direito à educação básica; Poder Judiciário; Políticas Públicas.*

## **Abstract:**

At Brazilian law, the right to education is stated in the set of social rights, being treated as a universal right and, because of this, as a duty of the state. However, there is a hard work to transform it in reality for everyone, without distinction. Appeal to the judiciary can be a condition to its effectiveness, as determined by Brazilian Constitution. Thus, this study aims to present the discussion about the legal suits in education field as a strategy for implementing the right to basic education, analyzing the literature on the subject and the decisions of the Court of Justice of São Paulo.

*Keywords: Right to basic education; Judiciary; Public Policies.*

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora Associação de Escolas Reunidas – Rio Claro. E-mail: [adrianadragone@yahoo.com.br](mailto:adrianadragone@yahoo.com.br)

## Introdução

Os direitos educacionais estão amplamente garantidos na legislação brasileira (CURY, 1998; RANIERI, 2009); a educação é o direito social mais reforçado em termos de proteção judicial (DUARTE, 2003), no entanto há um caminho longo a se percorrer para a plena satisfação desses direitos. Assim, se os direitos são reconhecidos por um ordenamento jurídico, torna-se imprescindível que haja possibilidade de fazer com que o Poder Público cumpra com seus deveres em caso de omissão ou ação irregular.

Os procedimentos relativos ao reconhecimento formal dos direitos, à sua ampliação e especificação, fazem com que se torne cada vez mais difícil sua satisfação, dado que a proteção aos direitos sociais requer uma atuação positiva do Estado, com obrigações para a sua promoção, ao contrário dos direitos individuais tradicionais, que precisam da abstenção de determinados comportamentos<sup>2</sup>.

Ao compreender que a materialização dos direitos sociais se dá por meio da ampliação da ação do Estado, através da implementação de políticas públicas, o grande desafio, segundo Duarte (2004), “tem sido o de estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento, em caso de ausência ou insuficiência das políticas adotadas” (p. 114). Recorrer ao Poder Judiciário é uma das possibilidades de fazer valer este direito, conforme o que determina a própria CF/88: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, art. 5º, inciso XXXV).

A inexistência das políticas públicas poderá ser objeto de controle do Poder Judiciário, pois o que qualifica a existência de um direito social como direito pleno não é simplesmente a conduta cumprida pelo Estado, mas a existência de algum poder jurídico para que o titular do direito possa, em caso de descumprimento da obrigação devida, exigir a sua atuação. Desta forma, se de verdade temos direitos, devemos ter uma ação (ABRAMOVICH, COURTIS, 2002).

No tocante ao direito social à educação, a Constituição Federal de 1988 (CF/88, art. 205) estabelece que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”. Os deveres do Estado para a garantia do direito à educação estão declarados no artigo 208 da CF/88, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB). O legislador constituinte dispensou tratamento diferenciado ao ensino obrigatório, considerando-o também como direito público subjetivo, sendo que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988, art. 208, § 1º e 2º). A LDB/96 reforça a possibilidade da exigibilidade do ensino obrigatório, “podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo”. (BRASIL, 1996, art. 5º).

O ECA enumera, de forma expressa (art. 208), os direitos assegurados à criança e ao adolescente que, não oferecidos ou ofertados de maneira irregular, ensejam proteção judicial, com ações de responsabilidade. Infere-se, então, que a exigibilidade do direito à educação não se restringe ao conceito abarcado pelo direito público subjetivo, ou seja, o período declarado como obrigatório. O estatuto reconheceu que outros direitos assegurados à criança e ao adolescente, para além do atendimento ao ensino obrigatório, podem ser objeto de acionamento judicial, principalmente, considerando os deveres jurídicos do Estado.

Cabe, ainda, salientar que a formulação das políticas públicas é reservada, em regra, ao Poder Executivo, sendo imprópria a atuação judicial na conformação das políticas públicas. Todavia, a possibilidade de submeter uma política pública a controle jurisdicional é, segundo Bucci (2006), inquestionável, pois, o “Judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas expressam direitos” (BUCCI, 2006, p. 31).

No que diz respeito aos objetos que podem ser alvo de controle jurisdicional, quando se trata de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais, Barcellos (2008) aponta:

**2 Abramovich e Courtis (2002) destacam que todos os direitos demandam prestações positivas, sendo a diferença entre os direitos apenas de grau e que nos direitos econômicos, sociais e culturais a faceta mais visível refere-se às obrigações de fazer, por isso, às vezes são denominados por direitos de prestação.**

fixação de metas e prioridades; resultado final esperado; quantidade de recursos a ser investida; atendimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público; eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos. Portanto, as metas do Plano Nacional de Educação, assim como as do orçamento público, deveriam ser alvo de controle jurisdicional.

No Brasil, os estudos sobre a exigibilidade do direito à educação pelo Sistema de Justiça estão se tornando objeto de interesse por parte de pesquisadores da área do Direito e da Educação (SILVEIRA, 2008). Algumas pesquisas e estudos, nos últimos anos, analisam, especificamente, o comportamento do Judiciário frente às demandas educacionais, por meio da análise de suas decisões (MACHADO, 2003; MACHADO JÚNIOR, 2003; GRACIANO, MARINHO, FERNANDES, 2006; LOPES, 2006; PIOVESAN, 2007; RANIERI, 2009; PANNUNZIO, 2009; CURY, FERREIRA, 2010).

Este trabalho tem por objetivo apresentar a discussão acerca da expansão do Poder Judiciário enquanto uma instância de efetivação dos direitos sociais, e nesse conjunto os educacionais, recorrendo à análise da literatura e ao levantamento de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), no período de 1991 a 2008<sup>3</sup>.

### **Expansão do poder judiciário na implementação dos direitos sociais**

Ao longo do século XX, o Judiciário passou por um processo de expansão, tanto na função de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, como na prestação da justiça comum. O princípio da revisão judicial das leis foi gradativamente adotado por vários países. Na segunda metade deste século, houve uma expansão marcante do Judiciário, em diferentes países, tornando-se uma instância de implementação de direitos sociais e coletivos (ARANTES, 2007).

Segundo Sousa Santos et al. (1996), o desenvolvimento do Estado-providência, no período posterior à Segunda Guerra Mundial,

gerou mudanças no mundo do Direito e da Justiça, com a consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos. Com essas transformações, o Judiciário passa a ser acionado para efetivar a nova legislação social.

Com a crise do Estado-providência, a partir dos finais da década de 70 e princípios da década de 80, as reformas orientadas pela lógica neoliberal, conduzindo à desresponsabilização do Estado de seu papel provedor e ao agravamento das desigualdades sociais, há aumento da exigibilidade do direito em um contexto de especificação dos mesmos pelos documentos internacionais e legislações nacionais.

Sousa Santos (2007), apesar de considerar as diferenças entre experiências e trajetórias dos tribunais nos países centrais, semiperiféricos e periféricos, afirma que o protagonismo emerge pela mudança política, em dois sentidos. Por um lado:

[...] o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário. Muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde, etc.). (SOUSA SANTOS, 2007, p. 17).

Outros fenômenos também influenciam a atividade judicial:

[...] a crise dos meios tradicionais de representação política e a revalorização da sociedade civil, até mesmo como espaço de produção de bens coletivos não mais realizados pelo Estado; a globalização e seus efeitos sobre a produção e implementação do Direito em suas diversas áreas; o agravamento de problemas que colocam em risco as instituições e a esfera pública de um modo geral, tais como a corrupção e o crime organizado. Além disso, o Judiciário se vê desafiado também por novos movimentos sociais, muitas vezes articulados em defesa de direitos de minorias ou de causas novas como as ambientais e dos consumidores (ARANTES, 2007, p. 100).

O recurso ao Poder Judiciário está relacionado às “culturas jurídicas e políticas, mas tem a ver, também, com um nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentam essa aplicação” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 17).

**3** Este trabalho é resultado das discussões apresentadas na Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, orientada pelo Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira, financiada pela Fapesp (SILVEIRA, 2010).

No que se refere, especificamente, ao crescimento da exigibilidade do direito à educação, este pode estar relacionado com a baixa efetividade dos direitos declarados e com a existência de remédios jurídicos e instituições do Sistema de Justiça que facilitam esse acionamento.

No Brasil, segundo Arantes (2007), a expansão do Judiciário ainda pode ser relacionada ao desenvolvimento e crise do Estado-providência, e, também, à ampliação do acesso à Justiça dos atores coletivos da sociedade.

Todavia, é preciso considerar que embora não tenha se construído no Brasil um Estado social semelhante ao dos países europeus, se aceita que a CF/88 seja uma tentativa de construção de um Estado de Bem-Estar Social, no sentido que reconhece os direitos sociais. No entanto, foi aprovada em um momento histórico mundial de crise deste modelo de Estado. Em outro contexto, as Emendas Constitucionais dos anos 90 retratam um processo de reforma do Estado brasileiro.

De acordo com Sousa Santos (2007), a Constituição brasileira de 1988 foi responsável pela ampliação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, e os de terceira geração: direitos do consumidor, meio ambiente, qualidade de vida, além de ampliar as “estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 18). Devido a esse fato, a redemocratização e o novo marco constitucional tendem “a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 18).

Para Arantes (2007), a criação da ação civil pública, em 1985, é um marco fundamental na transformação do ordenamento jurídico brasileiro, com o reconhecimento da existência de direitos difusos e coletivos e com um processo judicial para a representação desses direitos. O processo de expansão da Justiça para a proteção dos direitos transindividuais se consolida na CF/88, que define o reconhecimento de vários outros direitos específicos, e, também, com a

confirmação da função do Ministério Público (MP) na defesa desses direitos.

Para Sousa Santos (2007), as “pessoas que têm consciência de seus direitos, ao serem colocadas em causa as políticas sociais ou de desenvolvimento do Estado, recorrem aos tribunais para as protegerem ou exigirem a sua efetiva execução” (p. 19). Como nos casos das pessoas que recorrem ao Judiciário brasileiro para ter acesso a medicamentos.

Contudo, como afirma o autor supracitado, os litígios são “relações sociais que emergem e se transformam segundo dinâmicas sociologicamente identificáveis” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 19), sendo a transformação de um conflito em demanda judicial uma “alternativa entre outras”, podendo variar de país para país e entre grupo social e área de interação. Ainda, os fatores que produzem o conflito podem não ser percebidos pelo lesado, ou este não saber que é possível reagir contra o dano ou o causador. “Por essa razão, níveis baixos de litigiosidade não significam necessariamente baixa incidência de comportamentos injustamente lesivos” (SOUSA SANTOS et al., 1996, p.45).

Alguns grupos sociais “têm uma capacidade muito maior que outros para identificar os danos, avaliar a sua injustiça e reagir contra ela” (SOUSA SANTOS et al., 1996, p. 45). Já os grupos mais vulneráveis socialmente tendem a ter menor capacidade para transformar a experiência da lesão em litígio (SOUSA SANTOS et al., 1996, p. 45).

Para esses autores, depois de reconhecida a existência do dano e seu causador, o litígio só emerge se o lesado acreditar que ele pode ser reparado, reclamando com o responsável e, ainda, que “saiba fazê-lo de maneira inteligível e credível”. Portanto, está implícito que os grupos sociais que têm menores capacidades de perceber o dano também apresentam dificuldade de reagir judicialmente. Assim, “elevada consciência de direitos tende a ampliar o âmbito da lesão e, correspondentemente, os objetivos da sua reparação” (idem, p. 46).

O recurso ao Judiciário para a resolução de um litígio decorre de várias alternativas e quando esta escolha ocorre, ela é de tal modo

um processo já em recurso, pois tentativas de mecanismos informais mais acessíveis foram utilizados na resolução inicial do conflito.

No entanto, a procura pelo judiciário é apenas a “ponta do *iceberg*”, pois há uma grande “procura suprimida”. “É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 31). Nesta “procura suprimida”, além dos que têm consciência de seus direitos é necessário considerar os que estão alijados do conhecimento de seus direitos.

Sadek (2004) destaca que as dificuldades de acesso ao Judiciário são um fator inibidor da realização da cidadania plena. E no Brasil o sistema judicial estimula um “paradoxo demandas de menos e demandas de mais”:

[...] de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, travancada e burocratizada (SADEK, 2004, p. 86).

O Poder Judiciário, nesse processo de expansão, assume funções relevantes na resolução de litígio; contudo, como destaca Sousa Santos (1996, 2007), nem todos os cidadãos procuram essa alternativa, principalmente os que não têm consciência de seus direitos e da possibilidade de acessar as estruturas do Poder Judiciário para exigir a sua concretização.

### **Judicialização: Principais Aspectos**

O fenômeno da expansão da judicialização da política é uma expressão utilizada pela ciência social e pelo direito, a partir do trabalho de Tate e Vallinder (1995), que abordam esse processo em diversos países do mundo. Para os autores, algumas condições facilitam a judicialização, como: a democracia; a separação de poderes; o reconhecimento formal de direitos; a consciência dos meios judiciais pelos grupos de interesses e pelos partidos de oposição na realização de seus objetivos; inefetividade das instituições

majoritárias; a incapacidade das instituições em dar provimento às demandas sociais, delegando às cortes a tomada de decisão em determinadas áreas da política.

Para Rios-Figueroa e Taylor (2006), a judicialização da política está relacionada ao deslocamento crescente dos conflitos políticos das arenas tradicionais (Legislativo e Executivo) para o Judiciário, configurando-se a estrutura institucional um dos principais determinantes para o padrão/modelo de judicialização de política, sendo que as características institucionais do sistema jurídico, como a independência e a revisão judicial, influenciam no padrão de contestação de políticas.

Segundo Cury e Ferreira (2010), o processo de judicialização da educação ocorre “quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento pelo poder judiciário”. Esse fenômeno se verifica quando da ofensa ao direito à educação decorrentes de: “(a) mudanças no panorama legislativo; (b) reordenamento das instituições judicial e escolar; (c) posicionamento ativo da comunidade na busca pela consolidação dos direitos sociais” (p.81).

Para Barroso (2009, p. 331), a judicialização significa que “algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias tradicionais”.

Segundo Vianna et al. (1999), o processo de judicialização política no Brasil tem sido resultado de uma progressiva apropriação das inovações da Constituição de 88 por parte da sociedade e de agentes institucionais. Na nova arena política brasileira, dois atores exercem papel relevante nesse processo: os governadores e os procuradores. No entanto, o processo de judicialização no Brasil tem um caráter dúplice. De um lado, uma característica comum como a descrita pela bibliografia sobre o assunto, as minorias parlamentares demandam a intervenção do Judiciário contra a vontade da maioria; por outro lado, se afasta dessa característica com a ação dos Executivos estaduais e da Procuradoria da República contra a representação parlamentar, em sua maioria de âmbito estadual, indicando que a sociedade e a

federação se encontram desajustadas da vontade do soberano e têm reclamado a presença de um terceiro na resolução dos problemas.

A ineficiência das instituições majoritárias relaciona-se à incapacidade dessas instituições em dar provimento às demandas sociais. “Alguns tribunais, diante da inércia dos políticos e da impossibilidade de negarem uma decisão, são obrigados a pôr um fim em conflitos que deveriam ser resolvidos no âmbito político”. No entanto, destaca que “toda demanda social que não envolva interesse suficiente ou agregue alto custo certamente encontrará dificuldade para ser efetivada. (CARVALHO, 2004, p. 120). Essa posição de cautela é verificada no Brasil, segundo o autor, em momentos de crise; como exemplo cita a crise de governabilidade do final da década de 1980 e início da de 1990, com uma opção clara do Supremo Tribunal Federal – STF pela não-interferência.

O aumento do número de processos pode não implicar em intervenção efetiva do Judiciário. Como indaga Carvalho, “até que ponto os juízes modificam as leis ou atos dos demais poderes? Ou “até que ponto essas decisões interferem na aplicação de políticas públicas?” (2004, p. 121).

A judicialização da política requer que os [...] operadores da lei prefiram participar da *policy-making* a deixá-la ao critério de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão. Daí que a idéia de judicialização envolve tanto a dimensão procedimental quanto substantiva do exercício das funções judiciais (MACIEL, KOERNER, 2002, p. 114).

O fenômeno da judicialização da política não deve ser considerado apenas com os índices de acionamento do Judiciário (CARVALHO, 2004; PACHECO, 2006), mas é preciso analisar as respostas dadas pelo Judiciário aos questionamentos, ou seja, os resultados políticos produzidos a partir do acionamento da via judicial.

De acordo com Barroso (2009), é preciso esclarecer a diferença entre judicialização e ativismo judicial, que são “primos”, mas não tem a mesma origem.

A judicialização, no contexto brasileiro, “é uma circunstância que decorre do modelo constitucional

que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política”, pois “se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria” (BARROSO, 2009, p. 335).

Já o ativismo judicial é:

[...] uma atitude, uma escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva” (BARROSO, 2009, p. 335).

Uma atitude oposta ao ativismo é a “autocontenção judicial”, quando o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. Nesta linha, juízes e tribunais:

- (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário;
- (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos;
- (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas (BARROSO, 2009, p. 336).

A intervenção dos Tribunais nos processos decisórios de problemas eminentemente políticos não é consenso, sendo os integrantes dessas instituições constantemente questionados, principalmente no caráter democrático desta intervenção.

Nos últimos anos, o Poder Judiciário brasileiro, especialmente o STF, tem julgado ações de grande repercussão política e social, evidenciando o deslocamento de questões políticas do âmbito do Executivo e Legislativo para o Judiciário, colocando em destaque o papel político dos integrantes desta Corte.

Para Sousa Santos et al. (1996), nos países semiperiféricos e periféricos os Tribunais estão assumindo, de maneira lenta e fragmentada, uma co-responsabilidade política na atuação do Estado providência. “A distância entre a Constituição e o direito ordinário é, nesses países, enorme, e os tribunais têm sido, em geral, tíbios em tentar encurtá-la”. Dentre os fatores para essa atuação destaca: o conservadorismo dos magistrados, formados em faculdades de Direito dominadas “por concepções retrógradas da relação entre direito e sociedade”;

desempenho rotinizado, “politicamente hostil à justiça distributiva e tecnicamente despreparado para ela”; “cultura jurídica ‘cínica’ que não leva a sério a garantia dos direitos”, (Referência bibliográfica, pg.) considerando os direitos constitucionalmente consagrados como declarações programáticas; organização judiciária deficiente em recursos técnicos e humanos; “um Poder Judicial tutelado por um Poder Executivo, hostil à garantia dos direitos ou sem meios orçamentais para levar a cabo; a ausência de opinião pública forte e de movimentos sociais organizados para a defesa dos direitos; um direito processual hostil e antiquado” (p. 38-9).

O Judiciário ao assumir uma atitude mais ativa torna-se “mais controverso, mais visível e vulnerável politicamente” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 23). Em alguns países, subsiste uma transferência de legitimidade do Poder Executivo e Legislativo para o Judiciário. Esse “movimento leva a que se criem expectativas positivas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que resolva os problemas que o sistema político não consegue resolver” (SOUSA SANTOS, 2007, p.21). E o Judiciário, em grande medida, não consegue corresponder à expectativa.

Nos últimos tempos, algumas críticas ao Poder Judiciário permeiam o debate na sociedade brasileira, como: moroso e inepto como prestador de serviço, portanto incapaz de responder à crescente demanda e que sua instituição é refratária às modificações.

De acordo com Sadek (2004), o Poder Judiciário é um serviço público com extraordinária procura, no entanto são julgados, em média, 72% dos processos ingressados. “Calcula-se que, caso cessassem de ingressar novos casos, seriam necessários de cinco a oito anos, dependendo do ramo do Judiciário e da unidade da federação para que fossem colocados em dia todos os processos existentes” (p. 88).

De acordo com Barroso, “o Judiciário é o guardião da Constituição e deve fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. Eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia”. (BARROSO,

2009, p. 346). Todavia, o próprio autor destaca que o ativismo judicial não é a solução para o problema brasileiro:

Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E esta não pode ser feita por juízes (BARROSO, 2009, p. 346).

Sobre o papel do Judiciário, e sua relação de independência dos demais poderes, destaca-se como relevante a discussão feita por Sousa Santos (2007):

É evidente que o sistema judicial não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças. Mas, tem que assumir a sua quota-parte de responsabilidade na resolução. O sistema judicial está, hoje, colocado perante o seguinte dilema. Se não assumir a quota-parte da sua responsabilidade, continuará a ser independente de um ponto de vista corporativo, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente (SOUSA SANTOS, 2007, p. 34).

Concorda-se com o autor, pois em uma sociedade democrática o Judiciário tem o dever de assumir o seu papel de controlar a implementação dos direitos consagrados na legislação, exigindo dos demais poderes a sua realização.

## Decisões educacionais do Tribunal de Justiça de São Paulo

Pesquisa realizada sobre as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) envolvendo o direito de crianças e adolescentes à educação, após a implantação do ECA<sup>4</sup>, entre o período de 1991 a 2008, com a análise de 483 documentos, evidenciou o uso do Poder Judiciário para a efetivação e/ou questionamento das políticas públicas envolvendo à educação, conforme quadro a seguir. Todavia, o levantamento das decisões

**4 A escolha pelo período de análise das decisões após a implantação do ECA considerou que esta lei foi um importante ordenador jurídico para a defesa dos direitos da infância e da juventude, especialmente com inovações no campo de atuação do MP para a garantia do direito da criança e do adolescente, e incluindo nesse conjunto o direito à educação. Outro fator que fundamentou a escolha por esse período é a afirmação de Oliveira (2007), também confirmada por Silveira (2006), de que o Estatuto é utilizado como fundamento legal para as ações visando à garantia do direito à educação.**



judiciais denota com mais expressão o uso do Poder Judiciário em algumas áreas. O recurso judicial para requisição de uma vaga na educação básica e para o oferecimento de serviços que impedem a permanência do aluno na escola foram os conflitos mais presentes no conjunto estudado.

**Quadro 1 - Organização das decisões por categorias e temas**

CATEGORIAS	TEMAS	nº de decisões
ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA	Educação Infantil	175
	Ensino Fundamental	73
	Ensino Médio	1
	EJA	6
	Educação Profissional	10
	Educação Especial	17
	Não define a etapa/modalidade	2
PERMANÊNCIA	Violação às normas escolares	15
	Cancelamento de matrícula em curso de língua estrangeira	11
	Evasão escolar	4
	Outras	6
RESPONSABILIDADE ESTATAL	Transporte	14
	Ações de reparação de danos	18
	Condições de funcionamento das escolas	3
PODER DE REGULAÇÃO ESTATAL	Mensalidade Escolar	46
	Autorização / credenciamento	21
DECISÕES ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS	Competência para legislar	23
	Reorganização das escolas estaduais	2
	Municipalização	3
	Fechamento de creche no período de férias	2
	Outras	6
GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	Aplicação mínima de recursos	8
	Fundef	1
	Contratos	2
	Repasso de recursos públicos às instituições privadas	3
DEVERES DOS PAIS	Responsabilidade dos pais e responsáveis	11

Fonte: SILVEIRA, 2010.

Nesta pesquisa foi possível perceber um crescimento das demandas a partir da aprovação da LDB/96. Até 1995, as demandas são mais esparsas, destacando-se as decisões acerca do controle de mensalidades escolares no setor privado. Mesmo considerando que as decisões analisadas não correspondem ao total de julgados, ainda assim denota-se um acentuado número nos anos de 1998, 2006, 2007 e 2008, todavia alguns litígios são discutidos em períodos específicos, a partir de atos do Poder Público, sejam eles por omissão ou por ação, que impedem que o direito à educação seja garantido.

Os últimos anos apresentaram um número maior de decisões, todavia não se trata de expansão das mesmas demandas. Com exceção das que requisitaram vagas em instituições de Educação Infantil (EI), a maioria das ações é levada a litígio em períodos específicos, ocasionadas por alterações nas políticas de oferta do atendimento educacional e na legislação.

A busca pelo Judiciário, como já enfatizado, é sempre um processo em recurso (SOSA SANTOS, 1996), pois tentativas informais, visando à resolução do conflito, são feitas com as próprias instituições encarregadas de garantir o direito, como a procura pelos pais, na escola; as intervenções do Conselho Tutelar e do MP, valendo-se de instrumentos extrajudiciais. Em outros casos, o ingresso com a ação judicial corresponde a uma tentativa de evitar reformas nas políticas educacionais, como a municipalização do EF e reorganização das escolas estaduais, sendo a tutela jurisdicional, para as entidades de classe como a Apeoesp, uma das tentativas de reversão da política e de defesa dos interesses da categoria. Porém, como destacado por Carvalho (2004), as demandas sociais que não agregam interesse suficiente, ou que envolvem altos custos para que sejam efetivadas, têm mais dificuldade de ser acatadas pelo Judiciário, que opta por posição de não-interferência.

O total de decisões coletadas no âmbito do TJ-SP evidencia o acionamento do Judiciário, mas, para que o fenômeno da judicialização

ocorra é preciso analisar as respostas do Judiciário, com as mudanças produzidas a partir da participação de seus membros no processo decisório de implementação dos direitos sociais, no entanto, considerando o objetivo deste trabalho não será possível seu desenvolvimento.

No que diz respeito ao acionamento do Judiciário paulista para os conflitos educacionais, cumpre reafirmar que este é realizado em períodos específicos, com inequívoca relação, sobretudo, com mudanças no contexto econômico; relacionando-se, ainda, às ações sobre reajustes de mensalidades e à normatização nos processos sobre ingresso dos alunos com seis anos no Ensino Fundamental (EF), orientações para autorização e credenciamento das instituições privadas na oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA), critérios para as matrículas nos cursos de língua estrangeira oferecidos pela rede estadual. As demandas por vagas em instituições de EI, iniciadas no final da década de 90 e constantemente apreciadas pelo TJ-SP, podem estar ligadas à restrição de recursos mediada pela EC nº14/96, que priorizou o financiamento ao EF, e à declaração como primeira etapa da educação básica pela LDB/96. Também, é importante ressaltar nesse processo a valorização por parte da sociedade da educação anterior ao período obrigatório como uma etapa fundamental de formação das crianças.

Neste cenário de crescente exigibilidade do direito à educação merece destaque o papel exercido pelo MP, que atuou como parte em número considerável de decisões proferidas pelo TJ-SP.

### **Considerações Finais**

A utilização do Judiciário para reivindicar e questionar políticas relacionadas à educação, principalmente nesta década, tem permitido

mudança de atitude por parte dos membros do Judiciário. Um exemplo paradigmático refere-se à exigibilidade da EI. Inicialmente, com sentenças diferenciadas em primeira instância, e até mesmo por parte dos desembargadores do TJ-SP. Desse modo, consolidou-se uma jurisprudência favorável ao longo dos anos, sobretudo, com as decisões proferidas pelo STF. Sabe-se que as decisões favoráveis conferem maior visibilidade à possibilidade de reclamar e conseguir judicialmente o direito pretendido.

Apesar do papel do Judiciário na educação ter se ampliado de forma expressiva, é patente a necessidade de discutir a utilização deste meio para a resolução de litígios envolvendo questões pedagógicas e educativas, pois esta instituição nem sempre será o mecanismo mais eficaz, devido ao despreparo dos seus membros para as dinâmicas envolvendo o cotidiano educacional.

Em decorrência do processo de acionamento do Judiciário, é preciso, também, considerar a sobrecarga de trabalho existente nos Tribunais. A morosidade no julgamento e os diversos recursos para uma decisão final podem afetar as expectativas de utilização do Judiciário como um mecanismo capaz de responder às demandas da sociedade que reivindicam a efetivação dos direitos sociais.

Sobre a utilização do Judiciário para reivindicar junto ao Poder Público a implementação de direitos, e para questionar políticas envolvendo a educação, não é possível ignorar a conscientização da população e da sociedade civil organizada sobre seus direitos e sobre a viabilidade de recorrerem aos Tribunais nestas questões, facultando que o Judiciário já não seja apenas uma instituição focada na resolução de conflitos entre particulares. Antes, os Tribunais, como referido por Sousa Santos (2007), são vistos como uma arma dos movimentos sociais para fazer com que os direitos sejam levados a sério.

## Referências Bibliográficas

- ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.
- ARANTES, R. B. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- BARCELLOS, A. P. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- BARROSO, L. R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 14 ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de julho de 1990.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2009.
- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Volume II. Brasília: MEC, 1998.
- \_\_\_\_\_. ; FERREIRA, L. A. M. Justiciabilidade no campo da educação. *Revista de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v. 26, n. 1, p. 75-103, jan/ abr. 2010.
- CARVALHO, E. R. de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Curitiba, n. 23, 2004.
- DUARTE, C. S. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, n. 18 (2), p. 113-118. 2004.
- GRACIANO, M. G.; MARINHO, C.; FERNANDES, F. As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Org.) *A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006.
- LOPES, J. R. de L. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.
- MACHADO, E. *A Jurisprudência educacional do Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. 2003. p. 122. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- MACHADO JÚNIOR, C. P. da S. *O direito à educação na realidade brasileira*. São Paulo: LTr, 2003.
- MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*. São Paulo, n. 57, 2002.
- OLIVEIRA, R. L. P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- PACHECO, C. C. *O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. 2006. Tese (Doutorado). Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2006.
- PANNUNZIO, E. O Poder Judiciário e o Direito à Educação. In: RANIERI, N. B. S. (Coord.); RIGHETTI, S. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- PIOVESAN, F. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: SILVA, R. B. D. da (Coord.). *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2007.
- RANIERI, N. B. S. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, N. B. S. (Coord.); RIGHETTI, S. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- RIOS-FIGUEROA, J.; TAYLOR, M. Institucional Determinants of the Judicialisation of policy in Brazil and México. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University Press, United Kingdom, 38, 2006, p. 739-766.

- SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista Estudos Avançados*. Vol. 18, número 51, ago./maio 2004. p 79-101.
- SILVEIRA, A. A. D. *Direito à educação e o Ministério Público*: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. 2006. 262p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- \_\_\_\_\_. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: Anpae, v.24, n.3, p. 537-555, set./dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. *O direito à educação de crianças e adolescentes*: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. 303 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.
- SOUSA SANTOS, B. et al. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*: o caso português. Porto: Edições Afrontamento, 1996.
- SOUSA SANTOS, B. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.
- TATE, N.; VALLINDER, T. (Ed.). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- VIANNA, L. W. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.
- 

Recebido em Maio de 2011

Aprovado em Junho de 2011

# Direito à educação em face do princípio da reserva possível: a importância dos instrumentos de controle social<sup>1</sup>

Right to education in face to principle of possible reserves: the importance of social control instruments

**Carlos Eduardo Moreira da Silva<sup>2</sup>**

## Resumo

O objetivo deste texto é discutir como os mecanismos e instrumentos de controle social podem contribuir para a efetivação do direito fundamental à educação de crianças de 0 a 5 anos. Optou-se pela realização de pesquisa qualitativa, por meio de análise da legislação educacional municipal e documentos diversos e entrevistas semi-estruturadas com servidores públicos municipais e presidentes de conselhos de educação. Conclui-se que os mecanismos e instrumentos de controle social podem contribuir para a efetivação do direito fundamental, por meio da reestruturação do plano de trabalho dos conselhos de Educação e do FUNDEB e a realização de eventos envolvendo segmentos da sociedade e do Estado.

*Palavras-chave: Cláusula da reserva do possível; Direitos fundamentais; Educação infantil.*

## Abstract:

This paper discusses how the mechanisms and instruments of social control may contribute to the realization of the fundamental right to education for children from 0 to 5 years. We opted for conducting qualitative research through analysis of the municipal educational legislation and other documents and semi-structured interviews with civil servants and presidents of municipal councils of education. We conclude that the mechanisms and instruments of social control may contribute to the realization of the fundamental right, through a restructuring of the work of education councils and FUNDEB councils and major events involving segments of society and the state.

*Keywords: Possible reserve clause; Fundamental rights; Childhood education.*

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, na PUC/SP, em abril de 2011.

<sup>2</sup> Mestre em Educação e especialista em Direito Educacional. E-mail: carloseduardomoreira@yahoo.com.br

## Palavras Iniciais

Este texto apresenta resultados da pesquisa sobre o direito à educação no nível de educação infantil, em município catarinense, no segundo semestre de 2010, pelo curso de especialização em Direito Educacional da PUC/MG, na qual ficou evidenciada uma tensão permanente entre os direitos sociais básicos e o chamado princípio da reserva do possível.

Essa tensão é uma expressão clara da complexidade do atendimento aos direitos sociais básicos pelo Estado, em função das inúmeras demandas por parte da sociedade, especialmente dos mais pobres do país. A partir dessa tensão, há necessidade de os cidadãos conhecerem a organização e o funcionamento do Estado, destacando-se os chamados mecanismos e instrumentos de controle social, com o objetivo de garantir que o não atendimento do direito à educação seja realmente por motivos de total ausência de meios para efetivá-los pela Administração Pública, e não por incompetência ou negligência da autoridade constituída.

É significativo o fato de haver um número elevado de crianças que não conseguem frequentar instituições públicas municipais de educação infantil nesse município catarinense, segundo dados fornecidos pela supervisora da educação infantil da Secretaria Municipal de Educação (SME): 76.47% em 2004, 77.11% em 2007 e 67.19% em 2009. Esses dados confirmam que muitas crianças não estão sendo atendidas em seu direito fundamental à Educação Básica, conforme prevê o art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

De parte da SME, na fala dos especialistas da área de educação, diretoras de escolas e do atual secretário municipal de educação, afirma-se que não existem meios para garantir a todos esse direito, e que não há condições financeiras para ampliação, reformas e construção de mais escolas na rede de ensino, que pudessem comportar mais alunos nas instituições de educação infantil. Todavia, essas afirmações não são acompanhadas de dados efetivos que comprovem essa limitação. Até porque, nos últimos três anos, como foi noticiado

na imprensa regional, foram inaugurados mais três ginásios de esportes, com quadras polivalentes, com capacidade para comportar mais de 1.000 (mil) pessoas, em escolas de Ensino Fundamental, com recursos financeiros do Fundo Municipal de Educação (FME), criado no segundo semestre de 2009.

## Direitos fundamentais e cláusula da reserva do possível

O conflito entre a implementação dos direitos fundamentais e a cláusula de reserva do possível revela uma questão extremamente complexa e significativa em relação aos limites e possibilidades efetivas de o Estado atender a todos de acordo com o que é assegurado no texto constitucional, bem como as condições administrativas e financeiras reais para efetivação desses direitos, especialmente para a população mais pobre do país.

Considerados como direitos subjetivos positivados na CF/88 ou em normas infraconstitucionais (SIFUENTES, 2009), os direitos fundamentais são aplicáveis às relações das pessoas com o Estado e à própria sociedade. Não se restringem somente àqueles enumerados na CF/88, mas qualificados como fundamentais os direitos equiparáveis, pelo seu objeto e pela sua importância, aos direitos de natureza constitucional. À concretização dos direitos fundamentais, segundo Noberto Bobbio (1992), a partir da Proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral da ONU (1948), não cabe mais questionamentos sobre a existência e necessidade de sua aplicação, mas a criação de mecanismos de proteção e de efetivação, por meio de uma atividade estatal mais concreta para sua realização.

A atividade estatal se efetiva, principalmente por meio de políticas públicas, nas propostas programáticas da CF/88, que estão, em sua essência, ligadas, segundo Souza (2006), fortemente ao Estado, que determina como os recursos serão utilizados para o benefício de seus cidadãos. Da mesma forma, como o dinheiro, sob a forma de impostos, deve ser acumulado e investido e, no final desse processo, fazer a

prestação das contas públicas. Segundo Oliveira (2006, p. 251), as políticas públicas referem-se a “[...] providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados”. No caso do município em questão, na lei que cria o sistema municipal de ensino, no seu art. 4º, inciso III, prevê a elaboração e execução do Plano Municipal de Educação (PME), em consonância com as diretrizes do Ministério da Educação (MEC) e do Plano Nacional de Educação (PNE), o que possibilita a definição de prioridades, objetivos e metas para a política educacional desse município.

No exercício do poder de administrar a coisa pública, o administrador recorre à possibilidade de escolha entre tantas opções possíveis diante das metas a serem alcançadas, limitada pelos princípios e normas que integram a legislação do Direito Público. Mesmo com essas limitações, a municipalidade, em se tratando neste artigo de um ente federado municipal, tem autonomia para gerir a forma de investimento dos recursos financeiros, ou seja, a discricionariedade administrativa (DI PIETRO, 2007).

Esse espaço de autonomia permite à administração pública municipal - no caso desta pesquisa - definir o que convém e não convém ao interesse público, como justificativa da própria impossibilidade de o legislador catalogar na lei todos os atos administrativos necessários ao atendimento dos direitos fundamentais. A autonomia resultante do que a lei define permite que o Poder Público, além de atuar coerentemente com o princípio da legalidade, efetive políticas públicas presteza, perfeição e rendimento funcional, exigindo resultados positivos para o serviço público (MEIRELLES, 2007). Resultados que são consequências diretas da possibilidade de fato e de direito de escolha, que são próximos aos próprios objetivos do texto legal.

Dessa forma, a definição das políticas públicas, que pode ter ou não a interferência da população e a inclusão das suas demandas, deveria ser realizada a partir de um profundo diagnóstico da realidade social. Essas providências devem ser tomadas segundo as

possibilidades orçamentárias reais, por meio de uma “[...] fórmula eficaz de controle, pois coloca frente a frente às despesas e as receitas” (GIACOMONI, 2005, p. 64).

O controle do processo orçamentário do Estado está regulamentado na Lei nº. 101/2000, que inseriu novos mecanismos de restrição orçamentária, gerando novas responsabilidades para os administradores quanto à elaboração e execução do orçamento. Além disso, as demandas sociais são proporcionalmente maiores do que a capacidade de atendimento pela administração pública, limitando e restringindo o atendimento da prestação exigida. Assim, mesmo com as diferentes formas de controles social e judicial das políticas públicas, a execução orçamentária pode ser limitadora da capacidade do atendimento ao exercício dos direitos fundamentais. O que pode levar o Poder Judiciário a usar da razoabilidade na avaliação das possibilidades efetivas de utilização dos recursos financeiros disponíveis para investimento, fixando prazos compatíveis para a execução orçamentária.

Essa razoabilidade tem a ver com o princípio ou cláusula de reserva do possível, que, segundo Olsen (2008), condiciona a efetivação e garantia de direitos fundamentais aos indivíduos pelo Estado à prévia existência de recursos financeiros. Ou seja, o princípio refere-se à impossibilidade de atendimento geral sob o sacrifício de outros serviços públicos. Conforme Mânica (2007), a reserva do possível alargou seu âmbito de influência, arrastando outros conceitos diversos, na tentativa de “blindar” o erário público da interferência do Poder Judiciário.

Assim, a implementação pelo Estado dos direitos sociais, como a educação, estaria condicionada à existência de recursos públicos disponíveis. Com isso, se a União, Estados, Distrito Federal e Municípios não possuem recursos para executarem direitos sociais, estariam desobrigados de efetivá-los, independentemente das necessidades da sociedade. Ou seja, a realização de qualquer direito implica em um determinado custo financeiro, logo os direitos fundamentais poderiam ser encarados de maneira absoluta, pois estariam de igual forma, vinculados a limitações de natureza orçamentária.

Contrariamente, Canotilho (2000) afirma que não admite utilizar como justificativa o não cumprimento dos direitos sociais como alegação de que a sua efetivação só se realizará se os cofres públicos assim o permitirem, defendendo que os direitos fundamentais sociais consagrados em normas da CF/88 dispõem de vinculação normativa constitucional, e que “as normas garantidoras de direitos sociais devem servir de parâmetro de controle judicial, quando esteja em causa a apreciação da constitucionalidade de medidas legais ou regulamentares restritivas destes direitos” (CANOTILHO, 2000, p. 481 e 482).

Essa contradição remete a outro aspecto também significativo da questão, uma vez que o direito à educação é considerado um direito social fundamental, como aponta Joaquim (2009), deve ser tratado como prioridade na organização e definição das políticas públicas do Estado. Entretanto, a não existência de meios econômico-financeiros para o atendimento de um direito fundamental pelo Estado não exime a autoridade responsável na busca de soluções para resolver o não atendimento. E, caso não haja provas e esclarecimentos devidos (explicitação de justo motivo aferível) por parte da administração pública, os pais ou responsáveis devem agir em defesa do direito da criança, utilizando todos os instrumentos de proteção e garantias à educação de qualidade que a lei lhes faculta.

### **Direito à educação infantil**

O atendimento à infância no Brasil teve início com a ideia de “assistência” ou “amparo” aos pobres e “necessitados”, com o trabalho de associações filantrópicas ou de órgãos de assistência e bem-estar social, e não de órgãos educacionais nas diferentes esferas administrativas do país, como existem atualmente no Brasil (CORRÊA, 2007, p. 15).

A partir dos anos 80, no processo de discussão da nova constituição federal brasileira, o debate sobre a educação infantil evidenciou a necessidade de superar o caráter compensatório para um caráter “educacional ou pedagógico”. A educação infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento

integral da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, como está definido no art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Esse caráter educativo representou um grande avanço na Educação Básica e foi, primeiramente, consagrado no art. 227 da CF/88, que expressa claramente os direitos da criança, em destaque o direito à educação, incluído no Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, nos seguintes termos: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade [...]”. (BRASIL, 1988)

Também na LDB, ratificando o texto constitucional, encontra-se garantido, no art. 5º, §3º, o direito à educação e dever de educar do Estado, bem como as propostas de garantias e direitos para infância e adolescência no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

De uma forma geral, na CF/88 e na LDB esses avanços estão no reconhecimento de direitos específicos da criança, tanto como sujeito de direitos e “pessoa em condição peculiar de desenvolvimento”, como direito da própria família (arts. 6º, 205 e 227 da CF/88). Outra conquista fundamental é a atribuição de responsabilidade ao Estado, à família e à sociedade, por assegurar, com total prioridade, o cumprimento dos direitos da criança, com a oferta de creches e pré-escolas (arts. 208 e 227 da CF/88), concretizada pelos municípios, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado (art. 211 da CF/88). E, não menos importante, a caracterização da creche e pré-escola como instituições educativas, como estabelece o art. 208, no qual o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (inciso IV). Como instituições educativas, além das creches e pré-escolas, existem também os centros ou núcleos de educação infantil nos municípios brasileiros, particulares ou públicos, que compõem sistemas de ensino municipais ou estaduais (arts. 17 e 18 da LDB).



A CF/88 também consagrou um conjunto de princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado, que também se estende à educação infantil, dos quais destacamos: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade (art. 206, incisos I e VII da CF/88). No que se refere às condições de acesso, é necessário ressaltar que o Estado tem a obrigação de ampliar a oferta de vagas e impedir que sejam criadas regras internas dos sistemas de ensino, para restringir o acesso e a permanência a todas as crianças. No dizer de Oliveira (2007, p. 23), “este dispositivo, se transformado em realidade, avança em termos da efetivação da igualdade de todos perante a lei [...]”.

Outro aspecto importante, presente na CF/88, é o reforço da gratuidade no atendimento da educação infantil nos estabelecimentos oficiais de ensino. Conforme estabelece o art. 4º, inciso IV dessa lei, como parte integrante da Educação Básica, o que define, de uma vez por todas, a mudança da educação infantil da perspectiva da “assistência” ou “amparo” aos pobres e “necessitados”, para a especificidade de um trabalho educativo, realizado em instituições regulares de ensino.

No ECA, com relação à educação, segundo Corrêa (2007, p. 23), reafirma-se o texto constitucional e acrescenta alguns elementos importantes, especialmente para Educação Infantil, considerando a limitação na autodefesa das crianças em razão de sua pouca idade: “o direito de ser respeitado por seus educadores” (BRASIL, 1990, art. 53, inciso II do ECA). Outra definição importante é a garantia, como estabelece o art. 53, inciso V do ECA, do acesso à escola pública e gratuita próxima da residência do educando e, na hipótese de isso ser inviável no curto prazo, a exigência do transporte escolar gratuito. Essa definição foi em parte alterada, conforme o art. 4º, inciso X da LDB, com a seguinte redação: “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda a criança a partir do dia em que completar 4 anos de idade” (Lei nº. 11.700, 13 de junho de 2008). Infelizmente, muitos municípios não interpretam adequadamente a lei: “[...] passaram a atender em creches, no período

integral, apenas as crianças de 0 a 3 anos e as de 4 a 6, em pré-escolas, de turno parcial ou meio período” (CORRÊA, 2007, p. 26). Pela atual legislação, a educação infantil destina-se a crianças de 0 a 5 anos de idade.

Em relação ao financiamento do ensino público no país, especialmente da etapa da educação infantil, com a edição da Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006, foi dada uma “[...] nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e revoga os parágrafos 6º e 7º, que haviam sido inseridos pela Emenda Constitucional nº.14, de 12 de setembro de 1996” (SIFUENTES, 2009, p. 271).

Na Emenda Constitucional nº. 53 foi criado um mecanismo de ampla redistribuição de recursos vinculados à educação, destinados não apenas ao nível de ensino fundamental, mas a todos os níveis e modalidades da Educação Básica. E a metodologia de cálculo do valor a ser recebido pelos entes federados incorporou o número de alunos matriculados na educação infantil, informado pelo Censo Escolar, que é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), em parceria com os governos estaduais (secretarias estaduais de educação) e prefeituras municipais. Com essa incorporação, houve a ampliação do valor total dos recursos e garantiu-se a sua utilização também na educação infantil, o que não poderia ser feito quando da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006, instituído pela Lei nº. 9.424/96. Essa garantia permitiu o aumento dos investimentos financeiros na educação infantil e a melhoria da qualidade dessa etapa da Educação Básica, superando a ideia de “assistência” ou “amparo” aos pobres e “necessitados”, como citado anteriormente.

Mesmo assim, como o aumento dos investimentos financeiros, não houve a ampliação necessária do número de vagas. O que acaba exigindo a utilização de instrumentos ou mecanismos extrajudiciais e judiciais, para garantir aos portadores de direitos subjetivos a proteção e garantias dos direitos fundamentais. (JOAQUIM, 2009), Tais direitos são definidos pela sua “aplicação imediata”, ou seja,

sem necessidade de aguardar uma lei ordinária regulamentadora, como prevê o art. 5º, §1º da CF/88.

Os instrumentos preventivos ou extrajudiciais são aqueles utilizados para prevenir e até pacificar possíveis desacordos ou conflitos que não precisam ser resolvidos, necessariamente, por meio judicial. Também é significativa a ação do Ministério Público, quanto à ilegalidade de certas situações apuradas e o estabelecimento de prazos para eliminação do risco e/ou reparação do dano causado.

Outro instrumento importante é o Conselho Tutelar, definido pelo art. 131 do ECA, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança, aconselhando os pais ou responsáveis, bem como solucionando questões que envolvam a integridade física e moral da criança na escola e a defesa do acesso da criança a uma escola de qualidade o mais perto da sua residência (art. 53 do ECA). Esse Conselho é previsto no art. 88, inciso II do ECA, sendo fundamental para formulação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e para a fiscalização das ações do Poder Público, conforme Joaquim (2009).

Os principais instrumentos judiciais devem ser utilizados, segundo o mesmo autor, preferencialmente, depois de esgotados todos os instrumentos preventivos e conciliatórios, por meio de processo judicial, cabendo ao Poder Judiciário arbitrar uma solução para lesão ou ameaça ao direito (art. 5º, inciso XXXV da CF/88). Para isso, o acesso à jurisdição é garantido inclusive para os considerados despossuídos de condições para o pagamento de um profissional para representá-lo.

O Mandado de Segurança Individual, previsto no art. 5º, inciso LXIX da CF/88, ou Coletivo, conforme o art. 5º, inciso LXX da CF/88, e seu âmbito de atuação, em geral, segundo Sifuentes (2009, p. 239), “[...] deve ficar restritos a casos, isolados ou não, de negação de matrícula, pelos diretores das escolas”. Neste estudo, esses instrumentos são de fundamental importância, pois podem ser utilizados pelos partidos políticos, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída, ou, pelo menos, pelos pais ou responsáveis de

crianças que não estão encontrando vagas nas instituições públicas municipais de educação infantil. Como uma ação civil de rito sumaríssimo, com iniciativa de qualquer pessoa física ou pessoa jurídica, nos termos da lei, pode provocar o controle jurisdicional, em função de lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, podendo, a autoridade ser responsabilizada por ato ilegal ou abuso de poder (DI PIETRO, 2007). Pelo que foi possível verificar junto à SME e o setor jurídico da Prefeitura, não há registro de qualquer ação judicial motivada pela falta de vagas nas instituições públicas municipais de educação infantil.

Também o Ministério Público pode acionar a administração pública, “[...] em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis, ou seja, deve atuar na garantia da educação” (SIFUENTES, 2009, p. 255). Essa atuação se dá pela proposição de ação civil pública, para a proteção de interesse difuso ou coletivo, conforme o art. 129, inciso III da CF/88, bem como por uma atuação mais direta e transparente na chamada Curadoria da Infância e Juventude.

Recentemente, com as definições do Documento Final da CONAE (2010), que deveria ser encaminhado na forma de projeto de lei ao Congresso, para ser aprovado como novo Plano Decenal Nacional de Educação, aponta-se para um aumento no investimento na educação pública. O documento da CONAE, além do aumento significativo dos recursos do financiamento da educação, prevê novas estratégias de fortalecimento do controle social das políticas públicas, com a capacitação dos conselheiros municipais e maior controle por parte do governo federal e com a criação do “Sistema Nacional Articulado de Educação”.

O Sistema Nacional Articulado foi criado a partir da Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o art. 214 da CF/88, em conjugação com as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE). Essa articulação entre os sistemas municipais e estaduais, distrital e federal de ensino tem “[...] garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo território nacional, tendo como perspectiva a

superação das desigualdades regionais” (CONAE, 2010, p. 21). Essas diretrizes deverão fazer parte do futuro Plano Nacional de Educação (2011-2020), a ser aprovado na forma de lei, a partir dessa articulação, objetivando o desenvolvimento de políticas públicas educacionais que façam parte do regime de colaboração dos entes federados e das instituições privadas de ensino com os órgãos de Estado. Como forma de consolidação dessas políticas públicas, espera-se a elaboração participativa de Planos (decenais) que contenham diretrizes, metas, estratégias e objetivos, que devem transformar-se em projetos de lei (municipal, estadual e federal) de iniciativa do Poder Executivo, com status de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os arts. 23, 206, 211 e 214 da CF/88.

### **Mecanismos e instrumentos de controle social**

Em relação aos conselhos municipais de educação, percebe-se o alto grau de dependência e domínio do Poder Executivo Municipal (CURY, 2000). Os conselhos não conseguem cumprir as atribuições básicas de qualquer conselho municipal (consulta, normatização, fiscalização e deliberação). Há também os conselhos que “só existem no papel”, conhecidos como inoperantes, que foram criados em função da exigência legal de órgãos estaduais e federais, nos editais dos programas, e como pré-requisito na aceitação de projetos municipais.

No caso do CME e do Conselho do FUNDEB do município em questão, como órgãos de mediação entre o Estado e a sociedade, criados por leis municipais em 2007 e 2009, respectivamente, há artigos que indicam a competência de participar e exercer o controle social efetivo da política educacional municipal.

Já na lei municipal que cria o Conselho do FUNDEB, o art. 5º, incisos I e V, estabelece como principais competências deste Conselho: “acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo” e “emitir parecer sobre as prestações dos recursos do fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal”. Essas competências permitem ao Conselho

o acompanhamento de toda a movimentação mensal dos recursos financeiros do FUNDEB, o que não tem acontecido em função do não envio mensal da prestação de contas ao Conselho pelo chefe do executivo municipal. E, segundo a atual presidente do Conselho, “no início deste ano foram enviadas prestações de contas sem o detalhamento devido, o que não permitiu a fiscalização efetiva dos recursos financeiros gastos no ensino público municipal”.

Já a presidente do CME, perguntada sobre o mesmo assunto, respondeu que os conselheiros nunca fizeram nenhum pedido ou discutiram sobre qualquer forma de controle e fiscalização dos recursos financeiros do sistema municipal de ensino. Outra dificuldade, apontada pela atual presidente do Conselho do FUNDEB, é a falta de condições (tempo e transporte disponíveis), para a supervisão das obras e aquisições feitas pela Prefeitura, que se utilizam dos recursos do Fundo.

Nesse contexto, o Poder Público Municipal, segundo a atual assistente social da SME, definiu um processo seletivo de crianças para as creches e pré-escolas, conforme as definições do Regimento Escolar Unificado (2010) do sistema municipal de ensino, definida a sua criação em lei complementar. Em conformidade com o art. 52 desse Regimento, para efetivar a inscrição nas instituições de ensino de educação infantil, devem ser observados os seguintes critérios: ter idade mínima de 4 (quatro) meses para matrícula no berçário, existência de espaço físico na instituição de ensino, com prioridade no atendimento aos filhos de mães que trabalham fora, possibilidade de atendimento às crianças de famílias com renda superior a 4 (quatro) salários mínimos, desde que haja vaga na turma; atendimento dos filhos de funcionários da Prefeitura, de acordo com as vagas existentes na instituição de ensino; não há permissão para que professoras tenham seus filhos como alunos, na turma sob sua regência, as funcionárias, mães de alunos atendidos na mesma instituição de educação infantil, ficam cientes de que não podem dar atenção especial ou individualizada a seu filho; a criança pode frequentar período integral ou parcial, conforme parecer técnico da assistente social da SME.

O parecer técnico da assistente social é elaborado segundo a “ficha de avaliação social”, elaborada pela mesma, preenchidas em visitas domiciliares ou no próprio local de trabalho do pai ou responsável, com o registro das seguintes informações: Identificação, composição familiar, situação habitacional, dinâmica familiar, condições de saúde da família, concessão de vaga e concessão de período. Segundo a assistente social, até julho de 2010 foram de 475 (quatrocentas e setenta e cinco) entrevistas. Após a entrevista, esse profissional orienta as diretoras das instituições de educação infantil para avisar as famílias quanto ao resultado e, quando não há vaga, conversa pessoalmente com os pais ou responsáveis para encontrar, segundo ela uma solução para o problema. Ainda segundo a assistente social, é oferecido às famílias outras opções de instituições de educação infantil, em outros bairros do município e a maioria das famílias querem seus filhos em tempo integral na escola, mas existe a orientação para que os matriculados fiquem somente meio período, pois não se tem condições de atender a todos em tempo integral.

No caso das presidentes dos conselhos de educação, quando perguntadas sobre a matéria, afirmaram que não tinham conhecimento de casos de crianças sem escola e também afirmaram que a Secretaria está tentando resolver o problema da infraestrutura das escolas. Perguntou-se, também, se algum representante do CME participou do processo de elaboração e discussão do novo Plano Plurianual (PPA), que define os investimentos na educação municipal, especialmente sobre as ampliações, reformas e construções de instituições públicas municipais de educação infantil.

### **Considerações Finais**

Os mecanismos e instrumentos de controle social podem contribuir para a efetivação do direito fundamental à educação de crianças de 0 a 5 anos, a se matricularem em instituições públicas municipais de educação infantil, no município catarinense dessa pesquisa.

A contribuição para a efetivação do direito à educação pode ser dar de várias formas. A primeira delas é a reestruturação do plano de

trabalho do CME e do Conselho do FUNDEB, que deve incluir, entre outros requisitos, o acompanhamento e a fiscalização periódica da prestação de contas dos recursos financeiros da educação municipal, conforme lei de criação desses conselhos, procurando identificar como os recursos financeiros estão realmente sendo gastos, e qual é a real capacidade de investimento do município. Pelo princípio da discricionariedade nas políticas públicas, os administradores têm liberdade para fazer escolhas e traçar metas para o seu governo, especialmente, a forma de gerir o investimento dos recursos financeiros, tanto na aplicação das verbas orçamentárias como nas obras a serem feitas.

A segunda contribuição que deverá envolver diretamente o Conselho da Criança e do Adolescente do município é organização de um grande evento na cidade, contando com a presença de várias instituições, entidades e segmentos da sociedade local e, especialmente, representante do Poder Judiciário, para que sejam debatidos os principais entraves e desafios no atendimento às crianças em instituições públicas municipais de educação infantil. Nesse debate, é fundamental problematizar a argumentação da falta de recursos financeiros por parte do Poder Público Municipal, que justificaria a impossibilidade de garantir o acesso e a permanência para todas as crianças em idade de atendimento, nas instituições públicas de educação infantil. Ao mesmo tempo é imprescindível que os representantes do Poder Público Municipal justifiquem publicamente quais são as ações que estão sendo realizadas, para resolver o *déficit* de vagas na educação infantil do município e qual é a previsão para que as crianças que precisam de creches e pré-escolas possam ser atendidas.

É importante destacar que o processo seletivo atual, com critérios sociais eliminatórios, para a efetivação de matrículas em instituições de educação infantil do município, acontece anualmente, sendo coordenado pela SME. Nesse processo, o direito à educação é apresentado aos pais ou responsáveis dos “candidatos” como uma “concessão”, como está anotado na ficha de avaliação social da assistente dessa Secretaria, em anexo.

A expressão “concessão” revela o caráter inconstitucional do processo seletivo, pois trata um direito fundamental, consagrado na atual CF/88 e na lei orgânica da educação nacional, LDB, como se fosse uma concessão da Secretaria e, por extensão, da Prefeitura, ao garantir acesso de crianças à educação infantil. Um ato que precisa ser invalidado, como foi citado anteriormente, pois viola o direito fundamental, que precisa ser protegido e regulado também pelo Poder Judiciário. Dessa forma, é imprescindível uma atuação mais efetiva e presente do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, especialmente, a política educacional, uma vez que há crianças que não podem exercer o “direito de serem educadas”.

A terceira contribuição na utilização dos mecanismos e instrumentos de controle social é ampliar os meios de publicização da política educacional do município, por meio de boletins impressos e/ou eletrônicos, *sites* oficiais, programas de notícias em rádio local, criação de coluna de notícias em jornais de circulação

local e/ou regional e a realização de conferência municipal de educação com representantes de todos os segmentos sociais, para avaliar a política educacional e estabelecer novas prioridades, objetivos e metas para o Sistema Municipal de Ensino.

A quarta contribuição do controle social é a publicização das reais possibilidades orçamentárias do município. O que pode justificar a aplicabilidade do “princípio da reserva do possível”, como forma de desobrigar o Poder Público Municipal de atender os direitos sociais, independente das necessidades da sociedade em geral, desde que seja por “justo motivo aferido”.

Enfim, o direito à educação não é um tema a ser debatido como possível ou não. Mas efetivado como consequência de políticas públicas, que realmente priorizem e viabilizem o atendimento aos direitos fundamentais da criança de 0 a 5 anos, como determinam os arts. 208 e 227 da CF/88 e 53 do ECA. E, para isso, é imprescindível que se efetive o controle social.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto-lei nº. 6.278, de 29 de novembro de 2007, Altera o Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial**, Brasília, 30 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.eduardobarbosa.com/downloads/pdf/DECRETO%20N6278.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- BRASIL. Decreto-lei nº. 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado. **Diário Oficial**, Brasília, 18 set. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6571.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6571.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial**, Brasília, 9 mar. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2010.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº. 059, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial**, Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.revistajuridica.com.br/content/legislacao.asp?id=97550>>. Acesso em: 19 jul. 2010.
- BRASIL. Lei nº. 8069, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e o Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 10 de jul. 2010.
- BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- BRASIL. Lei nº. 9.424, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial**, Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- BRASIL. Lei nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Disponível em: **Diário Oficial**, Brasília, 05 mai. 2000. <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2000/101.htmf>>. Acesso em: 29 mai. 2010.
- BRASIL. Lei nº. 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 jan.

2001. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos\\_avulsos/miolo\\_PNE.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf)>. Acesso em 8 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº. 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial**, Brasília, 17 mai. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2010.

BRASIL. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. **Diário Oficial**, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2010.

BRASIL. Lei nº. 11.700, de 13 de Junho de 2008. Acrescenta inciso X ao *caput* do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial**, Brasília, 16 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros Básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil. Brasília: MEC, SEB, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CORRÊA, Bianca Cristina. Educação Infantil. **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição federal e na LDB**. 2 ed. Romualdo Portela de Oliveira e TheresaAdrião (organizadores). São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

CURY, C. R. J. A educação superior brasileira na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In. CATANI, A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: [s.n.], 1998, p. 75-81.

CURY, C. R. J.. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In. FERREIRA, N. S. C. AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DOCUMENTO FINAL - CONAE. Brasília: MEC, 01 de abril de 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)> Acesso em: 28 jul. 2010.

FUNDEB - MANUAL DE ORIENTAÇÃO. Brasília: FNDE/MEC, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

JOAQUIM, Nelson. **Direito educacional brasileiro** - história, teoria e prática. Rio de Janeiro, Livre Expressão, 2009.

LÜDKE, Menga. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestação e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. In. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, Jul./set. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O Direito à Educação. Gestão, Financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. Romualdo Portela de Oliveira e TheresaAdrião (organizadores). 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 43-62.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

ORIENTAÇÕES AO DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - FUNDAMENTOS, POLÍTICAS E PRÁTICAS. Brasília: UNDIME, 2008.

SIFUENTES, Mônica. **Direito Fundamental à Educação** - aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. 2 ed. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros editora, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In. **Sociologias**. n.º. 16. Junho/dezembro 2006, p. 28-69.

# A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência

The government auditing as a tool for promoting transparency

---

**Marcus Vinicius de Azevedo Braga<sup>1</sup>**

## **Resumo:**

Este artigo analisa as possibilidades e os ganhos na utilização da auditoria governamental como ferramenta de avaliação e melhoria gerencial dos processos de transparência da gestão pública. Discutindo uma questão central acerca das formas de ajuda que a auditoria pode dar à transparência na gestão pública, o trabalho mostra, com base em revisão bibliográfica, as possibilidades e dificuldades encontradas neste processo.

*Palavras-chave: Auditoria; Transparência; Gestão pública.*

## **Abstract:**

This article examines the possibilities and gains in the use of government auditing as a tool for assessing and improving management of the processes of transparency in public administration. Discussing a central question about how can auditing provide transparency in public management, the paper shows, based on literature review, the possibilities and difficulties encountered in this process.

*Keywords: Auditing; Transparency; Public Administration.*

---

<sup>1</sup> O autor é Mestre em Educação (UnB) e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU/PR). E-mail: acervobraga@gmail.com

O presente artigo pretende analisar as possibilidades e os ganhos na utilização da auditoria governamental como ferramenta de avaliação e melhoria gerencial dos processos de transparência da gestão pública.

A abordagem desse tema pode se dar de duas maneiras: a primeira, relacionada à divulgação dos resultados obtidos nos trabalhos de auditoria para o público, como um processo de transparência administrativa, na busca de melhorar a *accountability* dos órgãos públicos. O segundo, que será a linha temática adotada, procura utilizar a avaliação de processos por meio de auditoria como um auxiliar na aferição da transparência e de produção de recomendações gerenciais, que possibilitem o aprimoramento desse processo na gestão.

Assim, a questão principal desse trabalho é: de que forma a auditoria pode auxiliar na promoção da transparência da gestão pública. As análises para se responder a essa questão central serão oriundas da revisão bibliográfica sobre a matéria, de forma a encontrar nos autores e na legislação, indicações que possibilitem ilustrar o tema e que sirvam de base, dado o escopo limitado, para outros estudos, com interações no campo de pesquisa, de forma a efetuar os aprofundamentos necessários.

## O que é transparência?

O presente tópico busca analisar as definições de transparência na literatura e evidenciar o seu caráter processual e gradativo, o que permite a sua relação com a utilização da auditoria como mecanismo de avaliação.

A transparência é um assunto que se tornou vulgarizado no Brasil por dois fatores históricos, complementares e concomitantes. Os cidadãos demandam, em um contexto democrático, acesso à informação, conhecimento da atuação do Estado e do destino eficiente de seus tributos. Da mesma forma, o fim do regime de exceção do governo militar inaugurou uma nova etapa de aprendizado democrático para a sociedade brasileira, com o fortalecimento das instâncias de participação popular e das atuações sistemáticas e pontuais dos cidadãos e da imprensa, no acompanhamento da coisa pública.

Nessa mesma conjuntura, o avanço tecnológico permitiu que as distâncias se encurtassem e que fosse possível, apenas com o manuseio de teclado, acessar de nossa residência informações diversas sobre pessoas e organizações de todo o mundo, inclusive sobre a atuação do Estado na prestação de serviços públicos.

Essa conjunção de fatores, que catalisou a nossa sociedade da década de 1990 até os dias atuais (2011), materializou-se em normas, procedimentos e movimentos de grupos organizados, dentro e fora dos governos, na construção de uma gestão transparente, em um processo considerado sem volta.

Nesse sentido, pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Essa definição suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de publicação de determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois detém-se na garantia de acesso às informações de forma global, não somente àquelas que se deseja apresentar.

A transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública (HAGE, 2010). Ela permite que a gestão seja cotejada e avaliada cotidianamente e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras (TREVISAN et alli, 2003). Sem transparência, o controle social caminha às escuras e o próprio governante pode deixar de captar situações indesejáveis na máquina estatal por ele comandada.

O que caracteriza a transparência é o seu aspecto proativo, ou seja, de não existir, via de regra, a necessidade de o cidadão buscar informações via requerimento. Essa postura proativa traz benefícios aos governos, pois melhora o fluxo das informações gerenciais com os cidadãos, contribuindo para a eficiência da ação governamental (DARBISHIRE, 2009),



fortalecendo a governança e a materialização dos direitos sociais à população.

Esse novo cenário demanda muitos estudos, pois o quadro que temos é o de que:

(...) de fato, com as tecnologias, a sociedade capitalista tornou-se muito mais dinâmica, complexa e, de algum modo, as ações humanas agora estão cercadas de instrumentos reais que possibilitam transparência e controle fiscal e social. Dessa maneira, a presença do Poder Público em quase todas as nossas ações diárias levou a um estreitamento da distância entre o cidadão e o Estado, em parte pela transparência, pelos mecanismos de controle e, em outra parte, pelas ações e reações dos sujeitos, ao reinvidicarem como seus os direitos sociais (SILVA, 2010, p. 14).

Entretanto, assim como a globalização carrega em si uma visão mítica de homogeneização, a transparência da gestão e a possibilidade de participação pelo universo digital atrelam a si também esse papel de panacéia solucionadora de todas as questões e contradições inerentes à participação popular nas políticas sociais. Isso se dá pelo fato de vivermos em um momento de mistificação da tecnologia, pois:

O universalismo é um valor, a globalização e a mundialização são realidade. Internet, rede mundial e global não são, contrariamente ao discurso dominante, a encarnação da referência universalista da comunicação. É simplesmente uma rede técnica que se inscreve numa economia global indiferente às fronteiras. Assim como a CNN não é a “primeira rede de informação mundial”, mas simplesmente uma rede americana de notícias, cujo ponto de vista sobre a informação mundial é, acima de tudo, um ponto de vista americano (WOLTON, 2004, p. 69).

Essa disponibilização de dados, bem como os mecanismos de denúncia, também segue essa lógica de poder, convidando-nos muito a observar e a agir pouco. “Observar não é agir. Se não, não haveria diferença entre jornalistas e homens políticos (WOLTON, 2004, p.78)”. A dimensão digital da participação não pode desprezar a sua dimensão política, verificando no plano concreto a realidade apresentada no plano virtual.

A tecnologia fetichizada, que suporta os mecanismos de transparência dos órgãos públicos empresta-lhes o caráter de absolutismo, de acesso irrestrito a tudo e a todos, ignorando o aspecto político envolvido nessa questão. Podemos, dessa forma, dizer que a transparência tem um caráter

processual, de construção, que envolve, dentro da teoria clássica da comunicação<sup>2</sup>, um emissor, um receptor, o meio e a mensagem. A transparência é um processo comunicativo.

Cabe registrar que esse receptor nem sempre é identificado, sendo, por vezes, idealizado na construção do público alvo a que se destina. Parafraseando a língua portuguesa, a transparência pode ser uma oração de sujeito oculto ou indeterminado. Mas, esse sujeito destinatário das informações, via de regra existe, em um momento presente ou futuro.

Em termos legais, a alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Capiberibe, a Lei Complementar nº 131/2009, propiciou o respaldo à transparência na Administração Pública, corrigindo essa lacuna na Carta Magna de 1988, quando tratou, na Seção I do Capítulo IX, da “Transparência da gestão fiscal”:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação

**2 Conforme Sampaio (2001), o modelo criado em 1949 por C.E.Shannon e W.Weaver, concebe a comunicação como uma transmissão de sinais, destacando os conceitos como os de emissor, destinatário, código, sinal, informação, codificação e decodificação, sendo um modelo linear da comunicação, visto como um processo de transporte da informação de um ponto A (o emissor) para um ponto B (o receptor), reduzida a comunicação a uma questão de transporte, no qual as mensagens e significados são tratados como meros sinais a serem identificados e decodificados por um receptor.**

disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

De modo a definir claramente como deve se dar essa transparência, no âmbito governamental, dando concretude a essa questão, ainda que a lei citada careça de parâmetros escalonados, tratando ainda a questão da transparência de forma absoluta.

A transparência, em muitos fóruns de discussão, termina por ser tratada como uma questão imaterial, abstrata. A proposição desse trabalho aponta uma transparência concreta, processual, escalonada e medida; que se apresenta em atitudes determinadas da gestão.

Outro normativo importante para a transparência foi o projeto de lei sobre acesso a informação (PLC nº 41/2010). O Governo Federal, na gestão do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, enviou ao congresso essa proposição de legislação e são dignos de destaque os seguintes trechos desse projeto de Lei que falam diretamente sobre o conceito de transparência:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Art. 41. O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública.

A questão da transparência mais uma vez toma força nos normativos legais, ligada ao aspecto processual, envolvendo, inclusive o fomento à cultura de transparência e o fornecimento de dados em linguagem acessível, sem barreiras técnicas. A transparência, assim, rompe com os liames da questão orçamentária-financeira e passa a incorporar a gestão pública de forma global, envolvendo processos administrativos, a gestão de pessoal e de documentos, a eficácia e a eficiência no atingimento das metas pelos órgãos públicos.

O processo de transparência é uma relação comunicativa entre cidadãos e governos, em que pela clássica teoria da Agência (SLOMSKI, 2009), em uma visão contratualista de Estado, os governos (Agente), por pressão da população (principal), desenvolvem mecanismos de transparência, de modo a mitigar a assimetria informacional entre eles, no processo de delegação de poderes dos cidadãos ao Estado. Explica melhor essa teoria o autor no trecho:

Assim como nas empresas privadas, não é possível monitorar todas as ações dos servidores públicos, pois o agente (gestor eleito-prefeito, no município) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige do que o principal (cidadão). Gera-se, assim, assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe, com certeza, se o agente está maximizando o retorno de seu capital na produção de bens e serviços como ele desejaria. Por outro lado, existe também a assimetria interna, haja vista que os servidores públicos, na qualidade de agentes, possuem mais informações sobre suas áreas de atuação do que o gestor eleito, na condição de principal. Dessa maneira, o prefeito (Agente de 1º estágio) não tem informações suficientes para saber com exatidão se todos os componentes da cadeia agente-principal, nos mais diversos estágios,

estão seguindo as suas diretrizes, a fim de alcançar a maximização do que ele deseja para prestar contas ao cidadão (principal) (SLOMSKI, 2009, p. 33).

Nessa modelagem está embutida a ideia de que o governo patrocina as avaliações de transparência de seus subordinados, como instrumento de controle e de governança, o que inclui a transparência como elemento de fortalecimento do controle primário da gestão (BRAGA, 2010). A transparência tem várias dimensões: política, social, gerencial e comunicativa.

Esse jogo de busca pela informação e de garantia de atuação do agente em prol do principal, necessita de uma estrutura de transparência concreta, sedimentada, para suavizar as lacunas informacionais, como demanda do jogo democrático em uma sociedade de alto grau tecnológico.

A questão da transparência reclama estudos mais detalhados. Reportagem do Jornal Valor Econômico de 12 de abril de 2011 (BASILE; LYRA, 2011) indica que o Brasil vai liderar uma estratégia internacional de transparência, envolvendo metas a serem cumpridas pelos países signatários. Essas metas, em um total de dezesseis, são definidas a partir de quatro critérios: transparência e democratização financeira; abertura das informações patrimoniais de agentes políticos; acesso a informações pelo público e participação dos cidadãos no acompanhamento e controle das contas do governo. Elas constituem quesitos, eixos de avaliação do grau de transparência daqueles países, definindo de forma objetiva o que é ser um governo aberto ou não.

Da mesma forma, estudos de Cappelli, Leite e Araújo (2010) apresentam que o avanço da transparência no campo normativo demanda modelos que permitem a verificação desse grau de transparência, indicando características que devem estar presentes em uma organização para ser considerada transparente em um determinado nível.

Esses princípios organizam-se, segundo os autores (2010), na forma de estágios, como modelo misto de progressão em linha, mas em que a o estágio avança como um todo, definidos como “degraus de transparência”, uma taxonomia desses princípios. Esses degraus são:

- DEGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

- DEGRAU 2 – Usabilidade

A transparência é realizada através das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.

- DEGRAU 3 – Informativo

A transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

- DEGRAU 4 – Entendimento

A transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

- DEGRAU 5 - Auditabilidade

A transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 101-102).

Esses degraus apresentam um modelo objetivo de quesitos para avaliação do nível de transparência, a exemplo do padrão que existe para os critérios internacionais (BASILE; LYRA, 2011) reportados anteriormente.

O simples fato de tornar os dados disponíveis não faz de uma organização transparente. Esse processo envolve itens, que se relacionam às várias dimensões do ato comunicativo. Existem questões que envolvem o preparo e a qualificação do receptor, a forma de disponibilização dos dados pelo emissor, entre outras. Cabe avançar às classificações das organizações e à promoção da transparência em critérios objetivos.

Essas questões fundamentais para a materialização da transparência convivem com o mundo concreto da gestão e demandam instrumentos de avaliação sistemática, que permitam ao governante aferir o andamento da transparência como valor na sua gestão e que possibilitem a emissão de recomendações gerenciais para a correção de rumo, no sentido do órgão prosseguir nos estágios de transparência.

### **A auditoria governamental como promotora da transparência**

Este tópico busca entender a auditoria como um instrumento de avaliação dos processos de transparência. Inicialmente, cabe refletir sobre o conceito de auditoria como um mecanismo que visa à avaliar a gestão pública, emitindo uma opinião e apresentando sugestões de medidas corretivas e preventivas. Pode-se dizer que a auditoria é:

O conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle em busca de melhor alocação de recursos, não só atuando para corrigir desperdícios, como inibir a impropriedade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos e contribuir para agregar valor ao corpo gerencial (CASTRO, 2009, p. 164).

A auditoria é uma ferramenta do campo público e privado. No âmbito do setor público, recebe de alguns autores a denominação de Auditoria Governamental. Estudo da Associação dos Tribunais de Contas assim a denomina:

AUDITORIA GOVERNAMENTAL: exame objetivo, sistemático e independente, pautado em normas técnicas e profissionais, efetuado em entidades estatais e paraestatais, funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e na guarda e aplicação dos recursos, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno, por servidores públicos integrantes do quadro permanente das EFs, denominados de profissionais

de auditoria governamental, através de levantamentos de informações, análises imparciais, avaliações independentes e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em provas, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e preservação do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública (BRASIL, 2010b, p.11).

Todos esses conceitos ligam-se à avaliação de uma situação concreta - seja um programa de governo, um processo de gestão ou uma organização pública - com a finalidade de avaliar essa situação à luz de parâmetros definidos. A auditoria, que já foi um instrumento voltado exclusivamente à detecção de erros e fraudes, avançou no sentido preventivo e orientador, como um elemento externo de auxílio à gestão, de forma sistemática, documentada e independente, sendo essa informação geradora de um produto a ser encaminhado a um destinatário interessado (BRASIL, 2010).

A obtenção de informações com fins gerenciais pode se dar de várias formas: pesquisas acadêmicas, levantamentos, consultas diretas, etc. Entretanto, o uso de uma ferramenta como a auditoria permite uma análise sistemática, com escopo definido, com procedimentos específicos para consignar todas essas conclusões em um relatório, que diante do diagnóstico da situação encontrada, emite recomendações que serão acompanhadas e discutidas ao longo da gestão, em outros momentos de interação.

A classificação dotada pelas normas de auditoria do TCU (BRASIL, 2010) indica dois tipos de auditoria, de acordo com a sua natureza:

Auditorias de regularidade que objetivam examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis.

Auditorias operacionais, que objetivam examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (BRASIL, 2010, p.14).

Apesar da transparência, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ser imposição oriunda de uma norma; pelo caráter processual da transparência, pela sua peculiaridade, variando de organização para organização, a presente pesquisa defende que a auditoria operacional, pela sua análise das dimensões de eficácia e de eficiência, poderia servir melhor à análise da transparência das organizações. As auditorias operacionais:

(...) possuem características próprias que as distinguem das auditorias tradicionais. Ao contrário das auditorias de regularidade, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais (ISSAI 3000/1.2, 2.2, 2004; ISSAI 400/4,21, 2001). Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (ISSAI 3000/1.8, 2004) (BRASIL, 2010a, p. 13).

Pela natureza da atividade de transparência e pela diversidade de soluções que podem surgir na gestão, esse instrumento mostra-se mais adequado à análise demandada, do que a uma auditoria de regularidade, pois:

Nas auditorias de regularidade, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude. Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. Tais relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (ISSAI 400/2-3, 2001)(BRASIL, 2010a, p.13).

Uma abordagem biunívoca, de subsunção, de verificação estrita do cumprimento das normas previstas no campo da transparência, não contribuiu tanto quanto uma análise dos resultados conjugada

aos meios para alcançá-los, como se dá pela análise efetuada por uma auditoria operacional. Pretende-se com esse estudo, então, propor a Auditoria Operacional como um modelo de auditoria sobre os mecanismos de transparência, entendendo-se que essa transparência é um componente do Controle Interno Administrativo ou Controle Primário (BRAGA, 2010), como elemento que possibilita um melhor acompanhamento dos processos pelo próprio gestor, conduzindo a eficiência da gestão e o acesso aos direitos sociais.

Definido o instrumento, pode-se enriquecer o estudo fazendo-se uma simulação de como seria uma auditoria operacional em uma escola técnica estadual, por exemplo, apresentando as possibilidades desse instrumento na promoção da transparência.

### **Exemplificando a utilização da auditoria na promoção da transparência.**

De modo a exemplificar a proposição deste trabalho, vamos tomar uma escola de educação profissional e tecnológica, as chamadas escolas técnicas - no caso uma pertencente à rede estadual de ensino - como exemplo de uma auditoria de natureza operacional, para avaliar a sua transparência, sintetizando o conteúdo abordado até o presente momento.

A auditoria operacional inicia com a seleção do tema, o que, neste caso, já está posto - a transparência. Entretanto, ainda assim se faz necessário identificar, de forma mais própria, o escopo a ser executado, em relação à profundidade das análises requeridas.

Conforme Madrid (2008), os principais critérios para essa delimitação são: o valor agregado à fiscalização (verificar o que tem sido menos auditado); os riscos e incertezas (aquilo que pode afetar os objetivos); e o interesse social do tema (a importância para a comunidade).

No caso da escola técnica, podemos apresentar vários processos que demandam transparência e enquadram-se nos critérios citados: contratação de professores efetivos e temporários; admissão de alunos em projetos de extensão que envolvem a comunidade;

aquisições e contratações de bens e serviços; escolha das áreas dos diversos cursos técnicos a serem ofertados; e seleção de bolsas de estudo para atividades de pesquisa na comunidade.

Da mesma forma, na análise desse processo, faz-se necessária a identificação dos grupos que são *stakeholders*<sup>3</sup> e, ao mesmo tempo, do público-alvo do processo de transparência. Podemos citar em nosso exemplo hipotético os seguintes grupos: a representação da Secretaria Estadual de Educação na região; os alunos; os professores; as famílias; os sindicatos; e o empresariado local.

Dessa relação dos destinatários da informação propiciada pela transparência e pelos processos selecionados, podemos escolher, para fins didáticos, a seleção para bolsas de estudo, por envolver de um modo geral todas as partes interessadas por, ter relevância (remuneração) e pela baixa transparência, por ser um processo interno. Hipoteticamente, a Secretaria Estadual de Educação publicou diversas normas sobre a transparência não só dos processos financeiros, mas também dos processos seletivos e de concessão de bolsas para as suas unidades subordinadas, indicando cinco critérios graduais de avaliação: acesso; utilidade; conteúdo; clareza e auditabilidade. Todos, critérios definidos em parâmetros objetivos que permitem classificar as unidades em A, B e C, no que tange a transparência de processos, em um processo educativo.

No prosseguimento da auditoria, faz-se necessário um estudo preliminar da legislação e dos processos envolvidos na concessão de bolsas para pesquisa, identificando os pontos críticos que devem ser objeto de transparência, a luz do público-alvo e dos normativos pertinentes. Para fins do exemplo em comento, identificamos três pontos críticos: a confecção da planilha de pontos do processo seletivo obtidos pelo candidato; os alunos inscritos e seus requisitos; e o resultado final da seleção. Nesse aspecto, conforme Madrid (2008), nos cabe identificar, antes do início da auditoria, os dados tabelados a seguir:

<b>Tópico estudo preliminar</b>	<b>Dados coletados</b>
Conhecimento do processo	Verificou-se que anualmente existem dois processos seletivos de bolsas para pesquisa, publicados por edital, abertos para alunos a Escola Técnica Estadual Xe de outras da rede pública e particular no município e da sua região metropolitana. O edital prevê, também, a oferta de bolsas financiadas por empresas privadas, incluídas no processo de seleção, de forma a ampliar as pesquisas de interesse destas, na forma de parceria. Nunca houve avaliação de transparência no processo de bolsas. A unidade declara-se no nível A (maior) de transparência nesse processo, na sua auto-avaliação do ano anterior.
Análise do contexto	Denúncias aos órgãos de controle indicam dificuldade dos envolvidos de tomar conhecimento das regras e dos critérios da seleção de bolsas, além de serem registradas denúncias de favorecimento de empregados das empresas financiadoras e de filhos de servidores da Escola técnica.
Grau de confiabilidade dos controles internos	Análise preliminar dos documentos normativos indica baixa publicidade do processo de seleção de bolsas.
Objetivos da auditoria	Analisar os processos de transparência da seleção de alunos para bolsa de pesquisa, com a indicação de atendimento dos normativos da Secretaria de Educação e a proposição de medidas corretivas, verificando se a escola encontra-se no nível indicado.
Perguntas básicas da auditoria	Os pontos críticos do processo tem tido a transparência necessária? Apenas a transparência dos pontos críticos atende à legislação e é capaz de inibir situações de risco? É possível incrementar outros meios de transparência ao processo a luz do público-alvo? Dentro dos critérios da Secretaria de Educação, a escola realmente está no padrão A?
Dificuldades na obtenção dos dados	Como o processo é conduzido em todas as etapas pelos professores que coordenam as linhas de pesquisa, se prevê a dificuldade de se obter informações.
Crítérios de avaliação da auditoria	Processos críticos publicados na internet e em local público, em linguagem clara; Processos críticos divulgados em local que permita a sua comparabilidade e auditabilidade; Fornecimento de dados úteis e relevantes pelos processos críticos ao público-alvo, para que se possa garantir a isonomia e o respeito aos direitos envolvidos.

### 3 Partes interessadas

Com base nesse levantamento, e com o devido planejamento, a equipe pode efetuar os testes de auditoria em campo, coletando as informações necessárias e utilizando técnicas próprias para cada caso. Concluído os testes, a equipe pode se reunir com a direção da escola para o intercâmbio das informações consignadas, na busca de esclarecimentos adicionais, colhendo manifestações por escrito, se necessário.

Os pontos identificados serão registrados em um relatório, a ser encaminhado para o demandante, a Secretaria Estadual de Educação e para a Escola Técnica, já contendo as recomendações corretivas, de forma a sanar as situações apontadas. Devido a sua natureza operacional, a equipe de auditoria pode apresentar sugestões de melhoria, inclusive aproveitando as boas práticas coletadas de outras unidades em trabalhos dessa natureza.

De forma simples, buscou-se apresentar um exemplo de como a auditoria pode contribuir para o incremento da transparência, com um instrumento de avaliação, proposição e monitoramento. A utilização dessa ferramenta pode contribuir em vários aspectos com a gestão, pois a avaliação e a melhoria da transparência propiciam para a gestão do ente vários avanços, em especial:

- A. Controle Social:** o controle social pode se converter em um grande auxiliar do gestor, indicando pela denúncia e pelo acompanhamento da gestão as situações impróprias que estão afetando à população;
- B. Controle Primário:** sendo uma das componentes do controle primário, ou seja, aquele promovido pelo próprio gestor nos seus processos (BRAGA, 2010), a transparência permite verificar o acesso ao fluxo de informações, evitando informações ocultas e tornando claras as ações governamentais desenvolvidas para os públicos de dentro e de fora da organização;
- C. Credibilidade da gestão:** o titular do poder é o grande interessado pela credibilidade da gestão, pois é ele que colhe o ônus e o bônus de uma boa gestão (BRAGA, 2009). Assim, a transparência é para ele uma ferramenta de incremento dessa credibilidade junto à população, seus eleitores;
- D. Atendimento aos normativos:** como apresentado nesse trabalho, a tendência dos normativos é exigir de todas as esferas

a transparência, o que por si só já demanda dos governantes ações específicas e técnicas nesse sentido;

**E. Melhoria do padrão dos serviços públicos:**

o modelo de excelência da gestão pública já indica a transparência como um indutor do Controle Social e conseqüentemente, um promotor da eficácia e da eficiência do Estado. Não se concebe serviços públicos de qualidade sem o acompanhamento da população e a visualização das informações envolvidas;

**F. Prevenção à corrupção:**

autores clássicos nesse assunto, como Klitgaard (1994), indicam que o monitoramento de possíveis atividades corruptas aumenta a probabilidade de tais atividades serem detectadas e punidas. Mas, esse monitoramento só se faz possível com certa dose de transparência na gestão.

A transparência segue um movimento ascendente na nossa sociedade, face ao período democrático reinante, associado aos avanços da tecnologia, o que conduzirá, naturalmente, aos movimentos sociais que exigirão do Estado, pelos meios que lhe são próprios, o atendimento de demandas por transparência e pelo acesso à informação, cabendo aos governos se precaver com seus mecanismos para atender as reivindicações postas.

## Conclusão

O assunto é extenso e ainda exige discussões e aperfeiçoamentos na prática. Mas, o fato de se dispor de critérios objetivos para se estabelecer níveis de transparência, como processo de gestão, permite que a auditoria seja utilizada como ferramenta de avaliação, controle e recomendação, sobre esses processos na melhoria da gestão.

O artigo procurou, então, abordar de forma introdutória a questão da auditoria de transparência, como elemento da sociedade democrática, que demanda mecanismos de gestão que dêem conta da gradação desse processo de melhoria contínua da transparência.

A auditoria operacional revela-se como instrumento adequado para essas análises, o que permite aos governos formar opinião global sobre os seus mecanismos de transparência, atuando na correção dos processos de forma sistêmica.

Estudos futuros poderão conjugar as classificações existentes de transparência e os conceitos de auditoria governamental, o que fortalece aspectos procedimentais dessa atuação, conduzindo a processos de manualização e treinamento de pessoal.

Por fim, cabe aos governos enfrentar o desafio da transparência, criando e adaptando ferramentas à sua promoção e avaliação, pois em um contexto do Estado democrático de direito, a transparência é a chave de uma gestão pública de qualidade e do acesso da população aos direitos sociais.

## Referências bibliográficas

BASILE, Juliano; LYRA, Paulo de Tarso. Acordo entre países criará metas para transparência. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, Caderno Especial. 12.04. 2011.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle primário da gestão pública. Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2647, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17502>>. Acesso em: 04.05.2011.

\_\_\_\_\_. **O lucro político, controle prévio e Hollywood**. Disponível em: <<http://www.transparenciapixaba.org.br/artigo-detalle.aspx?verArtigo=O+LUCRO+POLITICO,+CONTROLE+PREVIO+E+HOLLYWOOD>>. 2009. Acesso em: 04.05.2011.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências- Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 04.05.2011.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. Portaria –TCU nº 280 de 8.12.2010-**Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), 2010a.

\_\_\_\_\_, Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental-NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. 2010b.

CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, nº 45- Setembro de 2010. Mensal.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

DARBISHIRE, Helen, **Proactive Transparency: The future of the right to information?**, Working Paper prepared for the World Bank, Access to Information Program. Washington, DC. 2009. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/Extgovacc/Resources/DarbishirePT.pdf>>. Acesso em 4.05.2011.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate a corrupção**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

KLITGAARD, Robert E. A corrupção sob controle. Tradução, Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

MADRID, Alicia García del Castillo Pérez. Módulo III. 1- Fiscalização Operacional: Questões gerais e análise da eficácia. Material de apoio do curso “Fiscalização do setor público, documentação em português- 2ª Edição”, promovido pela Fundação CEDDET, Tribunal de Contas da Espanha e Tribunal de Contas da União. Madrid, 2008.

SAMPAIO, Inês Silvia Vitorino. Conceitos e modelos da comunicação. 2001. Disponível em :<<http://www.uff.br/mestcii/ines1.htm>>, Acesso em 4.05.2011.

SILVA, Maria Abádiada. Notas sobre as noções de tempo e as implicações na educação escolar. In: NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do (Org.). **Versos e reversos da educação: das políticas às pedagogias alternativas**. Goiânia: Editora da PUC de Goiás, 2010. Cap. I, p. 13-30.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**-1ª Ed.-São Paulo: Atlas, 2009.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Tradução de Zélia Leal Adghirni. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.



# Indicadores Educacionais: uma análise frente à realidade paranaense<sup>1</sup>

Educational indicators:  
an analysis forward to reality of Parana state, Brazil

---

**Gabriela Schneider<sup>2</sup>**

## **Resumo:**

Neste artigo se apresentam alguns indicadores educacionais da realidade paranaense, buscando traçar uma discussão entre os dados de matrículas, turmas, estabelecimentos, número de docentes, a forma de organização educacional e as políticas a ela direcionadas. Para tanto, inicialmente, se faz uma breve discussão de alguns pontos da política educacional com foco no regime de colaboração e nas políticas de fundo, posteriormente se apresentam e se analisam os indicadores elaborados a partir de dados do Censo Escolar. As primeiras análises mostram a consolidação da descentralização no estado, além de uma diferença bastante grande entre o atendimento na rede pública estadual e municipal.

*Palavras chaves: Indicadores educacionais; qualidade educacional; regime de colaboração.*

## **Abstract:**

This paper presents some educational indicators of the reality of Parana state, Brazil, aiming to have a discussion between the enrollment, class, establishment data, the number of teachers, the educational organization and the policies directed to them. Initially, we develop a brief discussion of some points of education policy with a focus on collaborative arrangements and financial policy. After, the paper presents and analyzes data from the school census. The firsts analysis show the consolidation of decentralization in the state, plus a rather large difference between services in different systems (counties and state systems).

*Keywords: Educational indicators; Quality in education; System collaboration.*

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte de pesquisa desenvolvida dentro do Programa Observatório da Educação, CAPES/INEP. A pesquisa contou com apoio, na forma de bolsa, da Fundação CAPES.

<sup>2</sup> Pedagoga e mestre em educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Professora da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. E-mail: gabriela0905@hotmail.com.

## Introdução

O presente artigo busca discutir alguns indicadores da educação básica paranaense a partir da leitura dos microdados do Censo Escolar desde 1996 até 2010. A coleta desses dados foi feita para uma pesquisa maior denominada “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, financiada dentro do Programa Observatório da Educação, CAPES/INEP, que tem como objetivo central discutir as mudanças ocorridas no que se refere ao financiamento, à valorização e as condições de trabalho docente. Para tanto, esta pesquisa busca também analisar a realidade educacional brasileira por meio de indicadores como acesso, turmas, estabelecimentos, número de professores, e é justamente nesses dados que esse artigo se foca, buscando analisar tais informações com foco apenas no estado do Paraná. Inicialmente, porém, se discutem alguns aspectos referentes à realidade educacional brasileira, apontando fatores da organização e financiamento da educação no Brasil, imprescindíveis para o entendimento dos indicadores educacionais inclusive no âmbito paranaense.

## Alguns pontos sobre a Educação no Brasil

O acesso de quase boa parte das pessoas em idade escolar ao ensino obrigatório<sup>3</sup> no Brasil ainda é muito recente, data do final do século XX, como mostra Vieira (2009), que afirma ainda que “[...] o Ensino Fundamental foi praticamente universalizado, grandes desafios persistem em relação à oferta de Educação Infantil e de Ensino Médio [...]” (p.91). O acesso à escolarização obrigatória foi um avanço na realidade educacional brasileira, haja vista que em 1920, 90% da população escolarizável não frequentava a escola (ROMANELLI, 1987). Porém, o acesso não garante a permanência e nem mesmo a qualidade da educação. Vieira aponta que esses são os dois grandes nós do Ensino Fundamental (EF) brasileiro.

Mesmo com o crescimento do Ensino Fundamental, muitos não chegam ao Ensino Médio. Embora 82% dos jovens de 15 a 17 anos estejam na escola, grande parte frequenta o Ensino Fundamental, evidenciando a permanência de expressivos índices de distorção idade-série nesta etapa da educação básica (VIEIRA, 2009, p. 99).

Como se percebe, ainda é preciso avançar muito na oferta da educação fundamental no Brasil, afinal como expõe Walzer (2003, p. 208) “[...] a igualdade simples de uma criança para cada vaga no sistema educacional só representa uma pequena parte da história da justiça na educação.”

Apesar de não ter alcançado o acesso de 100% das crianças à escola (atingiu-se 98%), o ensino fundamental tem uma condição de acesso bem melhor que a Educação Infantil (EI) e o Ensino Médio (EM). Corrêa explicita que a realidade do atendimento na EI é bastante precária, e mesmo havendo uma ampliação na oferta, ela ainda é insuficiente para atender à demanda. O EM também ampliou sua matrícula, decorrente também da melhoria do atendimento no EF, porém apenas 33% dos alunos estão na idade apropriada (15 a 17 anos) para essa etapa da Educação Básica (CARREIRA, PINTO, 2007).

Ainda é preciso investimentos significativos na educação brasileira para que possamos realmente ter uma educação de qualidade. Carreira e Pinto (2007, p. 35), apresentam as dificuldades que ainda precisam ser superadas nesse país, afinal se, “quanto ao acesso, os desafios ainda são grandes, quanto à permanência, às condições de oferta e ao desempenho dos alunos, há tudo – ou quase tudo – por fazer [...].”

Ciente das necessidades de melhoria educacional, o presente artigo busca discutir a maneira como se dá a oferta da educação no Brasil, haja vista que ela interfere significativamente na qualidade dessa, buscando perceber o que já foi alcançado e o que ainda precisa de investimentos mais pontuais.

Retomando um pouco a história da educação brasileira, percebe-se que esta nunca apresentou um regime centralizado, como mostra Souza (2003), ao contrário, desde 1834 divide-se a responsabilidade da educação entre o governo

**3** Aqui se está referindo ao ensino fundamental de 8 anos, obrigatório dos 7 aos 14 anos. Importante esclarecer que em 2009 foi aprovada uma lei que amplia o ensino obrigatório para os 4 aos 17 anos, porém tal medida tem até 2016 para começar a vigorar.

central e os estados (na época províncias). Tal forma de organização promoveu um descaso frente à educação, haja vista a obrigatoriedade das províncias em regulamentar e promover a educação primária e secundária.

[...] A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação de renda acarretava, impossibilitou as províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas, que destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar (ROMANELLI, 1987, p. 40).

Esse pequeno relato é um dos elementos que colabora no entendimento do porque a educação brasileira demorou tanto tempo para conquistar avanços significativos no que se refere ao atendimento da educação obrigatória e da necessidade de melhorar esses índices em outras etapas da educação básica e suas modalidades, bem como no ensino superior. Ainda sobre esse tema Cury afirma

Iniciava-se, em um país imperial e centralizado, uma descentralização educacional e, com ele, uma duplicidade de sistemas de ensino sem a constituição de um sistema nacional. De um lado, os poderes gerais (Corte), com impostos mais elevados, jurisdicionária o ensino superior, apanágio das elites, e, de outro lado, a instrução primária ficaria a cargo das Províncias, titulares de impostos de menor valor. Data dessa época o já conhecido “empurra-empurra” quanto a uma clareza maior das competências e do financiamento (2008, p.1197).

Desde esse período, o Brasil manteve basicamente um regime descentralizado, que aliado às grandes diferenças sociais e políticas no país, contribuíram e contribuem para uma oferta educacional desigual, sendo que as regiões e as camadas mais pobres são as que mais sofrem com esse sistema. Para Romanelli (1987), as mudanças industriais e educacionais, além de chegarem com 100 anos de atraso ao Brasil, ainda se expandiram de forma diferente em vários estados e regiões do país. Oliveira, ao discorrer sobre a realidade brasileira, aponta para suas diferenças, afirmando que, em termos educacionais

Se tomarmos como referência a idéia de um estado que garanta um padrão mínimo de qualidade para todos os cidadãos, ao pensarmos a desigualdade nacional, verificamos que no Brasil a tensão entre federalismo e desigualdade em educação se acentua [...] (OLIVEIRA, 2003, p. 151).

A constituição de 1988, mantendo a idéia da descentralização, legislou um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, ampliando também a esfera de responsabilidade para os municípios, que até então colaboravam na oferta educacional, mas não a tinham como responsabilidade direta.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, art. 211, grifos nossos).

A descentralização em si não é o único problema da educação brasileira. Cury aponta que um dos nós se dá no fato do Ato Adicional de 1834 ter criado vários sistemas sem a consolidação de um sistema único, ou seja, um sistema nacional que fosse capaz de garantir igualdade e qualidade na oferta e no atendimento educacional. Para que um sistema nacional seja construído, são necessárias políticas de Estado e não de governo como é característico no país, bem como definição clara de diretrizes e bases da educação nacional. Além disso, é imprescindível que o regime de colaboração realmente se consolide, que as leis sejam cumpridas e que a União se responsabilize mais pela educação básica (SAVIANI, 2008).

Para modificar o ensino no Brasil, de acordo também com orientações de organismos

internacionais, o governo Fernando Henrique Cardoso propôs uma reforma no Estado brasileiro que afetou também a política educacional. Esse pacote de reformas, segundo Peroni (2003), estava ligado à ideia de minimizar o papel do Estado frente às demandas sociais. O discurso exposto apontava que não era preciso maiores investimentos e sim uma melhor administração e utilização do dinheiro. Tal concepção levou a diversas ações em vários campos sociais, e na educação não foi diferente. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF4) foi uma iniciativa no sentido de melhor alocar e redistribuir o dinheiro entre os municípios e estados.

Com esse fundo, o governo buscava diminuir as desigualdades brasileiras, além de cumprir com seu papel redistributivo e supletivo, ao passo que o FUNDEF estabelecia um custo/aluno anual. Esse valor servia de parâmetro para a divisão do dinheiro do fundo entre o Estado e os municípios que o compõem, sendo que nenhum ente federado poderia receber um valor inferior ao estipulado. Ocorrendo tal fato, a União ficava obrigada a complementar o dinheiro para que se alcançasse o custo determinado. Tal fundo, porém, não ficou livre das artimanhas políticas e do descumprimento da lei, afinal

Todos os estados deveriam gastar pelo menos a média nacional, contanto para tal com a suplementação da União. Aí reside a controvérsia. Em 97, a União trabalhava com a ideia de que o gasto médio nacional seria de R\$ 300,00, mas o Fundo só começa a vigor a partir de 98. No segundo semestre de 1997, houve uma experiência de implantação no Pará e outra no Ceará, neste último, apenas para alguns municípios. Apenas a partir de 98, é que o Fundo vigorou para o Brasil todo. Desde então, o governo federal subestimou o valor da média nacional. O que acontece? Se a média nacional fosse maior, o montante a ser complementado pela União para os estados seria maior. Quando diminui essa média, tanto o número de estados abrangidos pela suplementação federal é menor, quanto o montante

**4 O FUNDEF é um fundo de natureza contábil, que foi criado pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424, de dezembro de 1996. O “fundo redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais” (DAVIES, 2006).**

da complementação.[...], em 1998, o valor fixado pela União para o gasto/aluno/ano/nacional, de R\$ 315,00, estaria abaixo do estipulado na lei. Em 1998, o governo federal complementou, em valores de 98, R\$ 486 milhões para o Fundef. Se a média nacional de gasto fosse de R\$ 419,00 esse valor seria de aproximadamente R\$ 1.500 milhões e, evidentemente, abrangeeria mais estados (OLIVEIRA, 2003, 148).

Apesar de não diminuir as desigualdades entre as diversas regiões do país, o fundo colaborou significativamente para a municipalização das matrículas do ensino fundamental, bem como para aumentar decisivamente o acesso à etapa obrigatória da educação básica, por um processo de focalização (CURY, 2002). Essa ideia é decorrente do fato que o FUNDEF estabelecia que, dentre os 25% de recursos de impostos vinculados à educação, 60% deles deveriam ser destinados ao Ensino Fundamental por meio desse fundo. Porém, a lei 9.424/96 não permitiu que as matrículas da EF ofertadas na modalidade da EJA (Educação de Jovens e Adultos) fossem contabilizadas na redistribuição do dinheiro do fundo. O estabelecimento dessa política fez com que diminuíssem os recursos nas demais etapas e modalidades de ensino, impondo a muitos Estados e Municípios terem de escolher qual etapa/modalidade receberia mais atenção e, conseqüentemente, os investimentos que não eram destinados ao FUNDEF.

Dada a flagrante diminuição da receita para os atendimentos que não do ensino fundamental regular priorizado pelo FUNDEF, os municípios das Regiões Sul e Sudeste, passaram a se perguntar sobre quem atender: às crianças na faixa da educação infantil ou aos jovens e adultos de baixa escolaridade? A escolha, como se infere, não tem sido fácil (ARELARO; KRUPPA, 2007, p. 99).

Ainda em relação ao processo de municipalização por meio do FUNDEF, pode-se dizer que a participação da rede pública aumentou drasticamente no período posterior à implementação do FUNDEF<sup>5</sup>:

[...], se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

**5 Para maiores informações sobre os impactos do FUNDEF ver Pinto (2007).**

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas (PINTO, 2007, p.890).

O FUNDEF vigorou até 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Valorização da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). Também de natureza contábil, visava corrigir alguns dos problemas do antigo fundo, um deles referia-se justamente à inclusão das outras etapas e modalidades da educação básica nos recursos do fundo, bem como a ponderação de acordo com a localização ou mesmo a etapa/modalidade da escola. Além disso, parece haver uma melhora na definição do valor anual mínimo por aluno, mas insuficiente, especialmente nos quatro primeiros anos de vigência do fundo, como mostra Davies (2006), que comenta ainda que

A principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim, como veremos adiante. O que é mais grave ainda é que, projetando as conclusões do estudo de Bremaeker (2003) mencionado acima para o FUNDEB, podemos prever que ele prejudicará milhares de municípios (2.185 no caso do FUNDEF em 2002) com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes o FPM, que tenderão a perder com o FUNDEB (p. 762-763).

Percebe-se então que os dois fundos têm efeitos positivos, sendo que o FUNDEB tem determinado valor anual mínimo por aluno mais alto, o que tem feito com que a União aumente a sua complementação financeira, ampliando o dinheiro destinado à educação.

O novo fundo implicará também uma melhora significativa (acréscimo de cerca de 39%, tendo por base 2006) em relação ao valor mínimo nacional do FUNDEF. Para o FUNDEB, em 2007, ele está estimado em R\$ 946,29 por aluno/ano, para as séries iniciais do ensino fundamental (PINTO, 2007, p. 886).

Apesar disso, os valores ainda são insuficientes. A EJA, por exemplo, recebe uma ponderação de 0,70 do valor anual mínimo por aluno do fundo, o que ainda mostra um descaso para com algumas etapas e modalidades. Além disso, Bassi (2011) mostra que o valor de ponderação da educação infantil favorece a oferta da educação infantil conveniada:

Pode-se esperar, por exemplo, que as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo Fundeb, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela educação infantil, sejam induzidas a investir na expansão do conveniamento – menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário (BASSI, 2011, p. 122).

Porém, o autor aponta que a situação da educação infantil, especialmente da creche, poderia ser ainda pior, “se não fosse a mobilização de atores e organizações da sociedade civil que forçou o Congresso Nacional e o governo federal a incluir as creches no Fundeb, deixadas de fora da medida provisória que seria transformada na lei regulamentadora desse fundo” (BASSI, 2011, p. 122).

Não se pode negar que o FUNDEB tem contribuído para diminuir as desigualdades, ainda que se mantenham significativas diferenças regionais, afinal os valores do custo/aluno ano continuam muito discrepantes.

Permanece uma diferença significativa entre o menor e o maior custo-aluno estadual. Esta diferença vem caindo principalmente pela injeção de recursos maiores da União, que provoca uma elevação do custo-aluno nos estados mais pobres, aproximando-os dos estados com melhor arrecadação. Em 2008 a diferença era de 2,26 vezes e em 2009 será de 2,14 vezes. Numa ponta encontramos Roraima (R\$ 2.890,08) e Espírito Santo (R\$ 2.466,46) e no outro extremo temos nove estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraíba e Piauí) que precisam da União para chegar ao valor de R\$ 1.350,09 (ARAUJO, 2009).

Outro ponto chave do FUNDEF e também do FUNDEB refere-se à questão da valorização docente. Os professores brasileiros ganham menos que seus colegas servidores e que professores de outros países, possuem carreira pouco estimulante e há uma grande diferença salarial em âmbito nacional. A situação da

necessidade de valorização do magistério parece ter sido percebida pelo governo federal, pois incluiu como um dos objetivos do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB melhorar a remuneração e a carreira docente. Entretanto, ao analisar os impactos do FUNDEF pode se dizer que

[...] os objetivos previstos de melhoria salarial docente e redução das desigualdades de recursos per capita não foram alcançados. A melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação por meio de sua valorização salarial ocorreu somente em algumas regiões do país, nas redes municipais, principalmente naquelas que apresentavam salário mínimo nacional inferior ao salário mínimo nacional. Em outros casos, a melhoria ocorreu por meio de abonos, bonificações, prêmios entre outras modalidades de complementação salarial (ARELARO, 2007, p. 12).

Ainda sobre a questão docente é possível afirmar que

Essa relação entre tributos, matrículas e salários de professores/as ficou explícita a partir da vinculação entre a arrecadação de impostos e sua destinação à educação pública, tal como ocorre no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996, em que 60% das verbas são destinadas exclusivamente para o pagamento de docentes em exercício, e permanece no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em 2007. Nesta perspectiva, o aumento do número de matrículas implica em um maior número de professores/as, ocasionando uma maior divisão dos fundos públicos que resulta em salários menores, devido às opções governamentais que raramente seguem na direção de aumentar os recursos vinculados à educação pública (ROCHA, s/d, p.2).

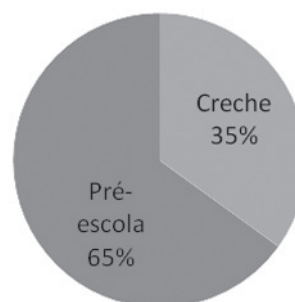
É nesse contexto de organização e financiamento da educação, que Oliveira e Ferreira (2007) falam em crise da escola brasileira e que também é da sociedade brasileira. Neste contexto de crise é que, na sequência, analisa-se a realidade da educação paranaense, tendo em mente as particularidades desse Estado, mas também a política nacional e os elementos históricos que foram constituindo e organizando a educação escolar brasileira.

## Analizando a realidade paranaense

Um dos primeiros indicadores para se analisar a oferta da educação refere-se ao acesso, afinal a educação é considerada direito de todos os brasileiros. O artigo 6º da Constituição Federal a coloca como direito social, nesse sentido, ela deve ser garantida a todos pelo Estado (BRASIL, 1988). Porém, no caso brasileiro, esse direito ainda não se consagrou a todos, afinal em 2005, o Brasil ainda contava 11,05% da população analfabeta com 15 anos ou mais (VIEIRA, 2009).

O ensino fundamental está universalizado, mas a educação infantil ainda precisa ampliar e muito seu atendimento. “Vale lembrar que considerando a faixa etária a que se destina a Educação Infantil, apenas 13% das crianças de 0 até 3 anos e 72% das crianças de 3 a 6 anos frequentam a escola” (VIEIRA, 2009, p. 96). Essa discrepância no atendimento pode ser percebida no estado do Paraná, onde se teve em 2009 uma matrícula no EF superior às na pré-escola, com 130.320 alunos, e esta, por sua vez, apresenta mais alunos do que a creche que contava com 91.869 alunos na rede pública. Em relação aos estabelecimentos isso não é muito diferente, como se pode perceber no gráfico 1, que apresenta que o percentual de instituições públicas de educação infantil é mais elevado para a creche do que para a pré-escola, o que condiz com um número maior de alunos atendidos na pré-escola.

**Gráfico 1 – Estabelecimentos de Educação Infantil Públicos – PR**



Fonte: Microdados do Censo Escolar (2009), dados coletados pela autora

Souza e Damaso (2007), ao analisarem a cobertura da oferta da educação infantil na Região Metropolitana de Curitiba, Londrina e litoral, apontaram para o déficit no atendimento dessa etapa de ensino, salientando especialmente a questão da creche em relação à pré-escola.

Na rede pública temos um aumento de cobertura de 18,6% em 2001 para 26,0% em 2006. Em 2001, a rede pública atendia 55.147 crianças o que correspondia a 11,3% da população infantil desta faixa etária e a rede privada 31.746 crianças que equivale a 7,2%. Até 2006, houve um aumento de cobertura na rede pública resultando em 15,2% que corresponde a 72.642 crianças [...] (p. 37).

Ao analisar esses dados, pode-se perceber que, apesar do número de estabelecimentos na educação infantil de Curitiba ter apresentado crescimento, passando de 2094 estabelecimentos em 1996 para 4055 em 2009 (MEC/INEP, 2006; 2009), esse crescimento ainda é insuficiente para atender à demanda. Atualmente, a rede pública paranaense atende 222.191 crianças de 0 a 5 anos, como se pode perceber analisando a tabela 1.

É importante chamar atenção para a inexistência de matrículas nas creches em 1996 na rede pública, o que parece não condizer com a realidade, levando a supor uma problemática nos bancos de dados do Censo, que podem não ter coletado informações sobre a creche, ou mesmo que tenha ocorrido algum problema técnico, pois em outras questões do Censo já foram percebidas ausências de dados em questões colocadas no questionário (SCHNEIDER, 2010).

Nessa tabela, também pode se perceber a queda no número de matrículas na educação infantil estadual e federal e um crescimento na municipal, o que está de acordo com os preceitos da Constituição Federal, que estabelece os municípios como responsáveis pela educação infantil. Parece demonstrar bem o processo de municipalização da educação básica, além da pouquíssima presença da União na educação infantil.

Há um crescimento significativo de matrículas, de 111.496 em 1996 para 222.191. Porém a partir de 2007, vê-se uma queda significativa nas matrículas da pré-escola, o que pode estar relacionado com a lei nº 11.274/2006 que amplia o ensino fundamental para 9 anos (dos 6 aos 14 anos), retirando da educação infantil as crianças de 6 anos de idade (e em alguns casos até com menos), ficando esta etapa responsável pelos educandos de 0 a 5 anos.

Ao observar o número de turmas e relacionando-o com as matrículas, é possível calcular uma média de alunos por turma na educação infantil. Em 2009, percebe-se que na rede municipal há uma média de 18 crianças por turma na creche, enquanto na pré-escola essa relação é de 20 crianças por turma. A relação não é tão ruim, porém é preciso ter claro que o uso do recurso da média pode disfarçar situações complexas nos extremos. Ao comparar a média da rede municipal com as redes estadual e federal tem-se uma discrepância. No estado, a relação na pré-escola é de 7 crianças por turma, enquanto na rede federal ela é de 13 e na creche de 9, mostrando com isso que além de estarem sendo atendidas por redes diferentes, essas crianças têm uma realidade na sala de aula que também não segue os mesmos padrões. As diferenças entre as instituições de educação infantil dentro de um mesmo estado e por vezes de uma mesma cidade, que são atendidos por entes federados diferentes, mostra a falta de estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e, nesse sentido, também a inexistência de um Sistema Nacional de Educação capaz de garantir uma educação mais igualitária, independente da rede a qual o estabelecimento é vinculado.

Em relação aos docentes, há um crescimento expressivo na quantidade desses profissionais nessa etapa da educação básica (como se

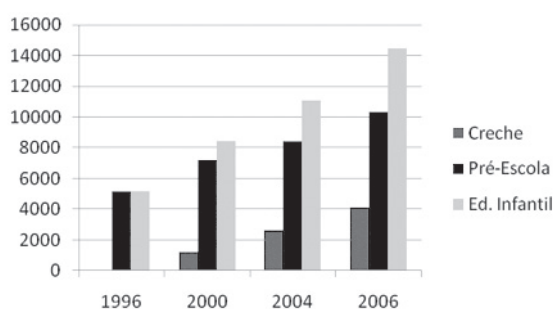
**Tabela 1 – Comparativo das Matrículas Públicas na Educação Infantil – PR, 1996/2009**

		1996	2000	2004	2007	2009	
Educação Infantil	Federal	Creche		49	84	44	90
		Pré-escola	262	26	79	63	38
		Total	262	75	163	107	128
	Estadual	Creche		82	101	3	0
		Pré-escola	7.316	4.200	1.532	523	280
		Total	7.316	4.282	1.633	526	280
	Municipal	Creche		60.289	66.375	83.725	91.779
		Pré-escola	103.918	149.935	172.282	131.663	130.004
		Total	103.918	210.224	238.657	215.388	221.783
	Público	Creche	0	60.420	66.560	83.772	91.869
		Pré-escola	111.496	154.161	173.893	132.249	130.322
		Total	111.496	214.581	240.453	216.021	222.191

Fonte: Microdados Censo Escolar (1996; 2000; 2004; 2007; 2009). Dados coletados pela autora.

pode perceber no gráfico 2). Um dos fatores que pode ajudar a entender esse crescimento se relaciona com o aumento da matrícula, haja vista que um número maior de crianças demanda um número maior de profissionais para atendê-las. É importante ressaltar que na rede pública a maior contratação se deu na rede municipal de ensino, visto que a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a EI passou a ser responsabilidade dos municípios.

**Gráfico 2 – Número de Docentes na Educação Infantil Pública – PR**



Fonte: Microdados Censo Escolar (1996, 2000, 2004, 2006), dados coletados pela autora.

Porém, mesmo com o crescimento no número de professores, ele ainda é insuficiente, pois a relação aluno/professor, em 2006, na creche municipal era de 22 e de 17 na pré-escola. Tal fato se dá porque na EI ainda trabalham muitos profissionais que são considerados educadores de criança, que apesar de terem a formação mínima exigida pela LDB, ensino médio na modalidade normal, não são contratados como docentes e por isso, não possuem as mesmas condições de trabalho dos professores, sendo que a carga horária e a remuneração são diferentes.

Ainda em relação à educação infantil, Corrêa (2007) alerta para a problemática da formação dos profissionais que atuam nessa etapa, haja vista que segundo ela os cursos de formação de professores, sejam eles em pedagogia ou não, ainda deixam muito a desejar no que se refere aos subsídios para os profissionais que atuam com esse público. Para ela “[...] a preocupação deve-se ao fato de que os cursos de formação de professores, em geral, estão centrados nos problemas e questões relativas às séries iniciais

do ensino fundamental, e mesmo assim, de maneira muito genérica” (CORRÊA, 2007, p. 29).

Ao refletir sobre a realidade paranaense, fica a preocupação com a realidade brasileira, uma vez que o sul do Brasil, assim como o Sudeste, em geral apresenta melhores condições sociais e educacionais. A análise de tais dados reflete o descaso da educação brasileira para com a educação infantil por décadas e uma tentativa nos últimos anos de reversão desse quadro, porém essa tentativa é feita pelos municípios, em geral, os entes federados mais pobres.

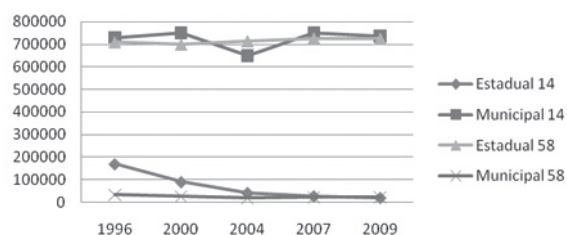
Ao pensar o Ensino Fundamental, a realidade não é tão preocupante, ao menos, no que tange ao acesso. Observando os dados da matrícula paranaense (gráfico 3), é visível a organização estabelecida para a oferta dessa etapa, sendo a rede municipal responsável pelas séries iniciais e a rede estadual pelas séries finais.

Tal organização foi a forma encontrada para garantir o que é estabelecido na LDB como dever dos Estados e Municípios em relação ao ensino fundamental. A lei assim regulamenta:

Os estados incumbir-se-ão de: II- definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas de poder (BRASIL, 1996, art. 10, grifo nosso).

Porém, ao que parece, a divisão das responsabilidades não considera os recursos dos municípios e, assim, a forma de colaboração se tornou apenas teórica, pois as diferenças entre a oferta do ensino fundamental (séries iniciais e as séries finais) são bastante grandes, começando pela estrutura física até a concepção pedagógica.

**Gráfico 3 – Comparativo entre Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Estadual e Municipal – PR**



Fonte: Microdados Censo Escolar (1996; 2000; 2004; 2007; 2009). Dados coletados pela autora.



A análise do gráfico aponta o problema na forma de organização do ensino fundamental no Paraná:

[...] para poder concluir o ensino obrigatório, crianças e jovens brasileiros precisam freqüentar escolas de diferentes redes de ensino que, em geral, possuem grandes diferenças de qualidade e padrões de avaliação entre si, o que torna mais difícil ainda a conclusão do ensino fundamental com êxito (PINTO, 2007, p.873).

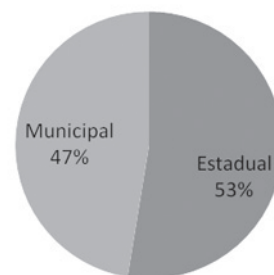
A transferência das matrículas da rede estadual para a rede municipal ocorreu com mais força no período anterior a 1996. Gouveia et. al. (2001) afirmam que em 1992, 28,6% dos municípios paranaenses, que equivale a 92, já tinham firmado um acordo para municipalizar as matrículas. No final desse mesmo ano, eram 260 (81,6%). Em 1994, 268 municípios (72,2%) tinham municipalizado as matrículas da educação infantil e do ensino fundamental séries iniciais, o que mostra que o processo de municipalização, apesar de influenciado fortemente pelo FUNDEF, já vinha sendo “semeado” mesmo antes da implementação do fundo (SANTOS, 2001). Ainda assim, se pode constatar uma queda na matrícula da rede estadual de 1ª a 4ª série de 1996 até 2007, impulsionada pela política de fundos.

Analisando a forma como se dá a oferta do ensino fundamental, percebe-se, assim como na educação infantil, uma discrepância no atendimento referente ao número de alunos por turma. A média das redes municipais é de 34,02 nas séries iniciais e de 29,5 para as finais. A média da rede estadual é de 24,41 para as séries iniciais e 30,15 para 5ª a 8ª (MEC/INEP, 2009). A resolução 8/2010, aprovada pelo CNE no ano passado, referente ao Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), apresenta como um mínimo de qualidade para as escolas brasileiras a relação de 24 alunos por sala de aula na fase I do EF e de 30 na fase II. Ao que parece, as redes municipais estão um pouco distantes desse padrão nas séries iniciais. O Estado, cuja prioridade não é a primeira fase do EF, parece chegar mais perto desse patamar, afinal atende um número reduzido de alunos: apenas 19.291 de um universo de 1.501.519 que são atendidos na rede pública.

Não se pode falar de indicadores de qualidade sem comentar sobre a questão

docente. O número de docentes no ensino fundamental vem aumentando na rede pública, sendo registrado no ano de 2006 o contingente de 83.828 professores, sendo a maior parte deles contratado pelo Estado, como se percebe no gráfico 4.

**Gráfico 4 – Porcentagem de Docentes na Rede Pública – PR**



Fonte: Microdados Censo Escolar (2006), dados coletados pela autora.

Relacionando o número de alunos por professor, em 2005, verifica-se uma relação de 20 nas séries iniciais na rede municipal e 18 na rede estadual. Já nas séries finais, a relação é de 17 no município e de 18 na rede estadual. Ainda que o número não pareça muito elevado, é preciso levar em conta que esse valor não significa que as salas só tenham este número. Primeiro porque se está lidando com médias e, segundo, a forma de oferta de ensino médio, onde muitos professores têm carga horária distribuída em muitas escolas, pela especificidade de sua área de atuação.

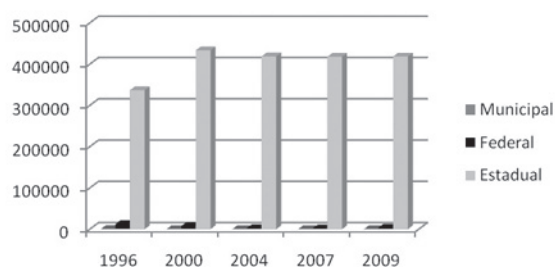
Ainda em relação aos professores, é importante salientar que no Estado do Paraná muitos professores não são concursados, trabalham por meio de um processo seletivo simplificado, os PSS como são conhecidos. Segundo Souza (2010)

[...] lecionavam ao final de 2009, nas escolas públicas paranaenses, 64.278 professores, sendo 16.985 (26%) contratados em regime especial, através de Processo Seletivo Simplificado (PSS), número que se revela preocupante; uma vez que contraria a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê a admissão de professores temporários apenas para o atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público (p.4).

A problemática dos PSS não atinge só o Ensino Fundamental, mas também o ensino médio. Esta etapa de ensino, que segundo Pinto (2007) ainda precisa resolver algumas questões centrais para sua identidade: a quem se destina e quais suas finalidades, tem tido um crescimento significativo nos últimos anos, o que pode estar relacionado a uma pressão graças a um número maior de concluintes no ensino fundamental. Porém Vieira (2009) e Pinto (2007) alertam que boa parte dos estudantes do Ensino Médio está fora da idade correta.

Ao analisar o gráfico 5, é perceptível que, conforme a Constituição Federal e a LDB determinam, a responsabilidade pelo EM no Estado do Paraná, é basicamente da rede estadual, com uma pequena participação da rede federal e menor ainda da rede municipal. Em 2009, estavam matriculados nessa etapa 421.909 alunos, porém muitos desses jovens já deveriam ter concluído o EM. Além disso, Pinto (2007) aponta que ainda é elevado o número de evasões e reprovações na etapa em questão.

**Gráfico 5 - Comparativo entre matrículas no ensino médio na rede pública - PR**



Fonte: Microdados Censo Escolar (1996; 2000; 2004; 2008; 2009). Dados coletados pela autora.

A relação aluno/turma não parece ser muito problemática no Ensino Médio. Segundo dados de 2009, têm-se a seguinte situação:

**Tabela 2 – Comparativo turmas e matrículas no Ensino Médio - PR**

Rede	Número de turmas	Matrículas	Relação aluno/turma	Estabelecimentos
Federal	96	3792	39,5	15
Estadual	13271	418117	31,5	1341
Municipal	0	0	0	0
Particular	1862	60010	32,2	419

FONTE: Microdados Censo Escolar (2009) (dados coletados pela autora).

Chama a atenção o fato de a rede estadual ter a menor relação aluno/turma, e, ao mesmo tempo, o maior número de matrículas. Porém é preciso considerar que se está fazendo uma média. Logo, é interessante pensar, que ao menos na média, a rede estadual está melhor que as outras duas redes. Afinal ela, em geral, é considerada a mais precária. O CAQi estabelece uma relação de 30 alunos por turma para o Ensino Médio, ao que parece as escolas do Paraná não estão muito distantes desse patamar. Além disso, seria preciso analisar como essa oferta se dá nos diferentes municípios que compõem o estado. Sabe-se que geralmente nos municípios mais pobres e do interior, a situação tende a ser mais precária, sendo que a capital e as cidades maiores tem uma condição um pouco melhor, porém os dados coletados para esse trabalho não permitem afirmações conclusivas.

Em relação ao número de estabelecimentos, a rede estadual tem 74% do total de escolas, contra 25% da rede particular e 1% da rede federal. Com essa constatação pode-se novamente retomar a idéia de que a União não se responsabiliza pela educação básica, haja vista que sua participação em todas as etapas de ensino é muito insignificante, seja pela via do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ou pelo dinheiro repassado por ela por meio do FUNDEF e agora FUNDEB que ainda é insuficiente, como mostra Pinto (2007).

Ao dividir o número de alunos pelo total de estabelecimentos, obtêm-se uma média de 252,8 alunos por escola na rede federal, 311,79 na rede estadual e 143,2 na rede particular. Ao que parecem, as escolas estaduais apresentam um porte maior em relação às demais redes.

Tratando-se do professor, assim como nas outras etapas analisadas, percebe-se um crescimento no número de professores desde 1996. Em 2006, a rede federal contava com 340 docentes, o que representa uma relação de 11 alunos por professor, já a rede estadual contava com 29.060, tendo 14 alunos por professor e a rede particular tinha 5.939 docentes obtendo uma relação de 10 alunos por professor. Nesse caso, também é a rede estadual que tem a pior condição.

## Considerações em relação à educação básica paranaense

Ao analisar os dados referentes a educação básica no Paraná, vê-se claramente as discrepâncias no atendimento educacional, que vão desde número de alunos por turma e por docente, quantidade de estabelecimentos, que mostram a desigualdade no atendimento e na garantia de uma educação de qualidade. É importante ressaltar que as diferenças não estão apenas presentes em termos de Brasil, mas no mesmo estado e às vezes na mesma cidade com escolas de redes diferentes e, na maior parte das vezes, de concepções, de estrutura e de qualidade dispares.

Essas diferenças parecem dificultar a consolidação da educação básica como um todo, que precisa ser articulada para garantir uma sólida formação ao educando, afinal “[...] a educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão conseqüente das partes” (CURY, 2002,p.70).

Também é visível, ao analisar os dados, a descentralização das matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental para os municípios, sem que estes, muitas vezes, tenham condições físicas e financeiras para manter escolas. Não é por acaso que se percebe

um pequeno número de crianças na educação infantil, especialmente na creche.

Importante destacar também que a forma como se estabeleceu a divisão de responsabilidades no Estado do Paraná parece não ser a que melhor garante a oferta de uma educação mais igualitária para todos. É perceptível também a inexistência de um regime de colaboração, que foi exposto na Constituição Federal e na LDB, mas que não estabeleceu a forma como deveria se dar efetivamente, permitindo que Estados e Municípios se organizam da maneira mais conveniente, sendo que a União acaba participando por meio de programas complementares (FNDE, por exemplo).

É importante ver o crescimento das matrículas e o aumento do número de docentes, o que sem dúvida é uma conquista importante. Porém apenas uma dentre muitas que se precisa obter. Tem se a clareza que ainda é preciso avançar para conquistar uma educação que seja direito e de qualidade para todos. Afinal, como aponta Oliveira

[...] o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, de fazer com que ele seja garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso, da permanência e da conclusão, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produzam mecanismos de diferenciação e de exclusão social (2006, p. 60).

## Referências Bibliográficas

- ARELARO, L.G.; KRUPPA, S. P. Educação de Jovens e Adultos. IN: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (orgs). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades a Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2007, p. 85-106.
- ARELARO, L. G. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. **Anped**, 2007. (Mimeo)
- ARAUJO, L. O FUNDEB. Disponível em: <http://rluizaraujo.blogspot.com>. Acesso em: 08/09/09.
- BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*. v. 41, n. 142, jan/abr, 2011, p. 116-141.
- CORRÊA, B. C. A Educação Infantil. In: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (orgs). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades a Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.
- CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/01/2010.
- \_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/12/2010.
- DAVIES, N. FUNDEB: A REDENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 10/12/10

FERREIRA, E. & OLIVERIA, D. A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GOUVEIA, A. B.; et. al. O FUNDEF e a democratização da Educação Básica no Paraná. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. O financiamento da Educação e o FUNDEF no Paraná. Curitiba: UFPR, 2001, p. 37-50.

MEC/INEP, 1996. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.

MEC/INEP, 2000. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.

MEC/INEP, 2004. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.

MEC/INEP, 2005. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.

MEC/INEP, 2006. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.

MEC/INEP, 2007. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 05/08/10.

MEC/INEP, 2008. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 25/10/10.

MEC/INEP, 2009. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 25/10/10.

OLIVEIRA, R. P. de. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. **Educar**. Curitiba: Editora da UFPR, n. 22, p. 139-151, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estado e Política Educacional no Brasil**: Desafios do século XXI. 120f. Tese (livre docência). Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2006.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12/12/10.

\_\_\_\_\_. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos

no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007, p. 877-897.

\_\_\_\_\_. O ensino médio. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (orgs). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades a Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

ROMANELLI, O. de O. História da educação no Brasil. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

SANTOS, J.M.T.P. A municipalização do ensino no Estado do Paraná: história, herança e desafios. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. O financiamento da Educação e o FUNDEF no Paraná. Curitiba: UFPR, 2001, p. 37-50.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. **ANPEd**: Caxambu, 2008. Disponível: [www.anped.gov.br](http://www.anped.gov.br). Acesso: 01/12/2010.

SCHNEIDER, G. **Política educacional e instrumentos de avaliação**: pensando um Índice de Condições Materiais da Escola. 250f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SOUZA, A. R. de; DAMASO, A. F. Análise das políticas educacionais na oferta de educação infantil na região metropolitana de Curitiba e Litoral do Paraná. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba: NUPE/UFPR, vol.1, n.2, 2007, p.32-40.

SOUZA, M. N. **Estado, funcionalismo público e precariedade laboral no Brasil**: o caso do professor temporário da rede estadual pública do Paraná. Texto de qualificação: UFPR, 2010 (mimeo).

VIEIRA, S. L. Educação Básica: Política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.

---

Recebido em Maio de 2011

Aprovado em Julho de 2011

## RESENHA

# DUBET, François. O que é uma escola justa? – A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

Por Waldirene Sawozuk Bellardo

Ao final da primeira década do século XXI vivemos uma conjuntura política ímpar no terreno da educação - forjada pela correlação de forças entre a sociedade política e a sociedade civil organizada - que culminou na Conferência Nacional de Educação (CONAE) e no atual Projeto de Lei 8035/2010 que tramita no Congresso Nacional.

Esse movimento, ao deflagrar o processo de elaboração e aprovação do novo Plano Nacional de Educação, reacende as discussões acerca de um projeto de escola mais justa, especialmente quando confrontado com a perpetuação secular de nossos dois maiores problemas educacionais: o analfabetismo e a inacessibilidade à educação básica.

Nesse contexto, a possibilidade de interferir nos rumos da educação de nosso país – via acompanhamento e proposição de emendas ao PL 8035/2010 – nos mobiliza a repensar os contornos da escola que queremos: consensualmente adjetivada de [mais] justa e igualitária.

Não obstante, propor o desenho de uma escola sob o crivo da Justiça e da Igualdade, numa sociedade marcadamente desigual, pode caracterizar certo nível de ingenuidade e ilusão.

Desse modo, para não criar simulacros que imobilizem a realização do possível hoje – ainda que nos limites da sociedade capitalista – é que torna-se indispensável a leitura desta obra de Dubet, cujo movimento é desencadear, sob a égide da justiça e da igualdade, políticas possíveis para que [no contexto específico do livro] a escola francesa aproxime-se mais do princípio meritocrático da igualdade das oportunidades.

Para tanto, François Dubet inicia sua obra explicitando o propósito deste ensaio: definir o

que poderia ser uma escola justa; ou, nas palavras do autor, “*uma escola o menos injusta possível.*” (DUBET, 2008, p.9) Ao debruçar-se sobre o tema, o sociólogo francês - professor da Universidade de Bordeaux 2 e diretor adjunto do Centro de Análise e de Intervenção Sociológica (Cadis), da École des Hautes Études em Sciences Sociales em Paris - imprime à obra um conceito de Justiça que supera sua faceta metaética, pois a confronta, empiricamente, com o modelo educativo francês, perscrutando-o sob os auspícios da implantação do princípio da igualdade das oportunidades.

Tal postura científica reitera a preocupação do escritor, já presente em outras obras traduzidas para o português<sup>1</sup>, de reafirmar o papel da sociologia na explicitação clara e crítica dos problemas sociais e na busca de sua superação. Segundo Dubet “*repensar a justiça da escola é ir à procura de novas articulações entre princípios e realidades*” (DUBET, 2008, p.9, sem grifos no original).

Com tal assertividade é que, François Dubet, em “**O que é uma escola justa?**”, recoloca em discussão, já no primeiro capítulo do livro, debates primevos que permanecem inconclusos, (re)articulando princípios como os de justiça e igualdade e o modo como eles se forjam e são forjados no ambiente escolar.

A atualidade e densidade desse debate é condição *sine qua non* para pensar políticas educacionais que, além de ampliar as demandas emergentes de acesso, também respondam às demandas relativas à permanência e qualidade da educação escolar. Nesse sentido, Dubet não é o único a destacar a indissociabilidade entre os

<sup>1</sup> DUBET, François. *As desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

princípios de justiça e igualdade. Norberto Bobbio também afirma que a *“igualdade e a justiça possuem, na realidade, uma importante característica comum: ambas só podem ser sustentadas por regras que determinam como certos benefícios ou gravames não de ser distribuídos entre as pessoas.”* (BOBBIO, 2010, p.598).

Essas regras são desveladas por Dubet nesta obra, especialmente quando o autor demonstra o imbricamento existente entre a constituição de sociedades modernas democráticas e o princípio da igualdade das oportunidades e da valorização do mérito; tal pressuposto permite *“conciliar dois princípios fundamentais: de um lado, o da igualdade entre os indivíduos; do outro, o da divisão do trabalho necessário a todas as sociedades modernas.”* (DUBET, 2008, p. 19) É nesta direção que se institui o consenso de que a igualdade das oportunidades delinea um modelo mais justo de escola, pois as desigualdades que se constroem refletem, supostamente, a competência e a capacidade individual de cada um.

Destarte, o livro desmascara a lógica capitalista que reduz a igualdade a uma pseudo-neutralidade, omitindo os elementos fundantes da desigualdade pela prática compulsória da meritocracia.

É assim que *“(...) a igualdade meritocrática das oportunidades permanece a figura cardinal da justiça escolar. Ela designa o modelo de justiça, permitindo a cada um concorrer numa mesma competição sem que as desigualdades da riqueza e do nascimento determinem diretamente suas oportunidades de sucesso e de acesso a qualificações escolares relativamente raras.”* (DUBET, 2008, p. 11) Cria-se, no bojo desse constructo, a ficção necessária às sociedades democráticas modernas, capaz de justificar as diferenças de remuneração, prestígio, poder e, especialmente, de *performance* escolar.

Contrariamente, desenhar contornos mais poliárquicos dos princípios de justiça escolar esbarra, segundo o autor, numa dificuldade empírica que engendra o modelo da igualdade das oportunidades, pois *“esse modelo nunca foi totalmente realizado”* haja vista a impossibilidade de neutralizar o sistema escolar dos efeitos decorrentes das desigualdades sociais em suas múltiplas facetas. (DUBET, 2008, p. 11)

É nesse contexto, recheado de antagonismos, que desloca-se o esforço necessário para construir uma escola mais justa que amplie o conceito de igualdade sem, no entanto, prescindir o modelo de igualdade das oportunidades. Mais do que renunciar a este modelo – fato que traria perdas históricas à educação das massas - é preciso ampliá-lo.

Para validar tal premissa Dubet retrata episódios do modelo escolar francês destacando, especialmente, as mudanças decorrentes da passagem de uma concepção denominada de elitismo republicano ao pressuposto da igualdade das oportunidades, referenciando empiricamente o plano Langevin-Wallon. Segundo o sociólogo, nesse período, começa a constituir-se, na França, um modelo escolar em que somente o mérito e o talento individual poderiam justificar possíveis desigualdades escolares; *“uma sociedade na qual as desigualdades procedam unicamente do mérito e das performances pessoais.”* (DUBET, 2008, p.24)

Essa ‘revolução’ no sistema escolar francês imprimiu uma democratização quantitativa (acesso) incontestável; mas, concomitantemente, também explicitou outros obstáculos à igualdade das oportunidades, mais difíceis de combater por estarem visceralmente arraigados à sociedade de classes.

“Os alunos são colocados no centro de uma contradição fundamental: todos eles são considerados fundamentalmente iguais por estarem todos engajados numa série de provações cuja finalidade é torná-los desiguais. (...) Assim, o aluno que fracassa aparece como o responsável pelo seu próprio fracasso e, ao mesmo tempo, sua igualdade fundamental é preservada, pois tudo se passa como se ele tivesse decidido “livremente” sobre suas *performances* escolares trabalhando mais ou menos.” (DUBET, 2008, p.40-41)

Por isso, a pugna do autor é elucidar as contradições do mérito como expressão de um modelo escolar consubstanciado no princípio da igualdade das oportunidades. Para tanto, paradoxalmente, ele “aceita” e questiona o mérito: *“não se pode ignorar que as provações do mérito, mesmo justas, são de uma grande crueldade para os que fracassam, principalmente quando esse*

*fracasso é necessário ao funcionamento do mérito e da igualdade das oportunidades. Entretanto, seria muito difícil imaginar um princípio de justiça escolar alternativo à igualdade meritocrática e tão forte quanto ela.*" (DUBET, 2008, p. 47)

Portanto, ao questionar o mérito e seu impacto na vida escolar e social dos indivíduos, o ensaio de Dubet não nega o princípio da igualdade das oportunidades, ao contrário, intenta ampliar seu alcance, como já foi destacado anteriormente, refletindo diretamente sobre os meios de dela se aproximar.

Essa aproximação mais concreta e ampliada ao princípio da igualdade das oportunidades foi desenvolvida, nesse livro, em três dos quatro capítulos da obra.

No capítulo II, denominado "A igualdade distributiva das oportunidades", o sociólogo francês subverte a ficção necessária da igualdade das oportunidades para as sociedades democráticas, acrescentando-lhes uma nova sensibilidade: a da igualdade dos resultados e de suas implicações na gestão escolar. Nesse ínterim, descreve as vicissitudes do mapa escolar<sup>2</sup>, bem como os diversos mecanismos intra e extra-escolares utilizados para burlá-lo.

Descritos tais aspectos do sistema escolar francês, a centralidade desse capítulo recai sobre o conceito de equidade, definido politicamente como "*dar mais e, sobretudo, melhor, aos que têm menos.*" (DUBET, 2008, p.60) As ações que se encaminham nessa direção são chamadas pelo autor de discriminação positiva. No Brasil, há políticas similares conhecidas como 'ações afirmativas'; mas, na França, aponta-se para que a discriminação positiva incida sobre os sujeitos individualmente. "*A discriminação positiva deve ser defendida com a condição de que sirva para apontar indivíduos e não coletivos, pois é no nível de cada indivíduo que se cristalizam verdadeiramente os handicaps e as desigualdades sociais.*" (DUBET, 2008, p. 62)

Ainda nesse capítulo, há descrições significativas acerca da importância das informações e da

mobilidade intra-escolar (conhecimento das regras e dos códigos escolares, explícitos ou não) como condição indelével de sucesso. "*A desigualdade das oportunidades não se deve apenas às desigualdades de remuneração dos indivíduos e aos diferenciais de qualidade da oferta escolar, ela procede também das competências dos pais que sabem utilizar relativamente bem essa oferta*" (DUBET, 2008, p. 64-65)

Explicitadas as diferentes facetas das desigualdades escolares o autor insiste na necessidade de se formular políticas de discriminação positiva, voltadas tanto aos indivíduos quanto às instituições escolares mais frágeis.

Na sequência, além da igualdade distributiva, Dubet trata de "A igualdade social das oportunidades", título do capítulo III, que tem como tema central o pressuposto de que "*a equidade de um sistema escolar pode também ser julgada pela maneira como os mais fracos são tratados*" (DUBET, 2008, p.13), ou seja, "as desigualdades engendradas por *uma competição equitativa e aberta para acessar recursos e vagas são aceitáveis desde que não degradem ainda mais a condição dos menos favorecidos.*" (DUBET, 2008, p. 73) Trata-se, portanto, de questionar não somente o modelo de justiça construído sob o imperativo do mérito, mas também de considerar "outras figuras da justiça", dentre elas, a apropriação por todos, e cada um, dos *bens escolares*: ressalta-se o princípio da garantia de um limiar mínimo de aprendizagem a ser acessado por todos os indivíduos, independente de sua *performance* escolar, denominado na obra de "SMIC<sup>3</sup> escolar".

Sem atacar o princípio do mérito, convém garantir a todos os alunos a aquisição da cultura comum a que têm direito. Ao lado de uma igualdade das oportunidades que deve possibilitar aos melhores alcançarem a excelência, é preciso definir o que a escola obrigatória deve *obrigatoriamente* garantir a todos os alunos (DUBET, 2008, p. 75).

Todavia, há fortes resistências ao "SMIC escolar" impulsionadas pelo receio de

<sup>2</sup> A política francesa do mapa escolar tem seu equivalente, no Estado do Paraná, denominado de georreferenciamento. Trata-se de um sistema da Secretaria de Estado da Educação que consiste em encaminhar os alunos da rede pública à escola estadual mais próxima de sua residência.

<sup>3</sup> SMIC – Salário Mínimo Interprofissional de Crescimento. "Significa que as desigualdades de salários são toleráveis desde que não afetem o salário mínimo, abaixo do qual legalmente não é possível descer." (DUBET, 2008, p. 73).

transformação do mínimo em máximo, ainda que não se abandone a ideia de um bem comum disponibilizado a todos, e a cada um, pela escola.

Prosseguindo, Dubet discute exatamente as dificuldades em se definir, objetivamente, essa cultura comum; e, embora não se arrisque em fazê-lo, aponta pressupostos importantes que subjazem tal conceito, explicitando seu caráter eminentemente político. *“Essa escolha não é somente técnica: ela decorre de decisões e de princípios que excedem, e muito, a pedagogia.”* (DUBET, 200, p. 81) Priorizar a igualdade social das oportunidades *“introduzirá certamente uma mutação tão radical quanto o fora a extensão dos direitos sociais, dando, ao preço de muitas lutas, alguma “realidade” aos direitos políticos.”* (DUBET, 2008, p. 93)

No último capítulo “A igualdade individual das oportunidades” aborda-se o efeito das desigualdades escolares sobre as desigualdades sociais, tendo como pivô o diploma escolar: sua utilidade<sup>4</sup> e hierarquização. Assim, embora seja necessário acreditar na ficção da igualdade meritocrática das oportunidades e, portanto, na produção de desigualdades mais ou menos justas no interior de cada esfera de atividade - dentre elas a educação - quando tais desigualdades extrapolam o âmbito de seu domínio gerando desigualdades em outras esferas da vida humana, têm-se claramente um caso de injustiça e dominação. A esse respeito, o autor faz menção a um estudo comparativo entre as estruturas escolares e profissionais da França e da Alemanha, concluindo que *“a estrutura do sistema escolar e a das desigualdades que ele engendra têm consequências não negligenciáveis sobre as desigualdades sociais e a mobilidade dos indivíduos no curso de sua vida profissional.”* (DUBET, 2008, p. 99)

Destarte, o princípio da igualdade individual das oportunidades tem como horizonte a construção de uma sociedade mais democrática e solidária sob a qual a educação permitirá a *“cada um ser um sujeito independentemente de seu mérito e das utilidades ligadas aos diplomas”* (DUBET, 2008, p. 110), cujo objetivo maior será

o de preservar os indivíduos de uma espécie de “darwinismo social”.

Em suas conclusões, Dubet reafirma a urgência da reforma escolar a partir de ações políticas que considerem a igualdade distributiva, social e individual em detrimento ao conceito monolítico de justiça imbricado a igualdade meritocrática das oportunidades – suporte da escola republicana francesa. Não obstante, em nenhum momento o autor assume uma postura ingênua relativa às necessárias transformações escolares, ao contrário, expõe com propriedade e discernimento as dificuldades inerentes a esse processo de mudança, caracterizando o espaço escolar como um *“terreno de lutas extremamente ferozes no qual os grupos que conseguem se sair bem não estão dispostos a correr o risco de mudar as regras.”* (DUBET, 2008, p. 118).

Tal postura decorre do fato de que as mudanças desejadas são pensadas sob o crivo do Estado Moderno de Direito, portanto, sob um Estado capitalista que tem sua gênese articulada à constituição das classes sociais; mas, também este Estado, como defende Poulantzas, é um espaço de disputa – ainda que desigual – entre forças contraditórias e antagônicas. Assim, é neste cenário, de disputas possíveis e crescentes, no interior de uma sociedade real e contraditória, que se inscrevem os pressupostos desse ensaio. Nas palavras do autor *“a ambição deste livro é menos convencer da excelência de suas respostas do que da urgência de seus questionamentos”* (DUBET, 2008, p. 119).

Urge, assim, desmistificar a afirmação propagada pelo liberalismo clássico de que a igualdade de oportunidades é possível mediante a garantia, para todos, da vida, da liberdade e da propriedade privada, cabendo a cada um percorrer o caminho necessário ao alcance de uma posição social apropriada à sua máxima capacidade. O ensaio **“O que é uma escola justa?”** do sociólogo François Dubet, faz esse movimento: mobiliza os diferentes atores sociais a não abandonarem o combate por uma escola mais justa, fazendo-o por meio de uma leitura crítica e rigorosa da realidade.

<sup>4</sup> Dubet concebe a utilidade dos diplomas pela “quantidade de bens que eles permitem adquirir em termos de estatuto, de remuneração, de proteção, de prestígio...” (DUBET, 2008, p. 97)



## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# Formação para diretor escolar da educação básica: o Programa Nacional Escola de Gestores no estado do Paraná

**Autora: Marilza Aparecida Pereira Teixeira**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**  
**Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza**

O objeto deste trabalho é a política de formação continuada nacional para diretores de escolas básicas públicas brasileiras, denominado pelo MEC como programa Escola de Gestores na versão de curso de especialização, implementada pela Universidade Federal do Paraná a quatrocentos (400) diretores/as e diretores/as auxiliares das redes municipais e estadual de educação paranaense, ofertado nos anos de 2008/2010, por meio da educação à distância. A discussão que este trabalho fomenta é a efetividade desse programa público de formação, ofertado pelo governo federal e o possível alcance dessa política no Paraná. O texto analisa a proposta e identifica que este programa visa modificar a atuação dos diretores de escola básica, por meio de conhecimentos sobre a gestão democrática e o direito à educação, bem como constituir uma rede nacional de troca de experiências para os diretores. Para tal avaliação, essa dissertação cotejou a proposta do programa com a experiência paranaense e, para tanto, utilizou dados derivados de um questionário aplicado aos cursistas concluintes do programa, bem como dos trabalhos de conclusão de curso (TCC) entregues. Ao avaliar esse programa, a pesquisa concluiu que, no caso paranaense, houve alcance parcial dos objetivos da proposta, uma vez que ocorreu grande índice de evasão, e um baixo rendimento na aprendizagem dos sujeitos. Isso, em alguma medida, pode ter tido como causa o período da realização, a dificuldade dos cursistas em manter disciplina para a realização do curso em EAD, bem como situações de organização do curso pela própria UFPR.

*Palavras-chave: Política de Formação Continuada; Políticas Educacionais; Diretor Escolar; Programa Nacional de Formação Escola de Gestores.*

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# Formação continuada e desempenho estudantil: o caso de Araucária – Paraná

**Autora: Jucimara Bengert Lima**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan**

A presente pesquisa objetiva analisar a relação entre a formação continuada dos professores e o desempenho dos estudantes das séries iniciais do Ensino Fundamental, ao se observarem os resultados obtidos nas avaliações em larga escala realizadas atualmente no Brasil, em especial na Prova Brasil nos anos de 2005 e 2007. Para atender aos objetivos esperados, estabelece-se relação entre formação continuada e qualidade de ensino na educação pública. Apresentam-se conceitos e finalidades da formação continuada relacionando-os a períodos da história da educação brasileira. Destaca-se, ainda, o que diz a lei nacional sobre a formação dos professores e faz-se um contraponto com as contribuições da formação continuada e as críticas realizadas em função de suas limitações. Traça-se um panorama da política de formação continuada no Brasil, no Estado do Paraná e na Região Metropolitana de Curitiba. E, ao optar pelo estudo de caso, apresentam-se as políticas de formação continuada no Município de Araucária- PR, bem como algumas características do Município em relação à população e economia e, mais especificamente, à educação, a fim de situar e contextualizar a pesquisa. Consideram-se as horas de formação continuada oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, como nas demais atividades de formação, no período de 2001 a 2008 e observa-se de que forma interferem no desempenho dos estudantes. Para concluir, faz-se também uma relação entre os processos e as políticas de formação continuada no Município, como o Plano Municipal de Educação e as atuais demandas no Brasil, incluindo o Plano de Ações Articuladas de Araucária.

*Palavras-chave: Formação de professores; Formação continuada; Desempenho estudantil.*

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# Brasil e Argentina: um estudo comparado das reformas educacionais a partir do PISA 2000

**Autora: Gisele Adriana Maciel Pereira**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan**

O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo comparado entre as reformas educacionais no Brasil e na Argentina, na década de 1990, a partir do Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA). O objetivo principal do programa é avaliar sistematicamente a cada três anos os conhecimentos e habilidades dos alunos de 15-16 anos, nas áreas: leitura, matemática e ciências. As reformas educacionais levadas a cabo na América Latina na década de 1990 tiveram como marco a Conferência Mundial para Todos, realizada na Tailândia no início da década, da qual resultaram acordos firmados entre os países participantes, que colocaram a educação na agenda das discussões, sob a orientação de organismos internacionais. Brasil e Argentina, em conformidade com essas orientações realizaram suas reformas. A avaliação da qualidade da educação e a criação de sistemas nacionais de avaliação foi uma das orientações seguidas. A partir de pesquisa documental relativa aos resultados do PISA 2000 e das leis nacionais em vigência na década de 1990, Lei n.

º 24.195/93 na Argentina e Lei n.º 9394/96 no Brasil, bem como, da produção bibliográfica acerca das Reformas Educacionais foram selecionadas cinco categorias de análise: qualidade, equidade, descentralização, autonomia e avaliação e estas subsidiaram a análise dos resultados apresentados pelos alunos brasileiros e argentinos, numa perspectiva comparada, no intuito de perceber em que medida a adesão destes países ao PISA se relacionam com as reformas educacionais incididas no Brasil e na Argentina nos anos finais do século XX.

*Palavras-Chave: Reforma Educacional; Pisa; Avaliação Externa; Gestão; Política Educacional.*

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# Perfil profissional e condições do trabalho docente: um estudo sobre os professores dos anos iniciais da RME de Curitiba

**Autora: Aline Chalus Vernick Carissimi**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan**

Este trabalho situa-se no âmbito das políticas educacionais, em especial sobre as que tratam do perfil profissional e das condições de trabalho dos docentes. Diante disso, consideram-se, para efeitos de estudo e análise, a formação inicial e continuada, o salário e as condições de trabalho, de modo a elaborar um perfil profissional do docente dos anos iniciais da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, e também das suas condições de trabalho. Destaca-se, ainda, que a presente pesquisa permite um estudo sobre o cumprimento das normas legais estabelecidas, tendo como referência a legislação e documentos oficiais do Brasil e do Município, levando em conta a valorização profissional nos seus distintos aspectos. Dessa forma, a pesquisa está organizada sobre os seguintes aspectos: impactos das reformas educacionais sobre os professores; breve estudo comparado internacional com as principais tendências no trabalho e perfil dos docentes; estudo sobre os dispositivos legais que regulam a profissão no Brasil e por fim estudo e análise do perfil e das condições profissionais dos professores de Curitiba. Revela por fim, a necessidade de um maior compromisso por parte do poder público com a melhoria das condições de trabalho dos professores de forma a atingir uma valorização profissional e fazer da educação instrumento primordial no desenvolvimento da sociedade.

*Palavras-chave: Políticas educacionais; Perfil profissional docente; Condições de trabalho; Valorização do magistério.*

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# A Expansão na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Tecnológica Federal do Paraná antes e depois do REUNI

**Autora: Márcia Luzia Rossi Ravazoli**

**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientadora: Profa. Dra. Regina Maria Michelotto**

No Brasil, a Educação Superior ainda pode ser considerada elitista, pois nem todos os que a procuram têm acesso a ela. Outro problema é que, historicamente, a expansão deste nível de Educação ocorreu principalmente pela via privada. Este crescimento, que pode ser considerado às avessas da necessidade da maior parte da população, foi favorecido por políticas públicas de diferentes governos. A proposta de expansão do setor público é uma política recente, já do século XXI. Com o intuito de promover a expansão da Educação Superior, bem como atender o Plano Nacional de Educação (2001), o governo Lula elaborou e implantou diversas políticas públicas. No presente trabalho, foi tomado como objeto de estudos e análises o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por se tratar do primeiro programa da história da Educação Superior voltado exclusivamente às universidades federais. Foi realizado um recorte, tomando-se como objeto de estudo duas universidades federais do Paraná: a Universidade Federal (UFPR) e a Universidade Tecnológica Federal (UTFPR). Apesar deste Estado comportar, no momento, quatro universidades federais, essas foram escolhidas por participarem do programa há dois anos e por terem sua sede na cidade de Curitiba, facilitando a coleta de dados. Além disso, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) ainda são muito recentes e estão em período de organização. Neste trabalho procura-se expor o quadro apresentado pelas duas instituições antes da implantação do REUNI e os impactos desse programa nos dois primeiros anos de vigência.

*Palavras-Chave: Educação Superior; Políticas Públicas; REUNI; UFPR; UTFPR.*

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# Educação das relações étnico-raciais e estratégias ideológicas no acervo do PNBE 2008 para educação infantil

**Autora: Verediane Cintia de Souza Oliveira**

**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Vinícius Baptista Silva**

Esta pesquisa teve como objetivo central analisar as estratégias ideológicas presentes no acervo de 2008 do Programa Nacional Biblioteca da Escola destinada à Educação Infantil. Esse estudo consistiu na observação e análise de estratégias ideológicas contidas no texto e nas imagens de vinte obras de literatura infanto-juvenil enviadas para as escolas públicas de Educação Infantil e Ensino Fundamental no ano de 2008. O suporte teórico para a identificação de tais estratégias foi dado pela Hermenêutica da Profundidade (HP), sistema interpretativo que permite identificar a presença de relações assimétricas de poder. Organizado em três etapas, a HP permitiu uma compreensão sistemática: na análise sócio-histórica desenvolveu-se um levantamento específico sobre pesquisas que articularam literatura infanto-juvenil e relações raciais; na análise formal ou discursiva foi possível estabelecer as características das amostras analisadas. Por fim, a terceira etapa, chamada de interpretação e reinterpretação dos resultados, possibilitou, aliada às outras duas etapas, a constatação de que: existem, ainda que em baixa frequência, representações positivas de alguns personagens negros, contudo, os personagens brancos, além de continuarem sobre-representados em relação a negros nas narrativas, são mais complexos. Além disso, foram observadas diversas estratégias ideológicas que atuam para a hierarquização entre brancos e negros.

*Palavras Chave: Literatura infantil; estratégias ideológicas; PNBE.*

**RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**

# Política de ação afirmativa na Universidade Federal do Paraná e a formação de intelectuais negros(as)

**Autor: José Antonio Marçal**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Vinícius Baptista Silva**

Os polêmicos debates em torno da implementação de políticas de ação afirmativa no ensino superior públicos para os negros dão indícios da persistência de um imaginário coletivo racista na sociedade brasileira. Partindo da interpretação de que as relações raciais no Brasil constituem uma hegemonia racial branca, o estudo focou a política de cotas raciais implementada na Universidade Federal do Paraná (UFPR) como campo de análise, objetivando compreender a inter-relação entre os conceitos de hegemonia, cultura, educação, intelectual orgânico. A pergunta-problema do estudo tem a seguinte formulação: quais as condições existentes e necessárias para a formação intelectual de alunos negros que ingressaram pela política de cotas da UFPR? A metodologia utilizada foi a *Histórico-dialética* proposta por Antonio Gramsci. Como método de investigação utilizou-se a entrevista qualitativa/naturalista, mas também a análise de conteúdo e a observação direta como métodos secundários para se compreender o contexto acadêmico da Universidade. As entrevistas, num total de dez (10), contemplou alunos cotistas raciais ingressantes nos anos de 2005 e 2006 e de cursos de maior e menor concorrência nos vestibulares da Instituição. A partir de quatro mediações analíticas (econômica, social, cultural e simbólica) os relatos, em alguma medida, evidenciaram: 1) a persistência de uma fragilidade econômica, pois a maioria dos entrevistados se manteve durante os estudos através de bolsas, em alguns casos, através de trabalho assalariado, 2) a persistência de uma tensão velada e dificuldade de se integrarem em uma pesquisa de iniciação científica de interesse acadêmico para a maioria dos alunos, 3) deficiências culturais e escolares quase sempre relacionadas às dificuldades sociais e econômicas, e 4) ausência de universo de referências simbólicas caracterizado pela invisibilidade dos negros como referenciais teóricos nos cursos e no contexto acadêmico. Por outro, a participação em projetos como o Afroatitude e a “filiação” à pesquisa sobre relações raciais, por parte de alguns alunos, apontaram uma perspectiva positiva de superação dessas dificuldades, sobretudo nas mediações cultural e simbólica. A análise das trajetórias dos alunos cotistas raciais em conjunto permitiu uma interpretação a partir da ideia de *superação dialética*. Isto sugere uma *práxis* que, diante do contexto acadêmico da UFPR e das marcas racistas presentes no imaginário coletivo brasileiro e, particularmente curitibano, a formação intelectual de alunos negros precisa articular, ao mesmo tempo, a construção de uma identidade acadêmica crítica e a construção de uma identidade negra positiva.

*Palavras-chave: Ação afirmativa; Relações Raciais; Intelectuais negros; Hegemonia racial; Historicismo.*

## Instruções para Submissão de Trabalhos

**Jornal de Políticas Educacionais** aceita trabalhos que tratem de temas relacionados a: políticas educacionais, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, políticas afirmativas e de inclusão, e que cumpram com as seguintes exigências:

**1.** Artigos inéditos, em português, inglês 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, N. 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 [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br), ou diretamente no portal SER/OJS ([www.ser.ufpr.br/jpe](http://www.ser.ufpr.br/jpe)). Deve acompanhar uma carta ou mensagem 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 publicado dá direito a 3 (três) exemplares impressos 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:

**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: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)