



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

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

BRASÍLIA – DF

2009

**CÉZAR STEINHORST**

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

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

**Orientador: Professor Doutor Erasto Fortes Mendonça**

BRASÍLIA – DF

2009

CÉZAR STEINHORST

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

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

---

Professora Doutora Regina Vinhaes Gracindo  
Examinadora Interna – UnB

---

Professor Doutor Luiz Fernandes Dourado  
Examinador Externo - UFG

---

Professor Doutor Jacques Velloso  
Examinador Interno – UnB – Suplente

## **DEDICATÓRIA**

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

## **AGRADECIMENTOS**

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

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

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

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

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

## RESUMO

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

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

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

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

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

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

## **ABSTRACT**

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

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

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

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

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

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

## SUMÁRIO

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

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

## LISTA DE TABELAS

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

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

## LISTA DE GRÁFICOS

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

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

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

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

## **APRESENTAÇÃO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## INTRODUÇÃO

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

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

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

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

O ensino médio, como última etapa da educação básica, se insere no rol dos dilemas e incertezas dos adolescentes de 15 a 17 anos. É bem verdade que não se pode negar o grave problema da distorção idade-série<sup>1</sup> nesse nível de ensino – quase metade dos alunos tem idade superior à adequada para a série freqüentada – e as inúmeras implicações que isso pode acarretar nas expectativas dos concluintes, acrescido das diferenças qualitativas comparando-se a oferta do setor público e privado. Além disso, os indicadores de fluxo escolar apontam altos índices de fracasso escolar. A maioria do público-alvo desse nível de ensino - 68%<sup>2</sup> - provém de famílias com renda *per capita*<sup>3</sup> de igual ou inferior a um salário mínimo, há predominância dos cursos regulares noturnos, e em muitos municípios, não há escolas que ofertam esta etapa da educação básica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO 1 - ELEMENTOS E CONCEITOS ESSENCIAIS

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

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

Sob essa influência a ação do Estado brasileiro durante as últimas duas décadas foi marcada por reformas na própria estrutura estatal, conforme distintas conjunções políticas que foram avançando desde o Governo Collor, passando pelo Governo Itamar Franco e se articulam e se consolidam mais fortemente, sobretudo, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, como aponta Farenzena (2006). Nesse último, a reforma administrativa do Estado foi comandada pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE<sup>4</sup>).

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

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

---

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

## 1.1 O Estado e suas características

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

O Estado não é mais simplesmente um aparelho repressivo ou os aparelhos ideológicos e repressivos da burguesia. Ele é dominado pela burguesia, mas não pertence unicamente à classe dominante. Ele é produto da luta de classes e, portanto, suas instituições podem ser radicalmente alteradas como parte da luta de classes. Carnoy (1994) sustenta essa análise com Gramsci, que o Estado e os aparelhos ideológicos, tanto estatais como privados, são tão importantes para a batalha política quanto à base produtiva, mas faz do Estado capitalista adiantado um campo que já contém elementos da contra-hegemonia<sup>6</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

## 1.2 A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90

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

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

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

Pode-se dizer que o marco impulsionador dessas agências internacionais foi a Conferência de Jomtien<sup>7</sup>, em 1990, que estipulou metas para a educação, principalmente para o grupo dos nove países com maior índice de analfabetismo (entre eles Brasil). Essas agências formularam documentos oficiais para que, principalmente os países subdesenvolvidos, seguissem e assim atingissem as metas estipuladas.

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

---

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

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

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

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

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

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

Na gestão de FHC, o Plano Diretor da Reforma do Estado manteve seu viés aliado aos preceitos neoliberais<sup>9</sup>, já que se estruturava com base em novos processos de regulação, eficiência, livre competição dos mercados e gestão centrada na defesa de minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas (DOURADO, 2000, p. 290). A tabela 1 apresenta um resumo desse Plano.

---

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

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

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

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

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

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

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

Consenso de Washington<sup>10</sup> para ajuste da economia de países latino-americanos e de organismos multilaterais e instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>11</sup> - principal credor da dívida externa brasileira – e o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>12</sup> -, visando ajustes na política econômica brasileira que gerassem *superávit* primário<sup>13</sup> para cumprimento dos pagamentos de juros e montante da dívida. Na prática, tanto o FMI como o Banco Mundial ganharam importância com a crise da dívida externa, nos anos 80, quando emprestaram ou autorizaram empréstimos apenas para os países pobres que se dispuseram a adotar reformas e programas de ajuste de corte neoliberal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.3 A Concepção de Educação**

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

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

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

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

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

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

## 1.4 Políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.1 A regulação e organização**

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

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

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

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

colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

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

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

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

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

É importante destacar que essa idéia do país ter um plano nacional remonta ao movimento de um grupo de educadores conhecido como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>14</sup>, de 1932, que resultou na inclusão, no art. 150 da Constituição de

---

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

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

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

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

## **2.2 A identidade do ensino médio**

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

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

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

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

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

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

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

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

de habilidades e competências<sup>15</sup> voltadas para o atendimento às exigências do mercado de trabalho, se consolidando em uma política de governo. A partir dessas premissas, o currículo do ensino médio foi organizado em áreas do conhecimento, assim dispostas: Ciências da Natureza, Linguagens e Códigos e Matemática, Ciências Humanas, ambas com a inclusão da dimensão tecnológica.

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

Na reflexão de Ferreti (*apud* RAMOS, 2001) a noção de competência representa a atualização do conceito de qualificação, segundo as perspectiva do capital, tendo em vista adequá-lo às novas formas pelas quais este se organiza para obter maior e mais rápida valorização. Já Frigotto (1995), por sua vez, conclui que elas se configuram como um rejuvenescimento da teoria do capital humano<sup>16</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO 3 - OBJETIVOS

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

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

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

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

---

<sup>17</sup> A elaboração do documento foi coordenada por Newton Lima Neto, em 2002.

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

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

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

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

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

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

### **3.1 Objetivo Geral**

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

### **3.2 Objetivos Específicos**

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

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

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

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

---

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

## **CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO 5 - A RADIOGRAFIA DO ENSINO MÉDIO

### 5.1 População e atendimento

O sistema educacional brasileiro tem como obrigatoriedade constitucional assegurar que todas as crianças, aos seis anos de idade<sup>19</sup>, ingressem no ensino fundamental e exige a freqüência para todos aqueles na faixa etária de 7 a 14 anos. Por essa razão e pelas vinculações da política neoliberal do estado mínimo - levada a cabo na maioria dos anos do período demarcado para essa pesquisa – com as políticas e orientações dos organismos internacionais é que grande parte, senão a totalidade das políticas educacionais brasileiras destinou-se ao ensino obrigatório, ou seja, ao ensino fundamental. Como se este nível fosse suficiente para uma grande parcela da população brasileira.

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

Apesar das amplas garantias legais que protegem o direito à educação, a realidade educacional está longe de corresponder aos anseios da sociedade. É evidente que o País conquistou importantes avanços na área educacional nas últimas décadas: alunos evadidos voltaram a freqüentar a escola; o acesso ao ensino fundamental aumentou significativamente, tornando-se quase universal – 97,1% das crianças de 7 a 14 anos freqüentam a escola –; e maiores recursos foram destinados ao ensino fundamental com a criação do Fundef<sup>20</sup> (Lei nº 9.424, de 24 de dezembro 2007), além da implantação do Programa Bolsa-escola<sup>21</sup>: política pública de distribuição de renda

---

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

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

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

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

O Ipea (2007) ao analisar os dados da Pnad<sup>22</sup> de 2006 relata que os avanços sociais dos últimos anos são ainda incapazes de vencer as desigualdades. Afirma, ainda, que esses resultados evidenciam redução da taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais e que a queda de 0,7 pontos percentuais em relação a 2005 fez recuar o índice brasileiro para 10,2%. Destacou, ainda, que não obstante a essa redução, a taxa de analfabetismo ainda se situa acima de 20% na região Nordeste, ou seja, o dobro da média nacional, e bastante acima das taxas no Sul-Sudeste, que não ultrapassam 6%. Tanto no Nordeste, como no Brasil como um todo, cerca de 90% dos analfabetos estão na faixa etária de 25 anos ou mais, sendo que a maior concentração, em números absolutos e relativos, recai sobre os idosos.

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

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

O Censo populacional de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, contabilizou cerca de 10,7 milhões de brasileiros<sup>23</sup> – de um universo de 170 milhões – na faixa etária entre 15 e 17 anos, considerada ideal para cursar as três séries do ensino médio. No entanto, o Censo Escolar brasileiro realizado no mesmo ano revelava que dos 10,7 milhões de adolescentes nesta faixa etária, apenas 3,5 milhões estavam matriculados no ensino médio.

---

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

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

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

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad e do Censo Escolar – Tabelas 2 e 3 - oferecem um retrato sobre as taxas de freqüência<sup>24</sup> à escola e de escolarização – bruta e líquida - desses adolescentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

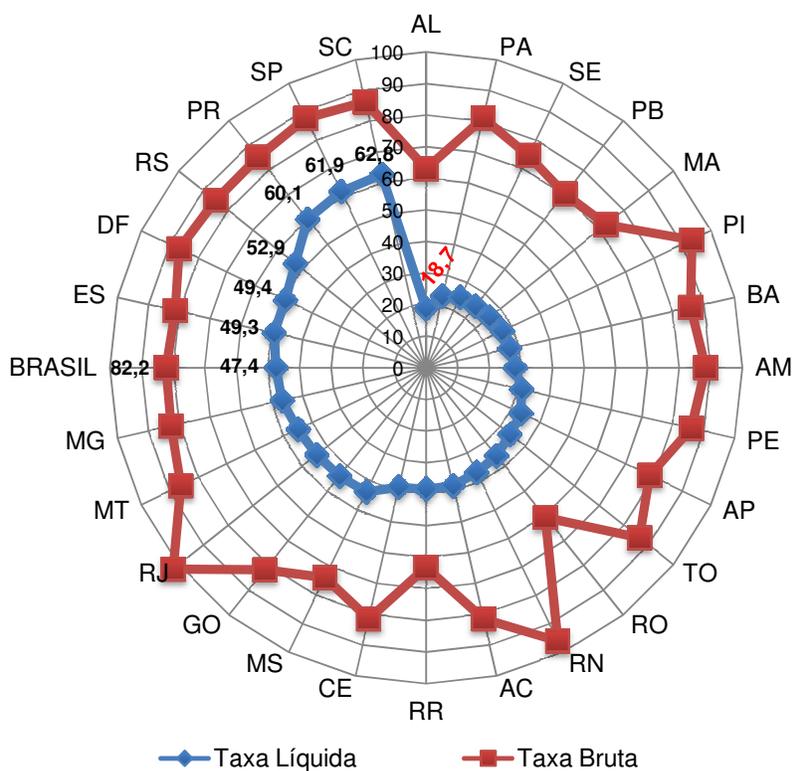
Fonte: Microdados da Pnad (IBGE). Elaboração: Disoc/Ipea, com adaptação do autor  
Nota: A Pnad não foi realizada em 2000.

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

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

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

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



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

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

## **5.2 Fluxo escolar**

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

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

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

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

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

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

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

As razões para essa situação, geralmente, envolvem o fracasso escolar no ensino fundamental, fatores socioeconômicos desfavoráveis, ingresso precoce no mercado de trabalho, em geral em subemprego<sup>25</sup> e, ainda, a dificuldade de acesso ao ensino médio, que não é obrigatório no País.

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

### 5.3 Ausência de escolas de ensino médio

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

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

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

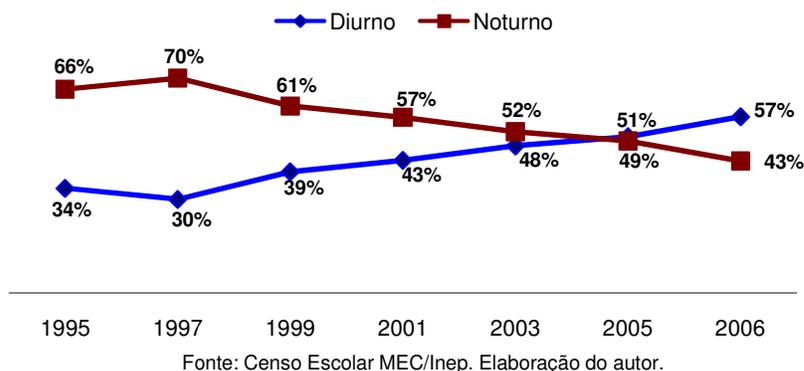
Fonte: MEC/Inep/DTDIE – Censo Escolar 2006. Com adaptações do autor.

### 5.4 Turno predominante

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

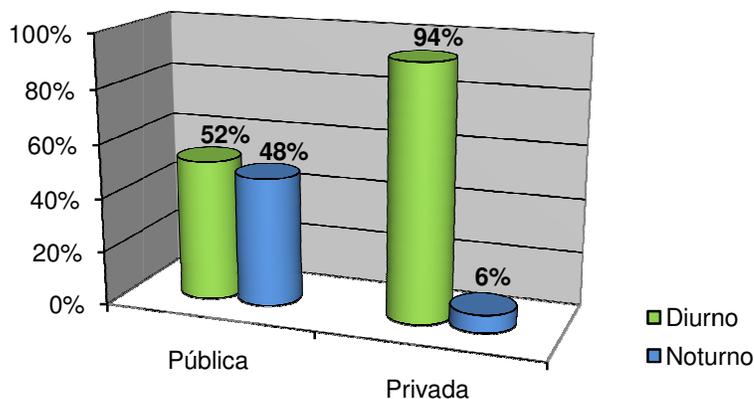
das matrículas no diurno, de modo que a partir de 2005 as matrículas do diurno superaram as do noturno.

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



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

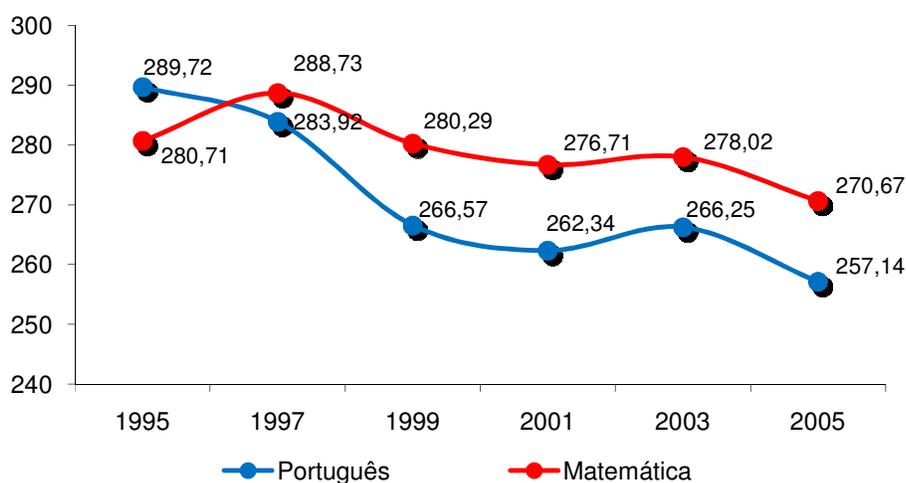
**Gráfico 3 - Distribuição de Matrícula do Ensino Médio, por Turno e Dependência Administrativa - Brasil - 2006**



## 5.5 As avaliações da aprendizagem no ensino médio

Em termos qualitativos, os resultados disponíveis das avaliações de aprendizagem dos estudantes do ensino médio, medidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb<sup>26</sup> referem-se aos alunos da 3ª série e a duas disciplinas: Língua Portuguesa e Matemática, como parâmetros para análise do alcance de desempenho satisfatório na qualificação de habilidades. A análise feita pelo Inep<sup>27</sup> indica que não é possível verificar ocorrência de mudanças significativas nos resultados de 2003 com relação aos de 2001. Em Língua Portuguesa a média de desempenho dos alunos do país foi de 262,3 pontos em 2001 e 266,2 pontos em 2003. Em Matemática a média de desempenho dos alunos do País foi de 276,7 pontos em 2001 e 278,0 pontos em 2003. Com auxílio do Gráfico 4 observa-se que os resultados do Saeb de Língua Portuguesa e Matemática da 3ª série, no período de 1995 a 2005, além das constatações do Inep para o ano de 2003, continuaram decrescendo ao passo que a matrícula aumentava no ensino médio como visto anteriormente.

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



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

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

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

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

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

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

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

Fonte: MEC/Inep.

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

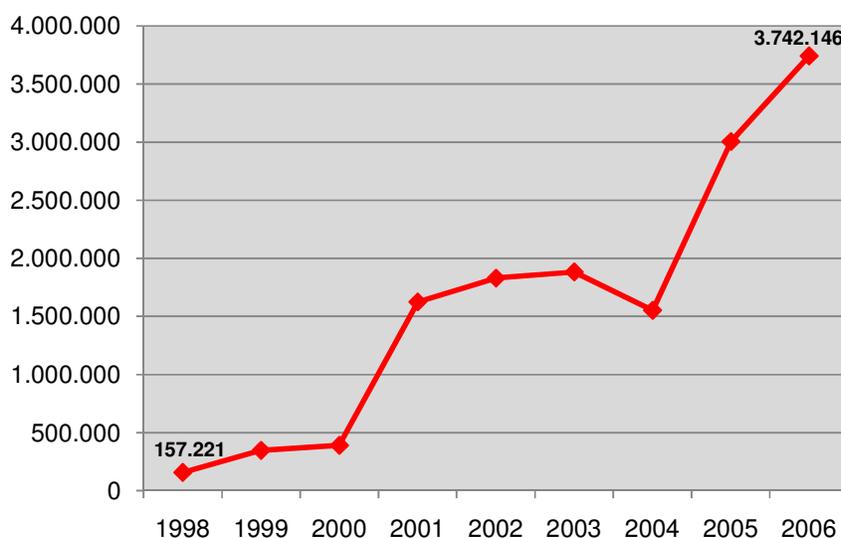
Estágio	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003
Muito Crítico	7	10	7	11	5	5	2	3	3	7
Crítico	76	72	70	65	61	62	52	51	59	60
Intermediário	14	16	19	19	28	26	39	36	32	25
Adequado	2	2	5	6	7	7	7	10	7	8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0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

Fonte: MEC/Inep.

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

Outra avaliação nacional que auxilia na análise situacional qualitativa do ensino médio brasileiro trata-se do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem<sup>28</sup> –, que consiste em um exame individual, de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. Seguramente os resultados desse exame se revestem de significados para o ensino médio à medida que aumenta o número de estudantes que se inscrevem a cada ano na avaliação, como se observa no Gráfico 5. Mesmo com esse aumento de inscritos é preciso cautela, haja vista que o Enem possui um alto índice de abstenção à prova.

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



Fonte: MEC/Inep. Elaboração do autor.

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

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

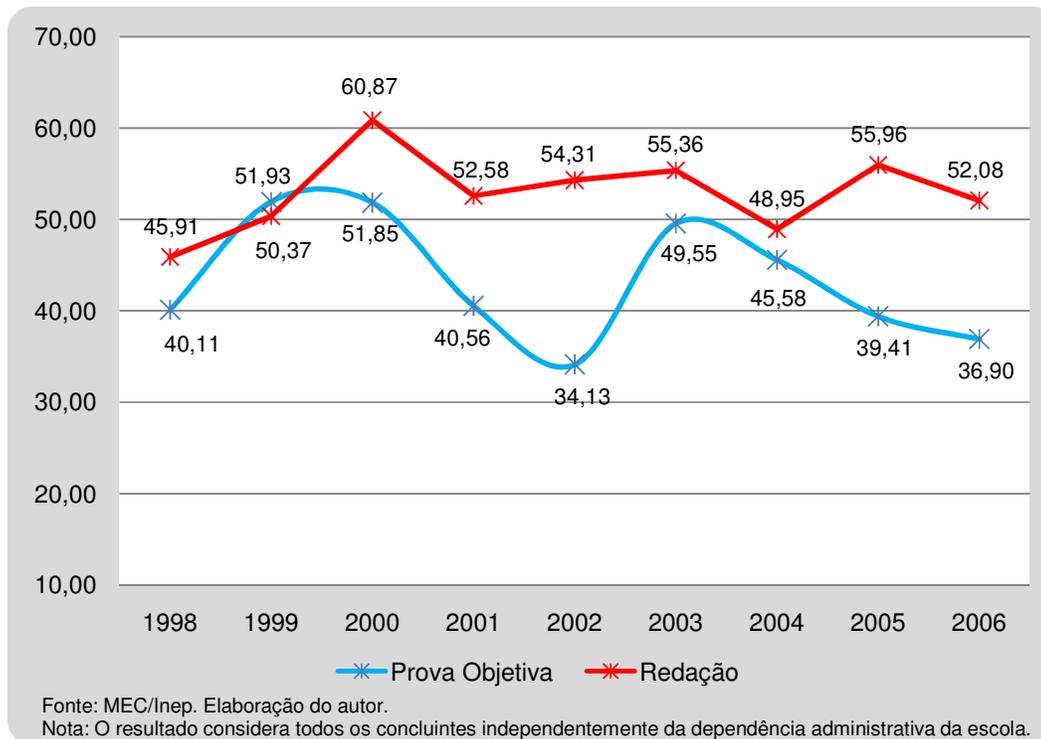
No Enem o desempenho do estudante é avaliado em dois tipos de prova - objetiva e redação -, valendo 100 pontos cada uma delas. O desempenho é qualificado de acordo com as premissas teóricas da Matriz de Competências que se refere às possibilidades totais da cognição humana na fase de desenvolvimento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

**Tabela 8 - Faixas de desempenho do Enem**

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

Fonte: MEC/Inep.

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

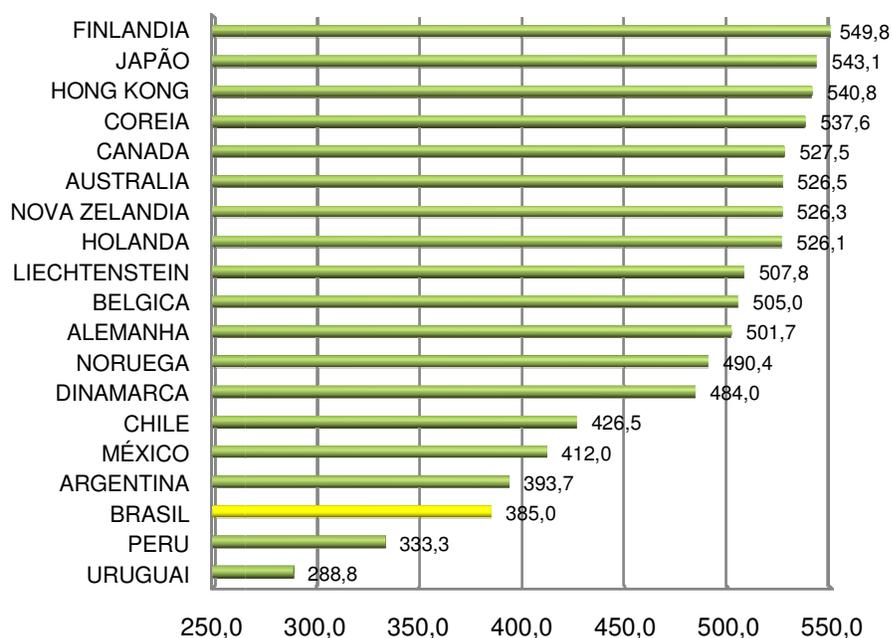
**Gráfico 6 - Desempenho médio dos alunos no Enem – Brasil – 1998 a 2006**

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

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

Nas comparações internacionais, em 2000 o Brasil foi o penúltimo colocado no Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA -, promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE<sup>29</sup>, apresentando resultados piores que os do México e melhores que o Peru (outro país latino-americano entre os que participam do programa). No mesmo exame, em 2003, o Brasil melhorou pouco seu desempenho, continuado no grupo de países abaixo da média. Desta vez fiou a frente, apenas, da Indonésia e da Tunísia. Em 2006, a média geral do Brasil praticamente não foi alterada em relação a 2003. Os gráficos 7 a 9 posicionam o Brasil na avaliação do PISA em Ciências, Leitura e Matemática. Os valores são resultantes do cálculo da média aritmética simples dos resultados da referida avaliação para os anos de 2000, 2003 e 2006.

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

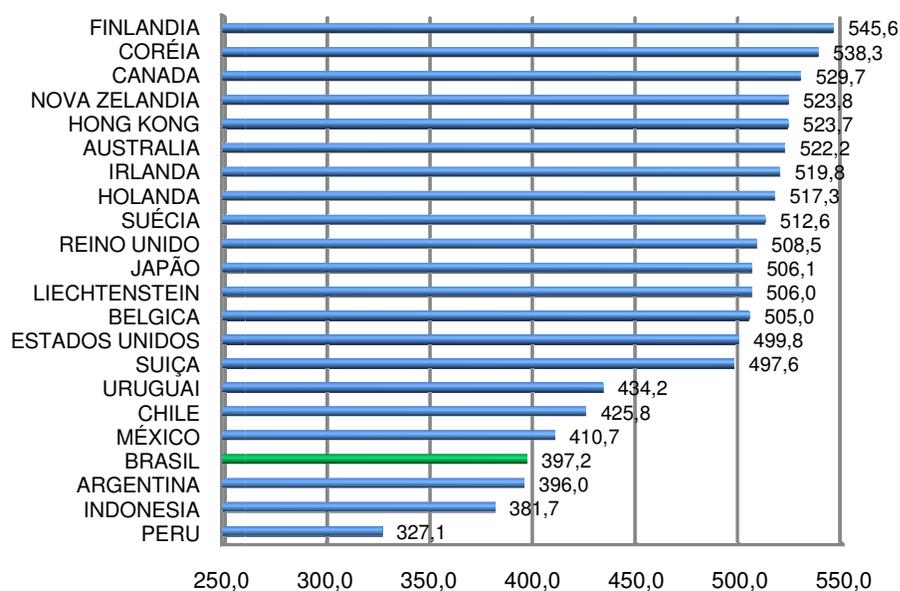


Fonte: Relatório Pisa. Elaboração do autor.

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

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

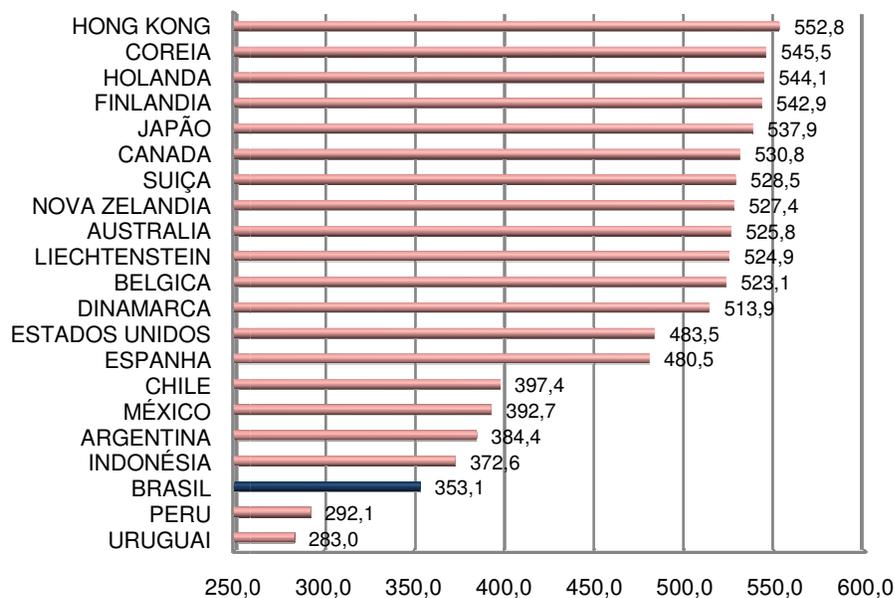
**Gráfico 8 - Média dos pontos em Leitura - anos 2000, 2003 e 2006 – alguns países membros e parceiros da OCDE**



Fonte: Relatório Pisa. Elaboração do autor.

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

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



Fonte: Relatório Pisa. Elaboração do autor.

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

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

O último relatório da OCDE destaca, ainda, uma expressiva queda na distorção idade-série e aponta que fatores socioeconômicos influenciam na distribuição do desempenho. O Brasil tem ainda um gasto aluno muito baixo se comparado aos demais países latino-americanos e desenvolvidos. Por exemplo, enquanto os Estados Unidos aplica US\$ 8.157 por aluno do ensino médio, o Brasil gasta US\$ 1.100<sup>30</sup>.

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

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

---

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

## 5.6 A escassez de profissionais da educação no ensino médio

O recente relatório produzido pela Comissão Especial da CEB/CNE<sup>31</sup> alerta que o financiamento insuficiente tem reflexo direto da questão da qualidade, porque ele resulta na baixa remuneração do professor; o que por sua vez, leva os adolescentes a ingressarem em número cada vez menor nos cursos de Licenciatura, provocando outro grave e, possivelmente, mais importante problema para o enfrentamento da baixa qualidade do ensino: a escassez de professores no ensino médio, especialmente nas disciplinas das ciências exatas e da natureza, mais precisamente em química, física, biologia e matemática (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2007, p. 8-9).

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

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

---

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

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

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

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

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

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

A partir das informações da Tabela 9 percebe-se que no Brasil um docente inicia sua carreira com uma remuneração anual de R\$ 28.975,00<sup>32</sup> (cerca de R\$ 2.414,00 mensais) e chegará ao final de sua carreira, após 25 anos de trabalho, no mínimo, com uma remuneração de R\$ 42.678,00 (aproximadamente R\$ 3.556,00 a cada mês). Isso representa uma remuneração baixa, inclusive se comparada a da Argentina e do Chile, outros dois países da América do Sul. Quando a remuneração inicial dos docentes brasileiros é comparada com a dos alemães representa, em termos percentuais, 35%. Por sua vez, a

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em se tratando dos profissionais da educação, enquanto não houver políticas públicas que apontem para uma fonte de financiamento estável que permita não só melhorar a remuneração (plano de carreira) e a formação (inicial e continuada) desses profissionais como, também, as condições de trabalho, os mecanismos de autonomia, de gestão democrática e de participação da comunidade nos estabelecimentos de ensino, o resultado poderá redundar naquilo que o Relatório do CNE chamou de “apagão<sup>33</sup> do ensino médio” (Conselho Nacional de Educação, 2007, p. 14).

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

---

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

## CAPÍTULO 6 - A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

### 6.1 A origem dos recursos e os marcos regulatórios

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

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

Oliveira (2007) recomenda entender o significado do termo “imposto” e distingui-lo de “tributo”, de “taxa” e de “contribuição de melhoria”. Para tal, faz uso do Código Tributário Nacional – CTN<sup>34</sup> –, onde tributo é toda a prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (OLIVEIRA, 2007, p. 84). Assim, os tributos podem assumir as formas de imposto, taxa e contribuição de melhoria.

O CTN assim define:

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

---

<sup>34</sup> Instituído pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

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

**Tabela 11 - Impostos e contribuições federais**

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

**Tabela 11 – Impostos e contribuições federais (Cont.)**

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

Notas:

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

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

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

\*\*\*\* Tributo não regulamentado.

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

**Tabela 12 - Impostos estaduais, do DF\* e municipais**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6.2 A estrutura do financiamento em cada esfera administrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6.3 O Salário-educação

Por sua vez, o salário-educação<sup>35</sup> se configura como uma contribuição social devida pelas empresas em geral e entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público (BRASIL, 1988). Atualmente, o salário-educação é recolhido pela Receita Federal do Brasil – RFB – que para tal, cobra 1% da arrecadação a título de “taxa de administração”. Ao FNDE compete a função de redistribuir 90% do restante por meio do sistema de cotas, da seguinte forma:

i) cota federal – correspondente a 1/3 – 30% – do montante dos recursos, é destinada ao FNDE para aplicação no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica<sup>36</sup>, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros;

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

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

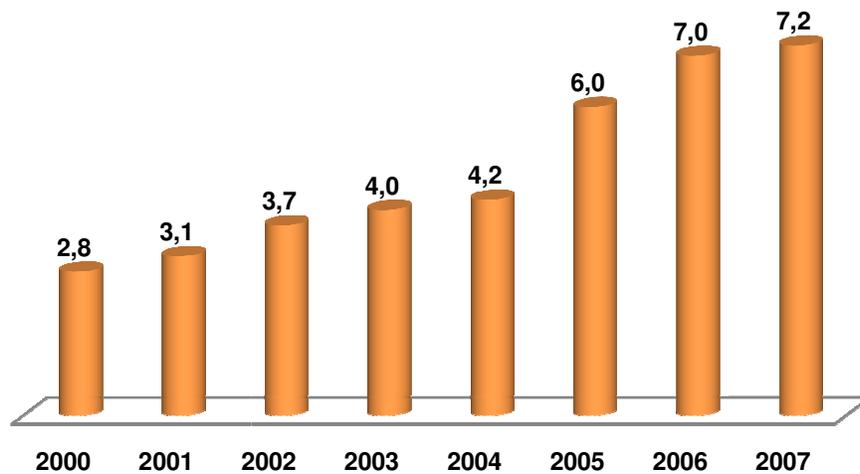
O Gráfico 10 ilustra a importância dessa fonte adicional de recursos para o financiamento da educação básica. Percebe-se que, no período de 2000 a 2007, a arrecadação do salário-educação aumentou em mais de 150% em seu volume anual.

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

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

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

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



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

#### **6.4 O regime de colaboração**

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

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

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

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

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

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

Para Farenzena (2006), em 1995, a reforma constitucional da área de educação (re)desenhou atribuições e funções das esferas de governo, assim como estabeleceu prioridades, critérios e procedimentos para a distribuição de recursos financeiros entre União, estados e municípios. Face ao novo ordenamento, ganharam centralidade os debates e questionamentos sobre a participação efetiva da União no financiamento da educação básica, o formato da operação do regime de colaboração entre estados e municípios, assim como o impacto relativo que as novas regras possam causar nas diferentes etapas e modalidades da educação básica. Neste último aspecto, sobressai a questão da responsabilidade com o ensino fundamental e sua priorização, à qual se associa as possibilidades de atendimento e financiamento dos demais níveis de ensino.

A partir dessas reflexões, acrescenta-se a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação e gestão democrática nos sistemas de ensino, além da autonomia política dos governos locais na definição e implementação de suas próprias políticas públicas educacionais e não mais como, apenas, executores da política nacional.

No âmbito do ensino médio as esferas administrativas devem colaborar entre si, de forma autônoma, para assegurar a manutenção, oferta, qualidade e identidade própria desse nível de ensino, capaz de dar significado à formação dos adolescentes em cada região.

## **6.5 As despesas de MDE e a política dos Fundos**

No Brasil, conforme explica Farenzena<sup>37</sup>, cabe à União a competência de prover os meios necessários à oferta da educação escolar por meio da organização e manutenção da rede federal de ensino, dando suporte aos programas suplementares das redes estaduais e municipais, para tal deve aplicar, no mínimo, 18% da arrecadação tributária anual. Os estados e municípios são responsáveis pela efetivação do uso dos recursos, mediante a destinação de, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

---

<sup>37</sup> FARENZENA, 2006, *Op.cit.*

Esses percentuais ainda que mínimos destinam-se ao custeio de despesas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as destinadas a:

- i) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docentes e demais profissionais da educação;
  - ii) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
  - iii) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
  - iv) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
  - v) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
  - vi) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
  - vii) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao dispositivo nos incisos deste artigo;
  - viii) aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar.
- (LDB, 1996, art.70)

Complementarmente, a LDB de 1996 é taxativa quanto às despesas que não são de manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, aquelas que não pode ser pagas com recursos do ensino ou incluídas no cômputo dos gastos com MDE:

- i) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão
  - ii) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
  - iii) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
  - iv) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
  - v) obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
  - vi) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- (LDB, 1996, art.71)

De um lado, Oliveira (2007) percebe algumas omissões e equívocos no tocante ao que pode e o que não pode ser despesa com MDE. Destaca os recursos destinados ao pagamento de aposentadorias do pessoal da educação por causa do déficit de caixa dos institutos de previdência – federal e estadual –, as despesas com os hospitais

universitários<sup>38</sup> pela amplitude do atendimento realizado e pela transcendência das funções de hospitais-escolas, e, por fim os gastos com a remuneração de servidores de outras secretarias quando à disposição da educação, porém não necessariamente em atividades ligadas ao ensino.

Por outro lado, observa a questão polêmica da possibilidade dos recursos públicos serem repassados para escolas privadas na forma de bolsa de estudos. Quanto a essa polêmica, Monlevade (*apud* Oliveira, 2007) ressalta que ainda que o beneficiário dos recursos públicos seja o aluno, no caso da bolsa de estudos, o destinatário final é a escola privada. Em outras palavras, é o dinheiro público financiando o sistema de ensino privado. Esse tema depois de ter perdido um pouco a sua importância retornou à arena educacional nos governos de FHC com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)<sup>39</sup> e Lula com o estabelecimento do Programa Universidade para Todos (ProUni<sup>40</sup>) mediante a “compra de vagas” (OLIVEIRA, 2007, p. 107).

Polêmicas à parte, em síntese, o financiamento da educação básica pública no país se dá com base em recursos provenientes das três esferas de governo. Na educação infantil, tanto a oferta quanto o financiamento são responsabilidades dos municípios. Simetricamente, a oferta e o financiamento do ensino médio cabem aos estados e ao Distrito Federal. No ensino fundamental, a oferta e o financiamento são responsabilidades das duas esferas: a municipal e a estadual, incluindo o Distrito Federal. À União compete o financiamento da rede federal (Escolas Técnicas – CEFETs e IFETs - e Instituições Federais de Ensino Superior – IFES), além do papel redistributivo e supletivo.

Na discussão sobre o financiamento da educação estatal é fundamental relacionar as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (federal, distrital, estadual e municipal). Davies (2004) afirma que, embora, o governo central – federal – seja detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados. Tal

---

<sup>38</sup> O Parecer n° 26/97 do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação ratifica que essas atividades são eminentemente de assistência social, ainda que indispensáveis à formação dos profissionais da saúde. Para tanto, só poderão ser computadas como MDE as despesas com hospitais universitários que sejam estritamente indispensáveis ao ensino e à pesquisa.

<sup>39</sup> Instituído pela Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, em substituição ao Programa de Crédito Educativo – PCE/CREDOC. É destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva.

<sup>40</sup> Programa Universidade para Todos cuja finalidade é a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei n° 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos às instituições de ensino participantes do Programa.

disparidade pode ser observada nos dados da Tabela 15, publicados em estudo de Negri (*apud* DAVIES, 2004).

**Tabela 15 - Impostos disponíveis para MDE e estimativa de matrículas por nível de governo em 1995.**

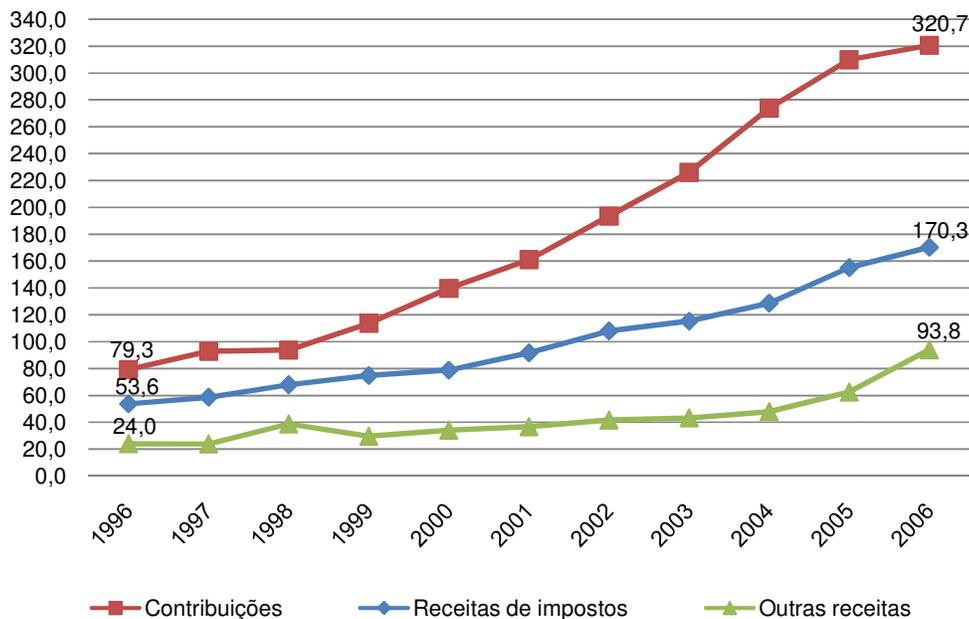
Nível de governo (percentual de vinculação de receita de impostos)	Vinculação constitucional (R\$ bilhões)	Proporção em relação ao total de recursos das três esferas	Total de matrículas em todos os níveis escolares (pré-escolar, fundamental, médio e superior)	Proporção do total de matrículas de cada nível de governo em relação ao total de matrícula das três esferas
Federal (18%)	5,4	22%	531.772	1%
Estadual (25%)	11,7	48%	23.487.408	62%
Municipal (25%)	7,2	30%	13.990.178	37%
Total	24,3	100%	38.009.358	100%

Fonte: NEGRI, Barjas.

A partir dos dados da Tabela 15 é possível identificar claramente as desigualdades entre os níveis de governo. Verifica-se que, em 1995, a União possuía 22% dos recursos totais vinculados à manutenção de desenvolvimento do ensino para atender apenas 1% da matrícula de todo o sistema público. Seguramente as escolas mantidas pelo governo federal possuem custos mais elevados por ofertarem a educação superior e técnica profissional, porém a proporção de matrículas sob sua responsabilidade é muito inferior a dos municípios e estados.

Com auxílio do Gráfico 11 verifica-se a dimensão do crescimento das receitas da União, no período de 1996 a 2006, e percebe-se que, enquanto a receita de impostos registrou aumento de 216%, a receita em contribuições teve aumento de 304%. Isto representa uma diferença de 88%.

**Gráfico 11 - Receitas Correntes da União, em valores nominais, 1996 a 2006 – Em R\$ (bilhões)**



Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC. Elaborado do autor.

O aumento da arrecadação no período, mostrado no Gráfico 11, indica que a vinculação de recursos à educação poderia ter crescido consideravelmente no período, caso em seu cômputo estivesse incluído o montante oriundo da arrecadação de contribuições e a não incidência da desvinculação de receitas, a ser tratada a seguir.

Na reforma da área de educação, em 1996, a lógica da sistemática da vinculação não foi modificada, porém outras prioridades e alterações foram instituídas por meio de critérios e procedimentos para a distribuição dos recursos financeiros entre União, estados e municípios.

Três meses antes da promulgação da nova LDB, em 1996, a Emenda Constitucional n° 14 redefiniu as responsabilidades entre as esferas de governo, principalmente no tocante ao financiamento. Os recursos oriundos da receita de impostos vinculados à educação foram priorizados para o ensino fundamental. Essa priorização ou focalização – como preferem alguns – representa a aderência das políticas educacionais brasileiras às recomendações e orientações das políticas do Banco Mundial.

É nesse contexto que é criado e instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, pela Lei

9.424/96. Esse Fundo, de natureza contábil, tinha em sua composição: 15% das receitas provenientes do ICMS, FPE, FPM, IPI e das exportações do estado, DF e de seus municípios. Tais recursos eram redistribuídos entre essas esferas administrativas, proporcionalmente ao número de alunos nelas matriculados no ensino fundamental regular.

## 6.6 A mão visível da DRU

Além da baixa participação da União no Fundef e da decisão política adotada pelo governo de FHC em vetar nove metas<sup>41</sup> do PNE (todas de caráter financeiro), em 2001, desobrigando o Estado de ampliar os recursos para o financiamento da educação, a União ainda retira, desde 1994, 20% das receitas tributárias por meio do dispositivo conhecido como Desvinculação das Receitas da União - DRU.

A DRU foi criada, em 1994, na implantação do Plano Real por meio da EC de Revisão nº 01/1994, como Fundo Social de Emergência, e que mais tarde, em 1996, passou a ser denominado de

Fundo de Estabilização Fiscal com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social (BRASIL, EC nº 10, art. 1º, 1996).

Além da mudança de nomenclatura, sua vigência fora prorrogada até 30 de junho de 1997. Posteriormente, a EC nº 17, de 22 de novembro de 1998 estendeu a vigência até o final de 1999. Até aqui esse mecanismo desvinculava 20% de toda a arrecadação de impostos e contribuições da União, inclusive das receitas vinculadas ao ensino pelo art. 212 da CF.

Ainda que a educação esteja presente no objetivo desse instrumento “legal” a desobrigação a partir da desvinculação de recursos, certamente, possibilitou a liberdade do governo em utilizá-los de acordo com sua conveniência, inclusive, com

---

<sup>41</sup> No anexo “P”, desta pesquisa, encontra-se a mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001, da Presidência da República com os nove vetos e suas respectivas “razões”.

redirecionamento dos investimentos públicos para outras áreas setoriais. O que revela uma faceta perversa e centralizadora na redistribuição dos recursos “tomados” do cidadão.

Em 21 de março de 2000, a EC nº 27 prorrogou a vigência da DRU até 2003 e estipulou que ela não mais incidiria sobre a contribuição do salário-educação.

O atual governo, logo em seu primeiro mandato, também continuou a utilizar a DRU para retirar recursos vinculados constitucionalmente ao ensino por meio de proposição da EC nº 42, em 19 de dezembro de 2003. Em seguida, postergou a aplicação desse dispositivo até 31 de dezembro de 2007. E, mais uma vez, por meio da EC nº 50/2007, transformada na EC nº 56/2007, de 20 de dezembro de 2007, estendeu o prazo de aplicação da DRU até 31 de dezembro de 2011.

Para facilitar a compreensão dos efeitos da DRU nos recursos vinculados para MDE foram elaboradas as Tabelas 16 a 18. Os dados da Tabela 16 expressam, no período de 1996 a 2006<sup>42</sup>, o volume da receita resultante da arrecadação de impostos, as transferências constitucionais obrigatórias para Estados, DF e municípios, a apuração da receita líquida após estas transferências e, a partir deste saldo o cálculo dos 18% mínimos de vinculação em MDE, que a União deveria aplicar no ensino em cada ano, conforme a respectiva receita líquida apurada (art. 212, CF, 1988).

**Tabela 16 - Valores para MDE - Vinculação de 18% sem a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)**

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita resultante de impostos (a)	53,6	58,6	67,9	74,7	79,5	92,2	109,5	115,1	128,2	156,1	170,3
Transferências para Estados, DF e Municípios (b)	17,9	20,1	19,7	21,9	32,0	37,2	45,3	47,8	51,1	66,9	72,1
Receita de impostos após transferências (c = a - b)	35,7	38,5	48,2	52,8	47,5	55,0	64,2	67,3	77,1	89,2	98,2
<b>Vinculação do art. 212 MDE sem a DRU (d = 18% x c)</b>	<b>6,4</b>	<b>6,9</b>	<b>8,7</b>	<b>9,5</b>	<b>8,6</b>	<b>9,9</b>	<b>11,6</b>	<b>12,1</b>	<b>13,9</b>	<b>16,1</b>	<b>17,7</b>

Fonte: Demonstrativos das Receitas Tributárias, Transferências FPE, FPM, das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. MF/STN, 1996 a 2006. Elaboração do autor.

<sup>42</sup> A partir de 2000, com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, são estabelecidas novas normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF representa um marco em termos de prestação de contas dos governos, em todos os níveis, à sociedade. Além disso, estipulou limites de gastos para a administração pública. Ressalta-se que o levantamento dos dados para o período de, 1996 a 1999, foi realizado por meio da reunião de várias planilhas financeiras disponibilizadas pela STN, haja vista que os dados desse período encontram-se pulverizados e não consolidados, diferentemente do que ocorre para o período de 2000 a 2006, cujas informações encontram-se melhor sistematizadas.

Entretanto, a educação não “levou” os recursos, conforme cálculo da Tabela 16 porque antes disso é que a mão visível da DRU vem abocanhando, desde 1994, uma parcela significativa dos recursos (20%) da manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, a base de cálculo dos 18% mínimos em MDE é reduzida. Primeiramente, procede-se a desvinculação de 20% dos impostos da União que compõem a base de cálculo dos recursos da cota federal de MDE. Em seguida, retira-se da base de cálculo a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que constituem o Fundo de Participação dos Estados – FPE – e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, a transferência de 50% do ITR aos municípios, conforme art. 158, II da Constituição de 1988, e, ainda, 10% do IPI que corresponde à cota-parte dos Estados e DF do proporcional às exportações dos Estados. Cabe lembrar que não se reduzirá dessa base as desvinculações por conta da DRU. Por último, descontadas as parcelas da DRU e das transferências constitucionais para Estados, DF e Municípios, aplicar-se-ão 18% sobre o saldo da receita líquida dos impostos obtendo-se o mínimo de recursos a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Tabela 17 permite verificar o montante retirado, em cada ano, pela DRU, o saldo da receita líquida de impostos e o montante mínimo de 18% da vinculação em MDE para cada ano.

**Tabela 17 - Valores para MDE - Vinculação de 18% com a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)**

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita resultante de impostos (a)	53,6	58,6	67,9	74,7	79,5	92,2	109,5	115,1	128,2	156,1	170,3
Desvinculação de Receitas (DRU) (b = a x 20%)	10,7	11,7	13,6	14,9	15,9	18,4	21,9	23,0	25,6	31,2	34,1
Transferências para Estados, DF e Municípios (c)	17,9	20,1	19,7	21,9	32,0	37,2	45,3	47,8	51,1	66,9	72,1
Receita líquida de impostos (d = a - (b+c))	25,0	26,8	34,6	37,8	31,6	36,6	42,3	44,3	51,5	58,0	64,1
<b>Vinculação do art. 212 MDE com a DRU (e = 18% x d)</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>5,7</b>	<b>6,6</b>	<b>7,6</b>	<b>8,0</b>	<b>9,3</b>	<b>10,4</b>	<b>11,5</b>
<b>Percentual (vinculação/receitas) f = (e/a)x100%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>

Fonte: Demonstrativos de Receitas Tributárias, Transferências FPE, FPM e demonstrativos das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. MF/STN, 1996 a 2006. Elaboração do autor.

A partir das informações e dos dados anteriores é possível verificar que a vinculação de recursos para o ensino perdeu valores consideráveis no período em questão. A Tabela 18 indica essas perdas em decorrência da DRU, em cada ano, respectivamente. O montante retirado da educação, no período, é de quase R\$ 40 bilhões. O que corresponde a uma média de R\$ 3,6 bilhões retirados do ensino a cada ano. Certamente a ausência desses recursos impossibilitou investimentos importantes e afetou o desenvolvimento da educação brasileira, em todos os seus níveis.

**Tabela 18 - Perdas de recursos vinculados para MDE com a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)**

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vinculação - MDE - sem a DRU	6,4	6,9	8,7	9,5	8,6	9,9	11,6	12,1	13,9	16,1	17,7
Vinculação - MDE - com a DRU	4,5	4,8	6,2	6,8	5,7	6,6	7,6	8,0	9,3	10,4	11,5
<b>Perda de recursos com a DRU</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>5,6</b>	<b>6,1</b>
<b>Percentual (perda/vinculação sem a DRU)</b>	<b>30%</b>	<b>30%</b>	<b>28%</b>	<b>28%</b>	<b>33%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>34%</b>	<b>33%</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>

Fonte: Demonstrativos de Receitas Tributárias, Transferências FPE, FPM e demonstrativos das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. MF/STN, 1996 a 2006. Elaboração do autor.

Porém, os governos justificam que as sucessivas prorrogações da DRU tem sido imprescindíveis como instrumento de racionalização da gestão orçamentária, respondendo por cerca de 60%, nos últimos anos, do total dos recursos livres da União e, também que ela não tem

[...] “impedido a expansão de programas sociais prioritários, a exemplo do bolsa-família e da ampliação das dotações destinadas à educação, que deverá prosseguir nos próximos anos [...]. Ao contrário, a DRU tem permitido à administração pública estabelecer prioridades e alocar recursos para o atendimento dessas prioridades” (EM nº 00046/2007 – MF/MP, 2007)<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Exposição de motivos do Ministério da Fazenda e Planejamento, de 13 de abril de 2007, encaminhado ao Presidente da República com a proposição de Emenda Constitucional, sendo em seguida, submetida à deliberação do Congresso Nacional.

Além disso, alegam que vem aplicando mais do que a exigência constitucional mínima de 18% em MDE, como forma de justificar a perpetuação da aplicação da DRU. A Tabela 19 apresenta a forma como a equipe econômica do governo federal fez esse cálculo, no período de 2000 a 2006<sup>44</sup>. Por meio desses dados verifica-se que, em tese, o Ministério da Educação destinou um montante de recursos acima do mínimo de 18%, conforme previsão constitucional.

**Tabela 19 - Participação das despesas de MDE sobre a receita líquida com a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)**

Descrição	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Líquida de Impostos com a DRU	31,6	36,6	42,3	44,3	51,5	58,0	64,1
Vinculação do art. 212 MDE com a DRU	5,7	6,6	7,6	8,0	9,3	10,4	11,5
<b>Despesas realizadas com MDE</b>	<b>6,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>	<b>10,1</b>	<b>10,9</b>	<b>17,1</b>
<b>Percentual das despesas realizadas com MDE na receita líquida</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>27%</b>

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. MF/STN, 2000 a 2006. Elaborado pelo autor.

Denota-se a partir das informações demonstradas na Tabela 19 que o percentual das despesas com MDE tende a ser maior por uma simples razão na metodologia do governo federal: redução da base de cálculo da vinculação de MDE causada pela DRU. Portanto, os gastos efetivos em MDE se tornam maiores que o mínimo da vinculação. Se a metodologia de cálculo do percentual das despesas realizadas com MDE for sobre o valor da receita líquida dos impostos sem a DRU, o investimento real realizado no período é menor, em termos percentuais. A Tabela 20 apresenta esses percentuais.

<sup>44</sup> As informações das despesas com MDE para os anos de 1996 a 1999 não foram disponibilizadas.

**Tabela 20 - Participação das despesas de MDE sobre a receita líquida sem a DRU – Brasil – Em R\$ (bilhões)**

Descrição	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Líquida de Impostos sem a DRU	47,5	55,0	64,2	67,3	77,1	89,2	98,2
Vinculação do art. 212 MDE sem a DRU	8,6	9,9	11,6	12,1	13,9	16,1	17,7
<b>Despesas realizadas com MDE</b>	<b>6,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>	<b>10,1</b>	<b>10,9</b>	<b>17,1</b>
<b>Perda efetiva (vinculação – despesa realizada)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>5,2</b>	<b>0,6</b>
<b>Percentual das despesas realizadas com MDE na receita líquida</b>	<b>13%</b>	<b>13%</b>	<b>12%</b>	<b>12%</b>	<b>13%</b>	<b>12%</b>	<b>17%</b>

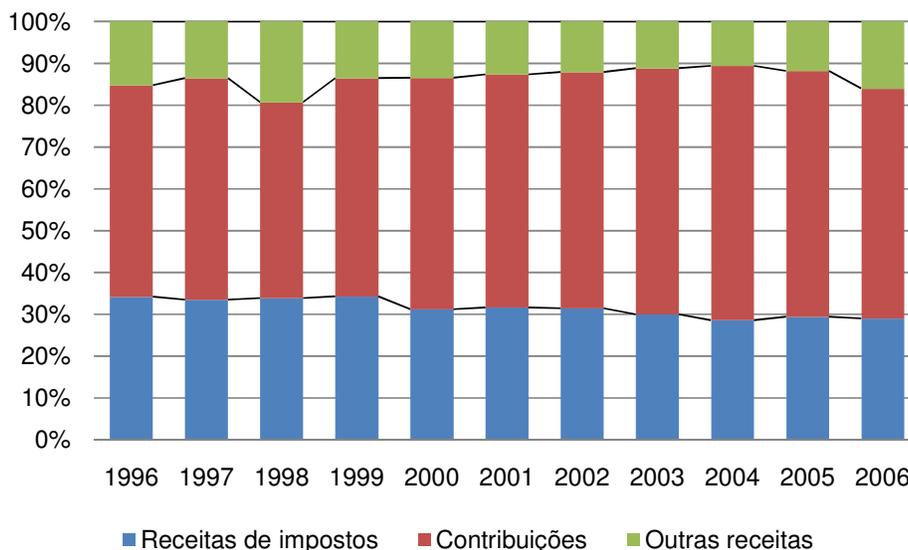
Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. MF/STN, 2000 a 2006. Elaborado pelo autor.

Os dados da Tabela 20 indicam que, no período de 2000 a 2006, a União escamoteou a aplicação do mínimo de 18% dos recursos oriundos da receita de impostos em MDE. Isso quer dizer que ao reduzir a base de cálculo a perda efetiva da educação – diferença entre o valor que deveria ser aplicado em MDE e o que a despesa efetivamente realizada em MDE - chegou a atingir R\$ 5,2 bilhões, em 2005, por exemplo.

Certamente os efeitos causados pela DRU, ao longo desses anos, vão além da simples retirada de recursos da educação. Ao desvincular os recursos a União fica desobrigada de distribuí-los aos sistemas estaduais, do DF e municipais, visando à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Além da desvinculação de receitas, os sucessivos governos vêm utilizando diversos mecanismos para fugir ao que determina o art. 212 da Constituição Federal, §5º, a vinculação constitucional das verbas provenientes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Um dos instrumentos consiste na criação de **contribuições e taxas** sobre as quais não incide a vinculação constitucional de recursos. A receita proveniente de impostos representou no período de 1996 a 2006, em média, 30% da receita corrente da União, enquanto que a proveniente das contribuições representou, em média, 55% dessas receitas, como pode ser observado no Gráfico 12.

**Gráfico 12 – Receitas Correntes da União, por tipo de tributo, em percentual - 1996 a 2006**



Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC. Elaborado do autor.

Da análise desses mecanismos de “assalto” aos recursos da educação verificam-se as contradições e o desserviço entre o discurso e o que efetivamente foi realizado com a educação pública brasileira e o seu financiamento.

## 6.7 Gastos da educação em relação ao PIB

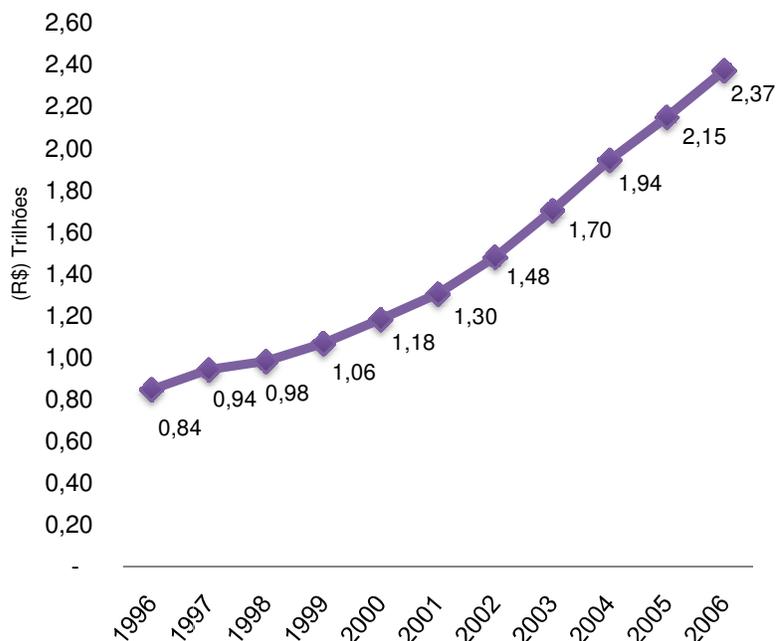
O PIB é um importante indicador de toda a produção de um país no período de um ano. Por isso é muito usado em correlações com os gastos públicos, especialmente os da área social, já que estas permitem identificar os percentuais dos investimentos públicos sobre a riqueza produzida anualmente. No Brasil, o IBGE é responsável pela sua metodologia e de cálculo e mensuração. É formado pelo resultado da produção de três grandes agrupamentos de setor da economia, a saber: i) agropecuária, formada por agricultura, extrativa vegetal e pecuária; ii) indústria, que engloba extrativa mineral, transformação, serviços industriais de utilidade pública e construção civil; e, iii) serviços, que incluem comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços.

O montante aferido do PIB permite dimensionar o crescimento do país ao longo de determinado período em relação a outro. Além disso, é por meio dele que se verifica a renda *per capita* de um país, bem como os níveis de investimentos públicos em cada setor (área). Este cálculo tem como base o montante do PIB dividido pela população local. A renda *per capita* por si só não significa dizer que em um determinado país não tenha problemas na distribuição da renda. Para essa verificação é necessário lançar mão de outros indicadores mais apropriados. O indicador de renda *per capita* se relaciona diretamente com o nível de riqueza produzida distribuída (dividida) pela população local.

Para efeito desta pesquisa são considerados os indicadores do PIB e do PIB *per capita* apurados e divulgados pelo IBGE, bem como os gastos totais em educação e, sempre que possível por níveis de ensino.

O PIB brasileiro, no período de 1996 a 2006, cresceu 182%. Saiu de pouco mais de R\$ 840 bilhões (valores correntes<sup>45</sup>) em 1996 para R\$ 2,4 trilhões em 2006. O Gráfico 13 contribuiu para a verificação desse crescimento.

**Gráfico 13 - Crescimento do PIB, em valores correntes - Brasil – 1996 a 2006 -**

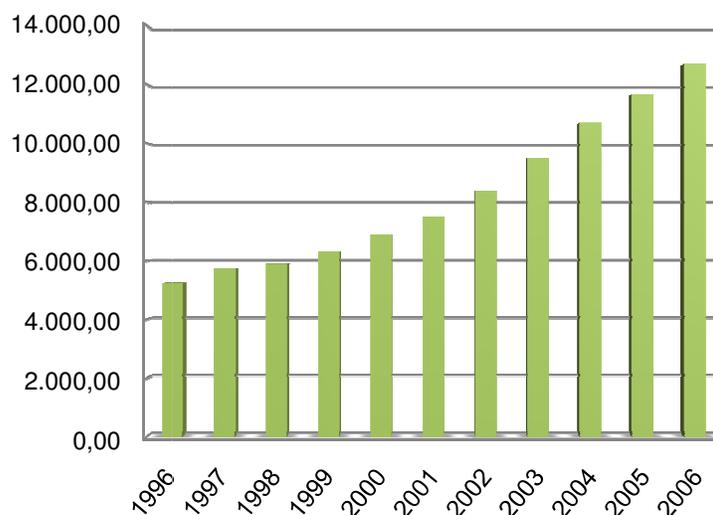


Fonte: IBGE

<sup>45</sup> Valor corrente significa que determinado valor está expresso exatamente com os números que ele tinha na época em que foi registrado. Fonte: IPEA.

Por conseqüência desse crescimento, o PIB *per capita* também cresceu neste período. O Gráfico 14 ilustra esse crescimento no período de estudo. Vale ressaltar que a renda dos brasileiros melhorou possivelmente pelas boas condições e crescimento da economia e da produção, pelo aumento dos salários, bem como pela adoção dos programas de transferência de renda (Bolsa escola e Bolsa Família).

**Gráfico 14 - Crescimento do PIB *per capita*, em valor corrente - Brasil – 1996 a 2006 (R\$ 1,00)**



Fonte: IBGE

A renda *per capita* brasileira subiu de R\$ 5.231,52 em 1996 para R\$ 12.688,25. Isso permite dizer que a renda *per capita* aumentou 142% em dez anos. Certamente a estabilidade da economia pós-Plano Real, dentre outros fatores, contribuíram para o crescimento das riquezas produzidas no país e melhoraram a distribuição de renda.

Entretanto, verifica-se que o gasto público educacional não cresceu na mesma proporção que o PIB, cujo crescimento foi de 40%<sup>46</sup>. Por gasto público educacional entende-se como

os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem dedução do valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos (CASTRO, 2007, p. 860).

<sup>46</sup> A apuração deste percentual está baseada nos dados de Castro (2005). Ver Tabela 20.

Em seus estudos sobre os gastos públicos em educação Castro (2007) adota a metodologia de apuração da DISOC do IPEA<sup>47</sup>, cuja “área de atuação” representa a idéia central. Essa área de atuação representa o agrupamento de todas as despesas com formulação da política setorial e a manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino. Por sua vez, as subáreas de atuação representam o custeio da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e profissionalizante, do ensino superior e de outros gastos – entre os quais se incluem os investimentos com a educação especial, educação indígena e educação física e desporto. Porém, não são computadas as despesas com: alimentação escolar (merenda), hospitais de ensino, e os benefícios a servidores públicos da área de educação, tais como as aposentadorias e pensões, já que esses gastos são considerados em outras áreas de atuação.

Com auxílio dessa metodologia, Castro (2007) apurou os gastos totais em educação e na educação básica demonstrados na Tabela 21. Esse conjunto de informações corresponde aos gastos em educação realizados pelas três esferas de governo – União, Estados e DF e municípios.

**Tabela 21 - Gastos totais em educação e na educação básica, em valor constante – 1995 – 2005 – (R\$ bilhões)**

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Educação Básica</b>	<b>47,3</b>	<b>44,7</b>	<b>53,7</b>	<b>54,3</b>	<b>54,0</b>	<b>58,2</b>	<b>61,0</b>	<b>60,4</b>	<b>65,3</b>	<b>66,5</b>
Educação Infantil	6,1	6,1	5,9	6,2	4,7	5,0	5,6	5,7	6,2	6,2
Ensino Fundamental	35,0	32,2	40,5	40,2	40,7	43,9	46,0	46,8	50,2	51,2
Ensino Médio	6,2	6,4	7,3	7,9	8,6	9,3	9,4	7,9	8,9	9,1
<b>Outros Gastos</b>	<b>14,8</b>	<b>15,2</b>	<b>15,1</b>	<b>15,7</b>	<b>17,3</b>	<b>17,2</b>	<b>17,6</b>	<b>16,7</b>	<b>18,5</b>	<b>20,4</b>
Ensino Superior	12,4	12,9	11,9	12,7	13,2	13,5	13,7	12,9	13,9	15,0
Outros	2,4	2,3	3,2	3,0	4,1	3,7	3,9	3,8	4,6	5,4
<b>Total</b>	<b>62,1</b>	<b>59,9</b>	<b>68,8</b>	<b>70,0</b>	<b>71,3</b>	<b>75,4</b>	<b>78,6</b>	<b>77,1</b>	<b>83,8</b>	<b>86,9</b>

Fonte: Castro<sup>48</sup>, 2007, p. 862. Com adaptações do autor.

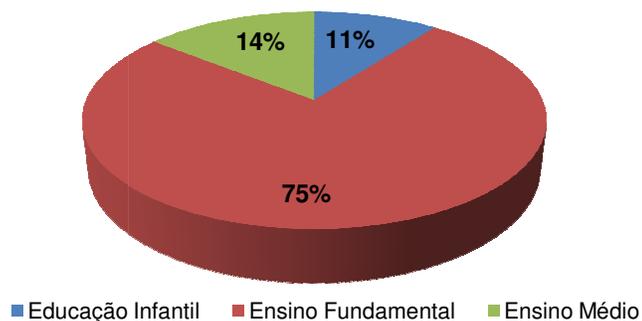
<sup>47</sup> Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

<sup>48</sup> Observação: Os dados originais para os gastos públicos em educação do Governo Federal (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 2005 foram obtidos de Castro *et. alli* (2007). Os dados originais para os gastos públicos em educação dos demais entes federados (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 1999 foram obtidos de Almeida (2001). Os gastos de 2000 a 2005 dos governos estaduais estão com base nos resultados apresentados nos Balanços Gerais dos estados e do DF e disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os gastos de 2000 a 2005 para os municípios representam projeções efetuadas pelo autor, com base nos resultados apresentados pela STN para a LRF, e na dinâmica da arrecadação tributária do período.

A partir desse conjunto de dados constata-se que do total dos gastos públicos com a educação, em média, 77% foram aplicados na educação básica. De um lado é possível verificar que os investimentos públicos na educação básica e seus respectivos níveis apresentaram valores estáveis e oscilações no decorrer desses dez anos.

De outro lado, são verificadas disparidades dos investimentos entre os níveis da educação básica. De todos os recursos da educação básica, em média, 75% foram aplicados no ensino fundamental e os outros 25% divididos entre a educação infantil e o ensino médio. Esse direcionamento dos gastos pela política educacional apresenta várias razões entre elas: a focalização orientada pela subserviência à cartilha de diretrizes dos organismos internacionais, ao Fundef e a política do estado mínimo adotada pela gestão FHC, tratando o ensino fundamental como formação adequada à população, distanciando-se das políticas universais. O Gráfico 15 ilustra a proporção de gastos em cada nível da educação básica, no período correspondente.

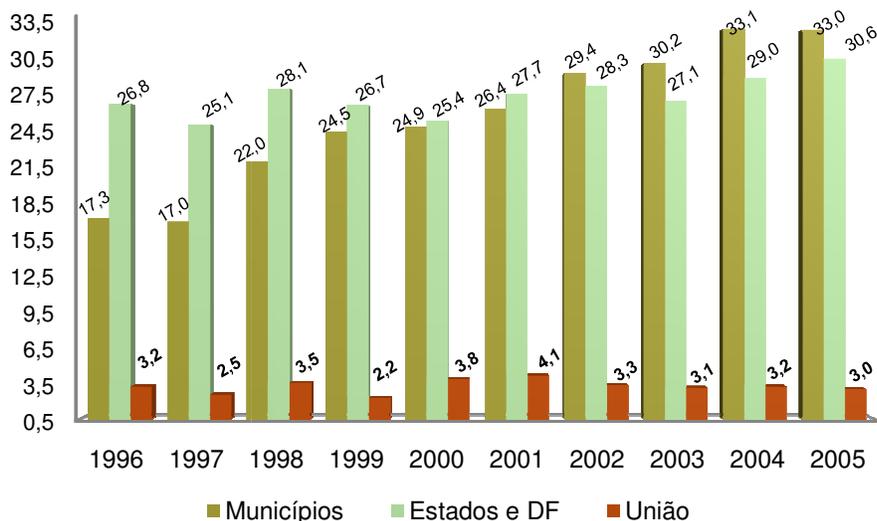
**Gráfico 15 - Proporcionalidade de Gastos totais por nível da educação básica, em valor constante – 1995 – 2005**



Fonte: Castro, 2007. Elaboração do autor.

Ao discriminar o gasto público por esfera de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – tem-se uma mensuração e comparação da participação de cada esfera de governo na educação. Esses dados demonstram, também, o nível de comprometimento com a educação básica e evidências claras da forte descentralização das responsabilidades e do financiamento aos governos subnacionais (locais), enquanto que a União, maior arrecadadora de impostos pouco contribuiu, em termos de gastos com a educação no período estudado. Seus investimentos nesse período foram, praticamente, estáveis, se comparados aos dos municípios, e estados e DF. O Gráfico 16 permite comparar a cada ano a participação de cada esfera administrativa nos gastos da educação básica. Verifica-se que a participação ínfima da União, em média, girou em torno de R\$ 3,2 bilhões/ano.

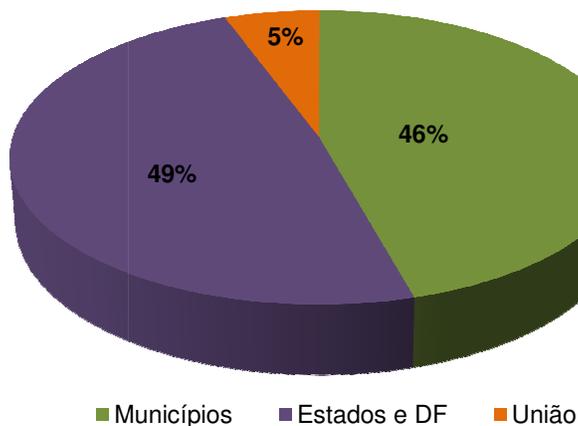
**Gráfico 16 - Gastos em educação básica por esfera de governo, em valor constante – 1995-2005 – (R\$ bilhões)**



Fonte: Castro, 2007. Elaboração do autor.

Em resumo, pode-se verificar com auxílio do Gráfico 17 que a União, no período, arcou com apenas 5% dos investimentos em educação básica. Certamente esses gastos correspondem aos recursos aplicados no custeio das escolas técnicas federais, centros federais de ensino tecnológico e instituições federais de ensino superior (IFES).

**Gráfico 17 - Participação das esferas de governo nos gastos em educação básica – 1995-2005**



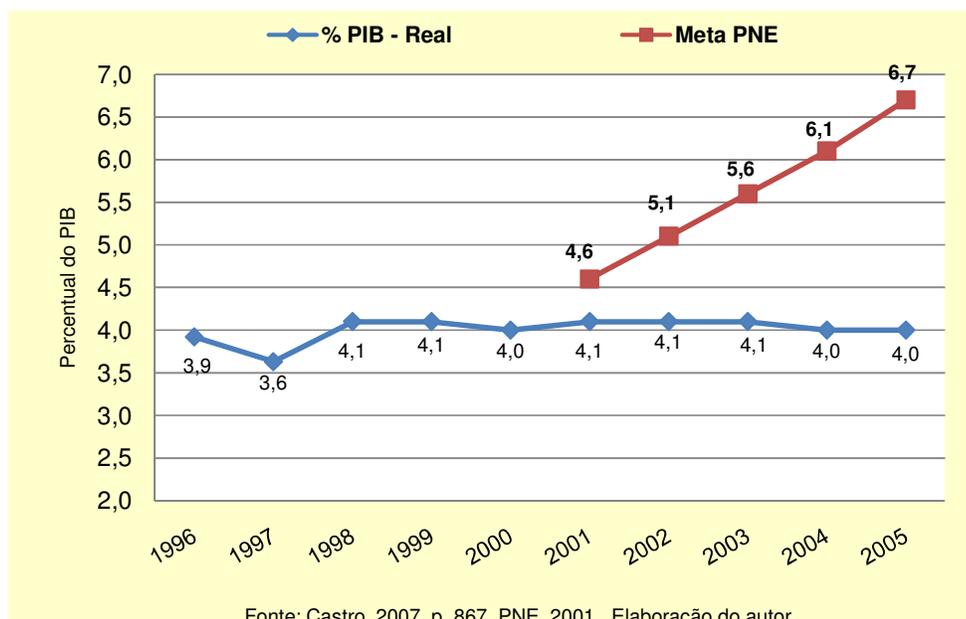
Fonte: Castro, 2007. Elaboração do autor.

A estagnação dos investimentos provenientes da União, seguramente encontra respaldo no veto à meta do PNE de elevação, na década, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, até atingir um mínimo de 7%. A decisão do governo FHC de vetar metas do PNE 2000 e frear os investimentos na educação brasileira, à contramão de outros países, não possibilitou que a União elevasse o seu gasto público para patamares desejáveis, em termos percentuais, com relação ao Produto Interno Bruto – PIB. Em resumo

ao eximir-se do financiamento das metas que poderiam, de fato, imprimir um novo rumo à educação nacional, a União repete, nesse instrumento, a lógica que tem prevalecido em outros mecanismos legais. Ao abdicar de sua condição provedora, desobriga-se da execução das políticas sociais, responsabilizando estados e municípios por essas tarefas. Para dar um contorno de legitimidade a essa verdadeira deserção, amplia e ressignifica conceitos como o de descentralização e autonomia, jogando a responsabilidade pelas tarefas sociais sobre a própria sociedade e, incentivando parcerias e voluntariado, sem jamais abrir mão, no entanto, de centralizar decisões (MENDONÇA, 2002, p. 50).

Como visto anteriormente, o PIB brasileiro cresceu consideravelmente de 1996 a 2006, porém os gastos com a educação não evoluíram na mesma proporção. O Gráfico 18 mostra que os investimentos em educação, no Brasil, em termos percentuais do PIB, permaneceram praticamente sem variações no transcurso de uma década pós-LDB. Indica, ainda, uma projeção, a partir de 2001 (início da vigência do PNE), como previa a meta vetada do Plano, com aumento anual de 0,5% nos quatro primeiros anos e 0,6% no quinto ano. Para esse exercício tomou-se como parâmetro inicial o percentual de 4,1% do PIB do ano de 2001.

**Gráfico 18 - Gastos públicos em termos percentuais do PIB e cenário da meta vetada do PNE – Brasil – 1996 a 2005**



A partir dessa projeção, uma vez consolidada, significaria, em cinco anos, crescer R\$ 146,8 bilhões na educação. Certamente o cenário dos investimentos educacionais seria outro se a decisão política fosse de aumentar progressivamente os recursos e de compromisso com a educação pública.

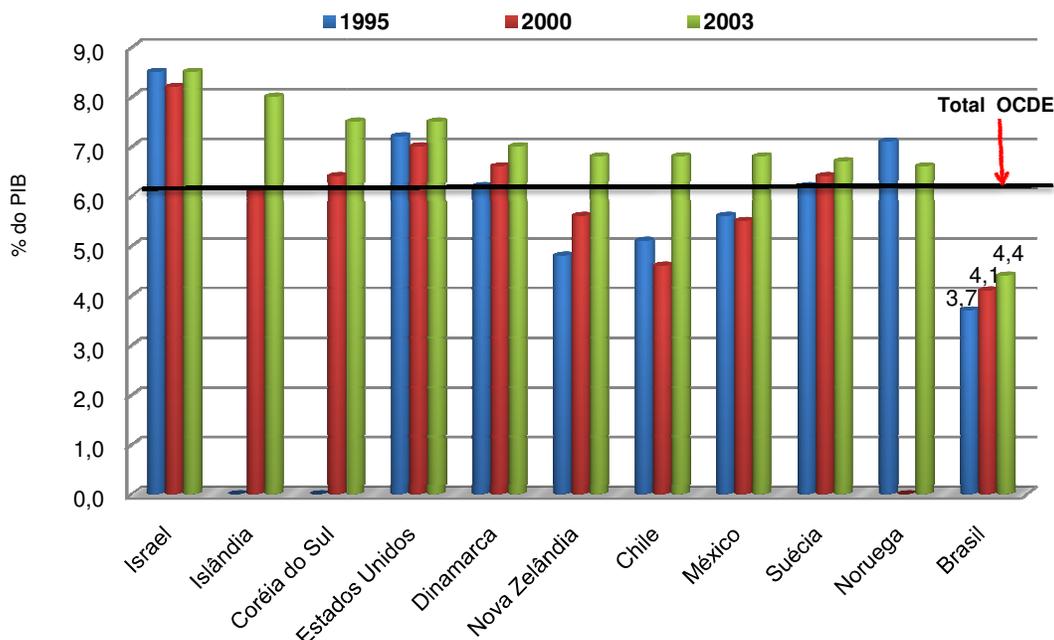
Em 2000 e 2004, o encontro do Grupo de Alto Nível<sup>49</sup> do Programa “Educação para Todos”, promovido pela UNESCO, advertiu a todos os países, pobres e ricos, que falta dinheiro para que as metas do milênio sejam atingidas, além de comprometimento com melhor gerenciamento e transparência. Na avaliação da UNESCO, o investimento ideal por país deve equivaler a 6% do Produto Interno Bruto. Boa parte dos países que precisam melhorar seus indicadores não chega a esse montante e o Brasil é um deles.

A situação do nível de gastos públicos com a educação, no país, revela-se muito destoante em termos percentuais do conjunto de riquezas produzido pelo Brasil em comparação a outros países. O investimento brasileiro em educação representa, em média, apenas 4% do PIB. Chaves (2007) ratifica essa afirmação explicando que, em 2005, para as despesas efetivas com a manutenção e desenvolvimento da educação, estava previsto o valor de R\$ 79,9 bilhões, ou seja, apenas 4% do PIB, diferente da maioria dos países da OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - que aplicam em média 6,3% do PIB na educação. O Gráfico 19 elaborado a partir dos indicadores de gastos em educação dos oito países membros da OCDE que mais investem em educação e os dados referentes aos países parceiros – Israel, Chile e Brasil – permite verificar a constatação relatada por Chaves.

---

<sup>49</sup> O Grupo de Alto Nível do programa Educação para Todos foi criado no âmbito das Nações Unidas na Conferência de Dacar, em 2000. O programa estabelece metas na área para 2015, algumas delas vão ao encontro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) da ONU. O encontro citado no presente trabalho trata-se da 4ª reunião do Grupo realizada em Brasília-DF, em novembro de 2004.

Gráfico 19 - Gastos com educação em relação ao PIB



Fonte: Relatório da OCDE. Elaboração do autor

Nota: dados não disponíveis, em 1995, para a Islândia e Coreia do Sul; e em 2000 para a Noruega.

Os dados de gastos com educação em relação ao PIB dos países pertencentes a OCDE podem ser visualizados no anexo “J” deste trabalho.

O indicador de gasto com educação em relação ao PIB, por nível de ensino, presente no relatório da OCDE aponta que o Brasil investiu, em 2003, apenas 0,7% no ensino médio, enquanto que a média dos países da OCDE foi o dobro desse percentual. Em contrapartida, o investimento no ensino fundamental foi igual à média dos países membros da OCDE – 2,5% do PIB. Esse dado reforça a confirmação da ênfase da política educacional brasileira na focalização do ensino obrigatório consoante às orientações dos organismos internacionais, já relatada anteriormente.

Mendonça (2005) destaca que uma boa tarefa para o último ano do primeiro mandato do atual governo seria não contingenciar os recursos da educação e atuar decisivamente junto ao Congresso Nacional na derrubada dos vetos impostos pelo governo de FHC ao Plano Nacional de Educação, que previa a ampliação emergencial de 7% do PIB na recuperação do estrago instalado na educação brasileira. Porém, até agora, nenhum movimento e iniciativa foram promovidos nesse sentido, e se aproxima o final do segundo mandato.

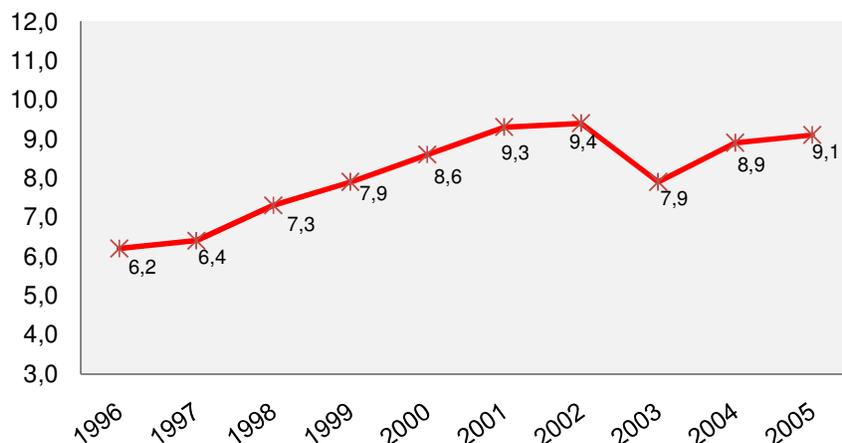
## **CAPÍTULO 7 - A SOBREVIVÊNCIA DO ENSINO MÉDIO**

Para o ensino médio, até recentemente (2006), antes da proposição do Fundeb, não havia definição legal dos percentuais de recursos a serem aplicados. Portanto, o custeio de sua oferta e das despesas de manutenção deveria estar contemplado nos demais 40% das receitas de impostos da esfera estadual destinados, já que a EC 14/96 e a Lei 9.424/96 determinaram que, do percentual mínimo de 25% da receita de impostos dos Estados e Municípios vinculados às aplicações em MDE, pelo menos 60% devem ser despendidos no ensino fundamental e, o restante, nos demais níveis de ensino.

Por conseguinte, em cada Estado e no DF dos 25% (percentual mínimo da arrecadação de impostos vinculados à educação) 15% obrigatoriamente são aplicados no ensino fundamental, restando 10% para o custeio dos demais níveis. Tomando a legislação educacional como referência poderia se pensar que esses 10% são suficientes, já que aos estados cabe a obrigação de ofertar “apenas” o ensino médio. Porém, a mesma legislação faculta que os sistemas – estaduais e/ou municipais – possam organizar e manter outras instituições para os demais níveis da educação, como o ensino superior, por exemplo. Muitos estados brasileiros mantêm, também, instituições de ensino fundamental e de ensino superior.

Percebe-se, que nesse período, a União permaneceu com seus dispêndios de recursos quase inalterados, deixando de exercitar mais fortemente sua função redistributiva e supletiva no financiamento educacional. Isso se deveu pela forte descentralização e responsabilização do custeio e oferta da educação aos estados e municípios. Dentre outras, esta característica da política de financiamento fez com que os gastos públicos se concentrassem praticamente no ensino fundamental. Identifica-se ao longo do período um aumento dos gastos no ensino médio. Possivelmente atribuída à pressão da demanda oriunda do ensino fundamental nos sistemas estaduais e ao aumento da arrecadação tributária. Os dados disponibilizados por Castro (2007) ratificam o crescimento dos gastos no ensino médio, como se observa no Gráfico 20.

**Gráfico 20 - Evolução dos gastos públicos no ensino médio, em valores constantes 1995 a 2005 – (R\$ bilhões)**



Fonte: Castro, 2007, p. 862. Elaboração do autor.

Embora se tenha registrado aumento nos gastos públicos no ensino médio o valor dos investimentos brasileiros *per capita* nesse nível é muito baixo quando comparado com outros níveis de ensino e com os de outros países. O Estudo do INEP revelou os recursos investidos, anualmente, por estudante na rede pública por níveis de ensino em preços nominais. Esses montantes podem ser observados na Tabela 22.

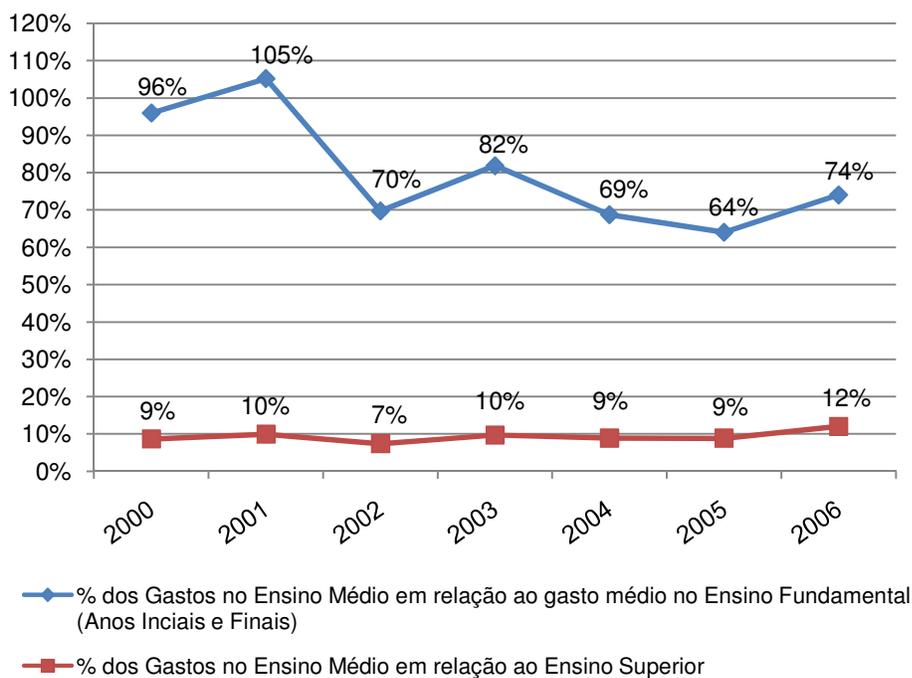
**Tabela 22 - Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante e Nível de Ensino - Valores nominais - Brasil 2000 – 2006 – (R\$ 1,00)**

Ano	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ensino Superior
			Anos Iniciais	Anos Finais		
2000	808	924	794	811	770	8.927
2001	902	898	845	951	944	9.500
2002	1.005	952	1.111	1.032	747	10.135
2003	1.116	1.197	1.176	1.117	938	9.706
2004	1.284	1.372	1.359	1.374	939	10.573
2005	1.440	1.373	1.607	1.530	1.004	11.363
2006	1.773	1.533	1.825	2.004	1.417	11.820

Fonte: Inep/MEC.

Os números da Tabela 22 revelam que o investimento em um aluno da educação superior, em 2000, era 10 vezes mais que em um da educação básica. Ainda que essa não seja uma boa comparação devido aos custos elevados da infra-estrutura do ensino superior. O investimento realizado em um aluno das séries iniciais do ensino fundamental, no período de 2000 a 2006, cresceu 130%, enquanto que no mesmo período o investimento em um aluno do ensino médio cresceu, apenas, 84%. De fato não é compreensível que um aluno dos anos iniciais custe mais ao Estado que um aluno do ensino médio, haja vista as características de toda infra-estrutura requerida pelo ensino médio. Por meio do Gráfico 21 verifica-se o investimento por estudante no ensino médio, em termos percentuais, comparados com o investimento no ensino fundamental e superior no mesmo período. Os gastos do ensino médio quando comparados com os do ensino fundamental representam, em média, 80% e, apenas, 9% dos gastos do ensino superior.

**Gráfico 21 – Investimentos por estudante do Ensino Médio, comparados com outros níveis, em termos percentuais, Brasil 2000 – 2006<sup>50</sup>**



Fonte: Inep/MEC. Elaboração do autor.

<sup>50</sup> Os dados referentes aos investimentos por estudante para os anos anteriores a 2000 não foram disponibilizados.

Na tentativa de expandir o acesso, melhorar a qualidade e minimizar a ausência de recursos diretos para a manutenção e desenvolvimento do ensino médio público, em 2000, o MEC dá início a implantação de medidas paliativas para esse nível de ensino por meio de programas de caráter temporário, conforme demonstrados na Tabela 23.

**Tabela 23 - Programas de caráter temporário para o ensino médio público – Brasil - 1996 a 2006**

Período	Programa	Montante de Recursos (R\$ milhões)	Origem dos Recursos
2000-2006	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED - Projeto Escola Jovem	199,0**	Contrato de Empréstimo com Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Valor inicial US\$ 500 milhões. Valor final US\$ 220 milhões, sendo 50% oriundos do BID e 50% contrapartida nacional (União e Estados). Prazo de amortização da dívida 20 anos.
2005-2006	Programa de Equalização das Oportunidades de Acesso à Educação Básica – PRODEB	852,0	Tesouro Nacional
2000-em execução	Projeto Alvorada*	958,0	Tesouro Nacional

Fonte: elaboração do autor a partir de dados coletados em documentos dos referidos Programas no MEC/FNDE. Notas: \*Este programa teve sua abrangência restrita às regiões Norte e Nordeste. \*\* Câmbio R\$ 1,80. Montante referente aos recursos da alocados pela União, DF e UF.

Certamente esses programas não conseguiram atender às demandas e suprir as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino médio, primeiro pelo seu caráter emergencial e não permanente; segundo pela centralização política de destinação dos recursos nas mãos dos dirigentes do Ministério da Educação. A partir de uma análise prévia nos montantes destinados a cada Estado é possível inferir que, pelo menos, um dos principais fundamentos dos projetos – aumentar a equidade social regional – ficou comprometido. É arriscado, também, afirmar que esses programas de governo possibilitaram aumentar a oferta de vagas no ensino médio das redes públicas, haja vista que outras variáveis possivelmente foram determinantes para o aumento das matrículas, nesse período pós-LDB.

## 7.1 O Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED

O Promed foi o primeiro dos três programas implantados para tentar alavancar e melhorar as condições de oferta do ensino médio, o Promed surgiu do Acordo de Empréstimo nº 1225 OC/BR, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com um discurso de se “construir” no país uma “escola para jovens”. Por trás dessa “máscara” o que se tinha como objetivo era apoiar e implementar a reforma curricular, estrutural e a expansão do ensino médio nos estados brasileiros. Era desejada a elevação da qualidade e a busca da “progressiva” universalização desse nível de ensino.

O valor inicial desse empréstimo era de US\$ 500 milhões. Devido à incapacidade e compromisso de gastos anuais da União e dos Estados, o programa teve como valor final US\$ 220 milhões, sendo 50% oriundos do BID e 50% da contrapartida nacional (União e Estados), com prazo de 20 anos para amortização da dívida. O detalhamento do orçamento do programa, em suas diversas categorias de investimentos, encontra-se no anexo “O” do presente trabalho.

Em que pese as boas intenções presentes nos objetivos há que se considerar o contexto político desse programa federal, seu alinhamento às diretrizes internacionais do órgão financiador e a obrigatoriedade dos estados em reservar recursos “extras” em seus orçamentos para o seu “projeto de investimento (PI)<sup>51</sup>”. Os estados com menor arrecadação e desenvolvimento socioeconômico deveriam arcar com no, mínimo, 40% dos recursos, enquanto que os que detinham maior arrecadação disponibilizavam 60%. O restante do montante era disponibilizado pelo BID. Esta parte oriunda do Banco é a que a União se comprometia a pagar no prazo de 20 anos, com juros. A Tabela 24 demonstra o volume de recursos dos PI que foram efetivamente conveniados pelos estados e a União. Verificam-se algumas disparidades em termos de distribuição dos recursos.

---

<sup>51</sup> Como era chamado o planejamento das ações desejadas pelos estados.

**Tabela 24 - Valores dos Projetos de Investimentos conveniados entre os estados e a União no âmbito do Promed - Em milhões (R\$)**

UF	VALORES CONVENIADOS		
	BID	UF	Total
AC	4,0	2,70	6,70
AL	3,8	2,30	6,10
AM	2,1	1,40	3,50
AP	1,6	1,10	2,70
BA	16,3	5,50	21,80
CE	0,8	-	0,80
DF	3,1	3,60	6,70
ES	4,4	5,00	9,40
GO	9,1	9,80	18,90
MA	1,6	1,00	2,60
MG	1,7	2,10	3,80
MS	4,5	4,50	9,00
MT	4,5	4,50	9,00
PA	9,1	6,30	15,40
PB	7,9	3,80	11,70
PE	6,4	1,40	7,80
PI	4,2	2,20	6,40
PR	0,9	1,40	2,30
RJ	2,9	4,40	7,30
RN	4,2	2,10	6,30
RO	4,9	3,40	8,30
RR	1,6	1,10	2,70
RS	5,1	6,80	11,90
SC	9,4	9,40	18,80
SE	3,0	2,30	5,30
SP	77,7	114,00	191,70
TO	4,2	2,90	7,10
<b>TOTAL</b>	<b>199,0</b>	<b>205,0</b>	<b>404,00</b>

Fonte: FNDE/Promed. Elaboração do autor.

Por meio dos dados da Tabela 24 verifica-se que só o Estado de São Paulo ficou com 47% dos recursos conveniados com a União. Ainda que esse Estado tenha a maior rede de escolas e o maior quantitativo de matrículas no ensino médio não justificaria ficar com quase metade dos recursos do programa, cujo objetivo, também, era garantir maior equidade. Outras investigações sobre esse Programa, certamente, poderão contribuir para desvelar as razões de destinação privilegiada à determinadas Unidades Federadas

em detrimento a investimentos mais equânimes no ensino médio público brasileiro em todas as regiões do país, em especial naquelas cujos números de atendimento, ainda, encontram-se muito aquém do desejável.

Além da desproporcionalidade encontrada nos projetos de investimentos e na alocação de recursos, da redução de recursos no montante do Programa, concorrência do Projeto Alvorada e da “excessiva preocupação e rigidez no controle das atividades” (MEDEIROS, 2002, p. 227), os resultados do Programa foram pífios frente às demandas do ensino médio público. O valor do investimento *per capita* do Promed foi de R\$ 52,70<sup>52</sup>.

Talvez, o maior resultado do Promed tenha sido a inclusão do debate sobre ensino médio na agenda nacional da educação e, no âmbito das secretarias estaduais de educação, o movimento para a composição de equipes específicas para dialogar, repensar e coordenar as políticas para o ensino médio, em todos os seus aspectos. Equipes que, até então, estavam vinculadas aos departamentos do ensino fundamental.

Sobre o Promed, destaca-se, ainda, o elevado custo, em termos de inspeção e supervisão, juros e taxas de permanência<sup>53</sup>, que essa operação de crédito gerou para o país.

Ao que parece o Brasil não necessitava desses recursos, já que a economia dava sinal de recuperação e estabilidade, portanto dando condições para que o Estado aumentasse os gastos públicos com todos os níveis de ensino com recursos do próprio Tesouro Nacional, sem contrair novas dívidas internacionais. Essa afirmação se comprova pelos investimentos realizados pelo MEC com recursos internos, no mesmo período, no Projeto Alvorada.

Em termos de custos do Promed, o Brasil por meio do MEC e Ministério da Fazenda, até 2006, pagou ao BID mais de R\$ 52 milhões entre encargos de inspeção, supervisão, taxas de permanência (comissão de crédito), juros e amortização. A Tabela 25 explicita esses valores no período de 2000 a 2006.

---

<sup>52</sup> Para esse cálculo foi considerada a matrícula total da rede estadual (7.682.995), em 2005, dividida pelo montante de recursos conveniados em todos os estados e DF.

<sup>53</sup> Valor cobrado pela reserva dos recursos na instituição financeira (BID) e não usado pelo tomador do empréstimo (BID).

**Tabela 25 – Encargos do Contrato de Empréstimo nº 1225 OC/BR – 2000 a 2006 – Em milhões (R\$)**

<b>ANO</b>	<b>Inspeção e Supervisão</b>	<b>Comissão de Crédito</b>	<b>Juros</b>	<b>Amortização</b>	<b>TOTAL</b>
2000	0,40	1,20	-	-	1,60
2001	1,80	4,30	0,10	-	6,20
2002	-	2,20	0,90	-	3,10
2003	0,60	2,30	2,80	-	5,70
2004	-	0,70	5,80	3,20	9,70
2005	-	0,60	5,50	6,50	12,60
2006	-	0,03	5,70	7,70	13,43
<b>TOTAL</b>	<b>2,80</b>	<b>11,33</b>	<b>20,80</b>	<b>17,40</b>	<b>52,33</b>

Fonte: FNDE/Promed.

À luz do Contrato de Empréstimo o encargo de “inspeção e supervisão” representa o valor reservado (1% retido pelo Banco) no montante da operação para que o órgão financiador inspecione e supervise a execução do Programa (art. 4.05); a comissão de crédito é paga pelo mutuário (tomador do empréstimo) sobre o saldo do financiamento não desembolsado (não aplicado e/ou retirado do cofre do financiador) à razão de 0,75% ao ano (art. 3.02); e, os juros são calculados sobre os saldos devedores diários do empréstimo a uma taxa anual para cada semestre determinada pelo Banco, cujo pagamento será realizado semestralmente; a amortização representa o valor do empréstimo efetivamente pago (parcela).

Nesse contexto, o Brasil, até 2006, pagou mais de R\$ 11 milhões em comissão de crédito, o que representa 54% do montante dos juros. Essa relação significa que os custos do atraso na execução das ações do Programa representam mais que a metade dos juros sobre a quantia efetivamente utilizada dos recursos oriundos do empréstimo.

Em termos financeiros, outro detalhe importante é que o contrato de empréstimo do Promed determina que os pagamentos obedeçam ao “Sistema de Cesta de Moedas”. Isso significa que o financiador dirá ao mutuário em qual moeda (de sua “cesta”) a parcela de cada pagamento dos encargos será paga. Para isso, certamente, o Banco verificará no mercado financeiro internacional qual das moedas está mais valorizada,

bem como analisará suas outras operações de crédito. Em termos práticos, o Brasil tomou o empréstimo em dólares americanos e poderá, a cada parcela, pagar a dívida em ienes (moeda japonesa), por exemplo. Seguramente, a variação das taxas de câmbio poderá fazer com que o Brasil necessite maior ou menor quantidade de reais para quitar esses encargos, podendo elevar ainda mais o custo desses investimentos.

Ressalta-se que esse tipo de operação de crédito para financiamento do ensino médio onera os cofres públicos desde 2000, a qual deverá ser quitada até 2025.

Operações dessa natureza foram muito utilizadas em todos os setores, inclusive o educacional, consoantes às políticas do estado-mínimo e dos organismos internacionais.

## **7.2 O Projeto Alvorada**

O Projeto Alvorada surgiu, em 2000, de uma iniciativa da Presidência da República com o objetivo reduzir as desigualdades regionais, por meio da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do Brasil. Esse projeto se configura em uma ação coordenada entre vários ministérios e órgãos públicos federais, com recursos exclusivos do Tesouro Nacional.

Na área de educação, o Alvorada se propôs a reforçar as ações desenvolvidas pelo governo federal junto aos sistemas estaduais de ensino, no sentido de apoiá-los no esforço de assegurar a progressiva universalização da oferta do ensino médio. A partir dessa intencionalidade percebe-se que esse Projeto concorria com o Promed, isto é, possuía os mesmos objetivos de expandir a oferta de matrículas e melhorar a qualidade do ensino médio.

O Programa, cuja gestão foi transferida da SEB para o FNDE, em 2007, deverá ser finalizado até julho de 2009. Desde 2000, a execução foi lastreada no repasse direto de recursos às secretarias estaduais de educação dos estados do Norte e Nordeste (AC, AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, RO, SE e TO).

O orçamento original do Alvorada contabilizava investimentos de R\$ 960 milhões de reais, sendo R\$ 160 milhões no exercício de 2000 e R\$ 400 milhões anuais nos exercícios de 2001 e 2002.

Assim como ocorreu no Promed, o Alvorada sofreu redução no valor efetivamente repassado aos estados participantes. Esses recursos totalizaram R\$ 845 milhões, o que representa uma redução R\$ 115 milhões do valor original.

Para além dessa redução na alocação de recursos deve-se considerar o momento político do país quando da criação do Alvorada e a sua focalização nos estados das regiões menos desenvolvidas. Estava em marcha no país políticas públicas educacionais sob forte influência de diretrizes do Banco Mundial, com focalização dos gastos públicos no ensino fundamental, ênfase na municipalização do ensino e estímulo à privatização dos serviços educacionais, além do debate político da reeleição presidencial.

Verifica-se que em termos de objetivos não há grandes diferenças entre o Promed e o Alvorada, já que ambos intencionavam expandir a oferta e melhorar a qualidade do ensino médio. Entretanto, no *modus operandi*<sup>54</sup> do Alvorada percebe-se que todos os recursos disponibilizado pela União foram transferidos para os cofres dos estados participantes em uma única parcela, sem a exigência de contrapartida dos entes federados, como de praxe em transferências voluntárias, e de um projeto consubstanciado às reais necessidades do ensino médio local.

Pelo elevado volume de recursos alocados no Alvorada em curto espaço de tempo e pelo contexto político esse projeto foi “priorizado” pelo governo federal, em termos de alocação dos recursos, visto que recebeu em três anos R\$ 845 milhões, enquanto que o Promed recebeu da União, em 07 anos, o equivalente a R\$ 79,4 milhões<sup>55</sup>. Este montante é resultante do somatório dos investimentos nas categorias “1.0 – Despesas de administração” (R\$ 3,9 milhões) e “3.0 – Implementação de Políticas e Programas Nacionais” (R\$ 35,8 milhões). O detalhamento dos recursos do PROMED encontra-se no anexo “O” desta pesquisa. Em termos proporcionais, os recursos aplicados pela União no Promed representaram, apenas, 9,4% dos investimentos realizados pelo Alvorada.

---

<sup>54</sup> Palavra latina que significa o modo de operação, isto é, como está organizado e como se desenvolve.

<sup>55</sup> Para a conversão cambial utilizou-se a cotação do dólar a R\$ 2,00.

Até o momento, inexistiu veiculação e/ou a disponibilização de relatórios de alocação de resultados desse projeto. Portanto, não se sabe ao certo qual foi seu impacto na rede de ensino médio dos estados.

### **7.3 O PRODEB**

Frente às dificuldades dos sistemas estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino médio público o MEC adota outra medida que ficou conhecida como “Fundebinho”. Esse nome é devido à intensificação do debate da criação de um fundo para toda a educação básica, que ao se fortalecer dava indícios de consolidar-se.

Esse programa, de caráter emergencial, tentou minimizar essas dificuldades por meio da transferência de recursos da União para os estados, e sinalizando prováveis mudanças na política de financiamento da educação vigente.

De acordo com informações do MEC foram destinados, no biênio 2005 e 2006, R\$ 852 milhões, para os estados aplicarem em formação e contratação de professores, implantação do ensino médio integrado, aquisição de material didático-pedagógico e pagamento de despesas de custeio<sup>56</sup>. Com essa medida a União, por meio do MEC, antecipou a chegada do Fundeb.

### **7.4 Novos horizontes para o ensino médio**

De acordo com Chaves (2007), desde o início do ano de 2000, foi discutida a proposta apresentada pelo Partido dos Trabalhadores de substituição do Fundef pelo Fundeb. A análise feita é que a lógica do Fundeb é a mesma, ou seja, esse fundo só faz o remanejamento de recursos dos estados e municípios. A única diferença em relação ao Fundef é que, no Fundeb, a lei determina que a complementação da União seja maior, por isso há um aumento na previsão de recursos apresentada pelo governo, no entanto,

---

<sup>56</sup> Gastos com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, obras de conservação e adaptação de bens imóveis, aluguel, tarifas públicas, entre outras, desde que não típicas de despesas de capital.

é importante considerar que o atendimento do número de alunos também será maior, pois serão incluídas as matrículas da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. Tudo dependerá, ainda, do valor custo/aluno a ser definido a cada ano por decreto presidencial.

Zibas (2005) entende que as contradições do atual processo - além de explicitarem melhor a distância entre os diferentes grupos que foram críticos das políticas dos anos de 1990 - apontam para a possibilidade de um financiamento estável do ensino médio por meio do Fundeb. Assim, o desenvolvimento desse quadro contribuirá para a definição dos limites da construção de políticas democráticas para o ensino médio.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – surge, em 2007, com os objetivos de: i) universalizar a educação básica, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; ii) valorizar os profissionais da educação: professores, diretores, pedagogos, funcionários da secretaria da escola, merendeiras e outros trabalhadores da escola; e, iii) melhorar a qualidade da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. Terá vigência de 14 anos.

Em seu escopo de criação, o Fundo deverá receber a complementação da União na ordem de R\$ 2 bilhões, no 1º ano; entre R\$ 2,85 bilhões e R\$ 3 bilhões, no 2º; entre R\$ 3, 7 bilhões e R\$ 4,5 bilhões, no 3º; entre R\$ 4, 5 bilhões e 10% do Fundo, no 4º ano; e 10% do Fundo, no 5º ano. O Ministério da Educação estima que o universo de beneficiários a ser atendido pelo Fundeb é de 48 milhões de alunos da Educação Básica<sup>57</sup>.

Por meio dessa política estável de financiamento para toda a educação básica, o Estado brasileiro pretende cumprir a função social de incluir crianças, adolescentes e adultos que antes se encontravam excluídos da escola, mediante a ampliação do número de matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Pinto (2006) afirma que com Fundeb haverá uma ampliação significativa de recursos, da ordem de 60%, quando plenamente implantado, ou seja, no terceiro ano - se comparados aos do antigo Fundef. Por outro lado, chama atenção para a ampliação do número de alunos que serão atendidos pelo novo Fundo. Com essa nova configuração do Fundeb, apenas oito Estados (PA, BA, CE, PI, MA, PB, AL e PE) devem receber

---

<sup>57</sup> Informações sobre Fundeb verificadas no sítio do Ministério da Educação, Brasil. Acesso em 23 jan. de 2008.

significativa complementação da União, nos demais estados o valor por aluno deve ser inferior ao que estava sendo praticado pelo Fundef.

Recentemente o Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007, em seu art. 2º estipulou o valor anual mínimo nacional por aluno, de que trata o § 1º do art. 4º da Medida Provisória nº 339, de 2006, a vigorar no exercício de 2007, é de R\$ 946,29. Isso significa dizer que, em 2007, o gasto estimado pelo Estado brasileiro por aluno da educação básica seria menos de R\$ 5,00 por dia letivo<sup>58</sup> (BRASIL, 2007).

Ainda assim, no que concerne à inclusão do ensino médio no Fundo, observam-se boas perspectivas para os estudantes e docentes (sujeitos dessa etapa) mediante a possibilidade de sua integração à profissionalização, a melhoria das condições da infraestrutura das escolas de ensino médio (bibliotecas, laboratórios, uso de novas tecnologias, espaços para prática desportiva e de convivência e interação com a comunidade local), a valorização dos profissionais da educação, e, ainda uma formação voltada para a continuidade dos estudos. Assim, o Fundeb poderá contribuir para uma educação básica mais equânime, reduzir as distorções regionais de caráter socioeconômico e gerar impacto positivo na formação da cidadania e na valorização da carreira dos profissionais da educação.

Mesmo com a adoção desse novo financiamento há ainda muito por ser feito para que o Estado brasileiro possa garantir a todos, indistintamente, uma educação básica de qualidade, que responda às demandas do mundo contemporâneo.

Atualmente, algumas iniciativas de redefinição de políticas focalizadas no ensino fundamental dão conta de que o Ministério da Educação conduz um movimento conjunto com os sistemas que tem presente a relevância do ensino médio público, como etapa final da educação básica, para a sociedade.

Nesse sentido, é que o Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio (PNLEM), o Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Transporte Escolar têm suas abrangências estendidas para o ensino médio. Certamente essas políticas públicas se somam no esforço nacional de ampliar as matrículas, melhorar a qualidade e reduzir os índices de evasão e reprovação na educação secundária, já que se configuram em

---

<sup>58</sup> Estimativa de cálculo realizado pelo autor com base no valor mínimo por aluno determinado no Decreto 6.091, de 24 de abril de 2007 e nos 200 dias letivos previstos na LDB/96.

importantes elementos para incentivar à frequência e permanência dos adolescentes à escola.

Além dessas ampliações de cobertura de políticas já existentes para o ensino fundamental, a expansão e interiorização da rede federal de ensino médio tecnológico, em sintonia com os arranjos produtivos locais se configuram, atualmente, em outra importante iniciativa adotada pelo país, para melhorar a formação dos adolescentes.

## **CAPÍTULO 8 - ALGUMAS CONCLUSÕES**

Os avanços conquistados até então são importantes, porém insuficientes, haja vista que o debate sobre a necessidade premente de ampliação do acesso ao ensino médio rumo à sua universalização foi relegado na agenda de educação do país, no período deste estudo, contrariando a Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 208, já preconizava a progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio. Nesse ponto, pode-se dizer que o Brasil está atrasado. Na Argentina e Chile, por exemplo, a educação é obrigatória desde a educação infantil até o ensino médio.

Entretanto, não se trata de reduzir ou atribuir os problemas que afetaram o ensino médio, de 1996 a 2006, à questão da obrigatoriedade, mas à conjuntura política de redução da participação do Estado nacional na oferta de todos os níveis da educação básica, ao viés privatista e ao alinhamento às diretrizes de organismos internacionais, presentes na política educacional brasileira mais fortemente na segunda metade da década de 90, graças ao consentimento das autoridades e dirigentes educacionais à época.

Em termos da não extensão da obrigatoriedade ao ensino médio, o atraso educacional brasileiro pode ser comprovado pela análise realizada pelo IPEA sobre os dados da Pnad/IBGE de 2006, que revelou, ainda, um elevado percentual de analfabetismo em adolescentes com 15 anos ou mais, sobretudo na Região Nordeste. Esses adolescentes deveriam estar cursando o ensino médio. O Instituto concluiu que os avanços sociais dos últimos anos não foram capazes de vencer as desigualdades.

Nesse contexto e a partir dos dados desta pesquisa duas situações críticas chamam a atenção, no período de 1996 a 2006: o percentual de 18% (1,9 milhão) de adolescentes de 15 a 17 anos que não foram inseridos nos sistemas escolares e a pouca qualidade do ensino médio, retratada pelo baixo índice de aprendizagem dos alunos concluintes desse nível de ensino nas avaliações nacionais e internacionais.

Os dados dos resultados das avaliações nacionais e internacionais relativos ao desempenho dos alunos que frequentam a escola e a necessidade de inserção daqueles que estão fora dos sistemas, apresentados no presente trabalho, sugerem reformulações

estruturais para o ensino médio, repensar o conteúdo que é ensinado, melhorar a capacitação dos professores, valorizando-os como profissionais de fato, além de melhorar o fluxo e adotar mecanismos de participação da comunidade e da gestão democrática nas unidades escolares. Certamente, essa reformulação estrutural representará a definição e/ou recuperação da identidade do ensino médio público no contexto da sociedade contemporânea.

Às situações anteriores adicionam-se a ausência de uma política pública de financiamento estável para o ensino médio por parte da União – maior detentora da arrecadação de impostos –, no período de 1996 a 2006; a opção política por programas de caráter transitórios e onerosos como medidas paliativas e com significância sofrível frente aos desafios do ensino médio público; e a inexistência de política de valorização e formação, inclusive remuneratória, dos profissionais da educação, capaz de evitar o “apagão do ensino médio”. Além disso, a imperceptível participação da União no financiamento do ensino médio deixou a sua oferta e manutenção à custa dos cofres estaduais e impossibilitou o país de mais rapidamente atender ao dispositivo constitucional de progressiva obrigatoriedade para esse nível de ensino, bem como suas metas programadas no Plano Nacional de Educação para a “Década da Educação” (2001-2011). As metas do PNE para o ensino médio encontram-se listadas no anexo “Q” deste trabalho.

A reversão do quadro situacional do ensino médio verificado neste estudo requer a inclusão desse nível de ensino na agenda educacional do país e a (re)formulação de políticas públicas que sinalizem para o enfrentamento dos problemas, as quais não podem prescindir o amplo debate e a participação de todos - educadores, movimentos, associações e sociedade organizada – engajados na defesa da educação pública e gratuita. Essas medidas tornam-se estratégias para melhorar a qualidade da formação profissional dos adolescentes brasileiros e ampliar o número de alunos melhor qualificados no ensino superior.

Para isso é requerido do Estado brasileiro muito mais que a adoção de programas de governo, mas políticas de Estado que tenham sustentabilidade, fortaleçam o regime de colaboração entre as esferas administrativas e garantam a elevação dos gastos com educação em relação ao PIB, haja vista o crescente aumento da arrecadação tributária. Educação pública de qualidade se faz com fortes investimentos e políticas com caráter universal, Isto é, para todos e todas. Países que assim fizeram melhoraram

significativamente seus indicadores educacionais. O Brasil precisa recuperar o prejuízo de cerca de R\$ 54,5 bilhões causado à educação pública no período de 1996 a 2006, sendo R\$ 40 bilhões dos efeitos da DRU e R\$ 146,8 bilhões referente ao veto do PNE de elevação dos gastos em educação a 7% do PIB.

Em termos do financiamento do ensino médio, todo e qualquer movimento seja do governo federal, estadual, distrital e/ou municipal na arrecadação de impostos afetará o aporte de recursos a ser aplicado em MDE. São inúmeras as justificativas que se apresentam para implementar medidas de desoneração fiscal, que fazem com que ocorram oscilações no montante de recursos à disposição de todos os níveis da educação. Do mesmo modo, a vinculação legal dos recursos de impostos não garante, por si só, a aplicação efetiva em educação. Para tal, há necessidade de ampliar e fortalecer os mecanismos de controle, fiscalização e transparência dos gastos públicos. Davies (2004) ensina que esses mecanismos não devem ficar, somente, a cargo dos órgãos encarregados de fiscalizar as contas dos governos, mas, sobretudo, ao controle dos conselhos de participação social. A participação da sociedade prescinde orientar-se pela não aceitação de haver distanciamento entre o que está expresso na legislação educacional e a prática do Estado brasileiro.

Nesse sentido, educadores, dirigentes dos sistemas educacionais e sociedade devem ficar em alerta já que a proposta de emenda à Constituição que trata da reforma tributária – desejada por muitos, especialmente pelos defensores da política econômica e de interesses privatistas -, pretende extinguir a contribuição social do salário-educação a partir do segundo ano da promulgação da EC e tornar permanente a Desvinculação das Receitas da União – DRU – (PEC nº 16, 2008, art. 8º e art. 159, inciso “d”). Essa medida, se implementada, afetará os aportes de recursos para a educação.

Uma amostra disso é que no 3º Fórum Nacional Extraordinário dos Dirigentes Municipais de Educação, realizado em março 2008, em Brasília, enquanto a Undime<sup>59</sup> manifestou opinião contrária a estes itens da proposição da reforma tributária, destacando que a extinção do salário-educação representaria uma perda de cerca de R\$ 8 bilhões por ano, cujos recursos financiam a merenda escolar, livros didáticos e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE - (repasse direto de recursos às escolas públicas para manutenção, conservação e pequenos reparos, além da aquisição de material de consumo e permanente e aperfeiçoamento de profissionais), o Ministro da

---

<sup>59</sup> União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Organização que integra e representa todos os secretários municipais de educação.

Educação, Fernando Haddad, afirmou que, segundo estudos realizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), não haverá perda de receita para o setor educacional com a extinção do salário-educação.

Essa declaração do Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação é bastante temerária, assim como todo e qualquer discurso e/ou estudo que vise suprimir os recursos vinculados à educação. Historicamente a vinculação de recursos à educação consiste em uma bandeira de luta em prol de assegurar a aplicação de uma parte dos recursos da arrecadação de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, conforme demonstrado nesta pesquisa mesmo com a vinculação expressa nos textos legais os sucessivos governos ano a ano retiraram e retiram recursos consideráveis da educação. Portanto, é inaceitável qualquer manifestação ou ação que tenha como propósito extinguir a vinculação de recursos à educação. O movimento da agenda educacional deverá ser ao contrário: aumentar os percentuais vinculados ao ensino e garantir a correta aplicação dos recursos públicos.

Naquela oportunidade, a Undime apontou, ainda, os riscos de redução no financiamento da educação com a permanência da DRU, mecanismo que retira recursos vinculados à educação e o MEC argumentou que "já havia entendimento com o Ministério da Fazenda para a extinção da DRU e que na discussão da reforma tributária, esse debate deve voltar à tona" (Agência Brasil, 2008). Esse assunto foi trabalhado em tópico específico desta pesquisa onde ficou evidenciado o elevado prejuízo causado aos investimentos da educação por esse dispositivo, no período de 1996 a 2006.

O alerta da Undime mostra o quão difícil é a luta enfrentada pelos educadores e movimentos sociais e sociedade em prol do projeto de defesa da educação mantida (financiada) pelo Estado.

Enquanto se acirra o debate em torno da reforma tributária, tramita no Congresso Nacional a PEC 277/2008<sup>60</sup> que possibilitará reduzir anualmente o percentual da DRU que incide sobre os recursos destinados à área. Se aprovada a proposta, em 2009, o percentual de desvinculação cairá dos atuais 20% para 10% e, no ano seguinte, passará a ser de 5%. A partir de 2011, de acordo com a PEC, os recursos da educação não poderão ser desvinculados. Certamente com a redução e, futuramente, a extinção da DRU o montante de recursos para todos os níveis da educação será ampliado. Ainda assim, a União como maior arrecadadora de tributos pode, efetivamente, aumentar sua

<sup>60</sup> A Proposta de Emenda Constitucional 277/2008 é de autoria da Senadora Ideli Salvatti (PT – SC).

participação no financiamento educacional para além do mínimo de 18% previsto constitucionalmente. Seguramente, essa medida, conjugada com outras já apontadas neste estudo, representaria a priorização da educação pública no país.

Essas mudanças na política educacional pelo Estado brasileiro (antigas reivindicações dos movimentos de educadores e da sociedade) apontam para uma situação mais adequada para os sistemas de ensino, com melhor redistribuição recursos públicos e maior sustentabilidade em todos os níveis de ensino, especialmente para o ensino médio que sobreviveu no período de 1996 a 2006, com as “migalhas” (sobras) dos demais níveis. Resta saber se elas responderão, em termos de inclusão, atendimento, permanência e qualidade da aprendizagem à população de 15 a 17 anos, principal grupo dessa etapa educacional.

Certamente, o quadro da política de financiamento do ensino médio público de 1996 a 2006 já dá sinais de alteração no momento em que são discutidas, elaboradas e colocadas em marcha novas políticas públicas para esse nível de ensino, como, por exemplo, a extensão do Fundeb a esse nível de ensino e o encerramento de operações de empréstimo internacional para programas educacionais. Com elas abre-se um novo horizonte de perspectivas não só para o ensino médio, bem como para toda a educação básica. Incluir os demais níveis da educação básica na abrangência do Fundeb e desvincular as políticas educacionais dos organismos financeiros demonstra, entre outras coisas, a capacidade do país de auto-sustentabilidade e autonomia, bem como o fortalecimento do sistema de ensino público brasileiro.

Estes movimentos estatais demandam o acompanhamento e análises por meio de novos estudos da comunidade acadêmica, portanto, espera-se que a partir desta contribuição e do novo cenário da política de financiamento do ensino médio público outros estudos possam aprofundar esse tema e outros dele derivados.

## Referências bibliográficas

ALTMAN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. In: **Educação Pesquisa**, v. 28, n° 1. São Paulo: Jan./Junho, 2002.

ALVEZ-MAZZOTTI, Alda Judith. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

ARAÚJO, Carlos Henrique, LUZIO, Nildo. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e eqüidade no Brasil Brasília: Inep, 2005. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/resultados.asp>>. Acesso em: 25 set. 2007.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da Educação Básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC**. Dissertação de Mestrado em Educação. Brasília: UNB, 2007.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças públicas: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira**. Brasília: Departamento Econômico/BCB, 2008. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/FinPub/manualfinpublp.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1966.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424/96**, 24 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.091**, de 24 de abril de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de abril de 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papyrus, 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão de, DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos e Matrículas**. Grupo Técnico: Estado e Política Educacional nº 05. IPEA. s/d.

\_\_\_\_\_. Gastos Públicos com a educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.79, nº 193. Brasília, set./dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da OCDE e América Latina. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 26, nº 92. Out, 2005.

CERVO, Amado L., BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **FUNDEB: o falso discurso da ampliação de recursos e universalização/democratização da educação básica**. Artigo. Disponível em: <[http://www.andes.org.br/Informandes24.01.07\\_Fundeb.htm](http://www.andes.org.br/Informandes24.01.07_Fundeb.htm)> Acesso em: 28 ago. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Relatório da Comissão Especial da Câmara de Educação Básica: **Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais**. Brasília, DF, 2007.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DEMO, Pedro. **Habilidades do Século XXI**. Boletim Técnico do Senac, v. 34, n. 2, Rio de Janeiro, maio/ago. 2008.

DOURADO, Luiz. **O Público e o Privado na Agenda Educacional Brasileira**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão da Educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

FARENZENA, Nalú. **A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 2, São Paulo, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=pes&tipo=a>>. Acesso em 16 nov. 2008.

GENTILI, Pablo, SILVA, Tomaz Tadeu da, (Org.) **Escola S.A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

\_\_\_\_\_. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Caderno Cedes, v. 21, n. 55, p. 30-41. Campinas, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **PNAD primeiras análises: demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf\\_release/18Pnad\\_Primeiras\\_Analises\\_2006.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf_release/18Pnad_Primeiras_Analises_2006.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, **Censo Escolar**. Brasília: Inep/MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>>. Acesso em: 30 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. **Resultados do PISA 2003**. Brasília: Inep/MEC, 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/>>. Acesso em: 30 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Saeb 2005. Primeiros resultados: médias comparadas do Saeb/2005 em perspectiva comparada**. Brasília: Inep/MEC, 2007.

KLEIN, Rubem. **Produção e utilização de indicadores educacionais: metodologia de cálculo dos indicadores de fluxo escolar da educação básica**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p.107-157, jan./dez.2003.

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e Profissional: as políticas do Estado neoliberal**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conhecimento e Competências no trabalho e na escola**. Boletim Técnico do SENAC, v. 28, n. 2, Rio de Janeiro, maio/ago. 2002.

LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira de, TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo, Cortez, 2003.

LOPES, Alice C. **Competências na organização curricular da reforma do ensino médio**. Boletim Técnico do SENAC, v. 27, n. 3, Rio de Janeiro, set./out. 2001.

MACHADO, José Luís de Almeida. **O que é educação? Reflexões sobre essa nobre área de atuação**. Disponível em: <<http://www.planetaeducacao.com.br/novo/artigo.asp?artigo=781>> Acesso em: 14 out. 2008.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing**. 2. ed., v.2. São Paulo: Atlas, 1998.

MEDEIROS, Carlos Augusto de. **Um olhar sobre a universalização e a qualidade como políticas públicas para o ensino médio**. Dissertação de Mestrado em Educação. Brasília: UNB, 2002.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A Regra e Jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: Laplane-Unicamp, 2000.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política educacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena (org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UESP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Governo Lula 3 anos – um problema do tamanho do Brasil**. Disponível em: < [http://www.universia.com.br/html/materia/materia\\_jqaf.html](http://www.universia.com.br/html/materia/materia_jqaf.html) > Acesso em: 11 jun. 2007.

MOCHCOVITCH, Luna Galano. Gramsci e a escola. São Paulo: Ática, 1992.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1988. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>>. Acesso em: 03 ago. 2008.

OLIVEIRA, Ramon de. **O ensino médio em questão: a análise de uma história recente**. Boletim Técnico do SENAC, v. 34, n. 1, Rio de Janeiro, jan./abr. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de, ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 2007.

PANORAMA DA EDUCAÇÃO. **Indicadores da OCDE 2006**. São Paulo: Moderna, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. Programa de governo. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1522.pdf> > Acesso em: 05 mai. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 22, n. 2. Porto Alegre, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PROGRAMA DE MELHORIA E EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO – PROMED. **Contrato de Empréstimo N.º 1225/OC-BR**. República Federativa do Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 1996.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das Mudanças Político-Econômicas Pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

RAMOS, Marise Nogueira. **A Pedagogia das Competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

REGO, João. **Reflexões sobre a Teoria ampliada do Estado em Gramsci**. Jornal do Commercio. Rio de Janeiro, 5 abr. 1991.

RICHARDSON, Roberto Jarry, e colaboradores. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Camila. **Estado de Natureza - Do conceito de Hobbes ao de Locke: um debate de idéias**. Disponível em: <<http://www.klepsidra.net/klepsidra27/natureza.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo, (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. Situação educacional dos jovens brasileiros na faixa etária de 15 a 17 anos. **II Seminário Análise dos Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.todospelaeducacao.org.br/TodosPelaEducacao/Portals/0/CarlosMoreno-Situacao\\_Educacional\\_da\\_populacao\\_de\\_15\\_a\\_17\\_anos.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/TodosPelaEducacao/Portals/0/CarlosMoreno-Situacao_Educacional_da_populacao_de_15_a_17_anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

SANTOS, Aparecida da Fátima Tiradentes dos. **Teoria do Capital Intelectual e Teoria do Capital Humano: Estado, capital e trabalho em dois momentos do processo de acumulação**. GT 09 Anped. s.d. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt09/t095.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2008.

SILVA, Camilla Croso (Org.). **Banco Mundial em foco: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na América Latina**. Ação educativa. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 28 jan. 2008.

SILVA Jr., João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Maria Abádia da. In FONSECA, Marília, TOSCHI, Mirza Seabra, OLIVEIRA, João Ferreira, (Org.). **Escolas Gerenciadas: plano de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: UCG, 2004.

VALENTE, Ivan. **Fundeb: é hora de pagar a dívida social com a educação**. Cadernos Ação Popular. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

VELLOSO, Jacques. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Financiamento do Ensino: pontos de partida. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 30, ago. 1988a.

\_\_\_\_\_. Investimento Público em Educação: quanto e onde? **Ciência e Cultura**. São Paulo, v. 40, n. 4, p. 359-365, abr. 1988b.

\_\_\_\_\_. Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos? In GRACINDO, Regina Vinhaes; WRITTMANN, Lauro C. **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991-1997**. São Paulo: Autores Associados, 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

WAGNER, Carmen Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da Educação Pública**: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 2001.

ZIBAS, Dagmar. Refundar o Ensino Médio? Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 26, nº 92, out/2005.

ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. Brasília: Plano, 2002.

## **ANEXO A – Fontes Primárias**

- Código Tributário Nacional;
- Constituição Federal de 1988 – Capítulo da Educação;
- Contrato de Empréstimo 1.225/OC/BR/1996 – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED – República Federativa do Brasil e Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- Dados do censo Escolar – MEC/INEP;
- Dados do censo populacional – IBGE;
- Decreto 6.091, de 24 de abril de 2007. Operacionalização do FUNDEB para 2007;
- Documentos do PRODEB;
- Documentos do Projeto Alvorada;
- Emenda Constitucional nº 14/96 – criação do FUNDEF;
- Emenda Constitucional nº 27/00, de 21 de março de 2000 – institui a Desvinculação de Receitas – DRU;
- Estudos e relatórios do INEP sobre gastos da União em educação;
- Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, – Regulamentação do FUNDEB;
- Lei 9.424/96, 24 de dezembro de 1996, – Regulamentação do FUNDEF;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996;
- Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – acerca do Fundeb;
- Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD;
- Pesquisas do IPEA sobre financiamento da educação;
- Plano Nacional de Educação – Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001;
- Relatórios anuais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – acerca das despesas de manutenção e desenvolvimento da educação;
- Relatórios da OCDE;
- Relatórios de Prestação de Contas do Ministério da Educação e do FNDE;
- Repasses do governo federal aos Estados para a manutenção e desenvolvimento do ensino médio no período avaliado;
- Resultados do sistema de avaliação da educação básica – SAEB;
- Resultados do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.

## ANEXO B – Capítulo II da Constituição Federal de 1988

### CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO Seção I DA EDUCAÇÃO

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;~~

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

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

~~I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;~~

~~II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;~~

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

~~IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;~~

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

~~§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.~~

~~§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.~~

§ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

~~§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.~~

~~§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

## **ANEXO C – Art. 60 - Disposições Constitucionais Transitórias - CF de 1988**

Art. 60. Até o 14<sup>º</sup> (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Medida Provisória nº 339, de 2006).

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2<sup>º</sup> e 3<sup>º</sup> do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 7º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Art. 61. As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário.

## **ANEXO D – Dos Recursos Financeiros - Lei 9.394, 24/12/1996**

### TÍTULO VII

#### Dos Recursos financeiros

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

## ANEXO E – Matrículas do Ensino Médio – BRASIL - 2006

Número de Matrículas no Ensino Médio, por Faixa Etária, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação – 2006

Unidade da Federação	Matrículas no Ensino Médio						
	Total	Faixa Etária					
		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 19 anos	De 20 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 29 anos
<b>Brasil</b>	<b>8.906.820</b>	<b>89.872</b>	<b>4.723.399</b>	<b>2.122.633</b>	<b>1.330.380</b>	<b>298.392</b>	<b>342.144</b>
<b>Norte</b>	<b>755.773</b>	<b>8.467</b>	<b>279.373</b>	<b>193.412</b>	<b>182.406</b>	<b>44.975</b>	<b>47.140</b>
Rondônia	59.921	757	35.838	14.227	6.695	1.326	1.078
Acre	32.044	648	16.467	7.807	5.492	955	675
Amazonas	163.826	863	54.710	43.347	44.287	10.578	10.041
Roraima	17.085	287	10.735	4.131	1.247	318	367
Pará	370.287	4.465	112.788	93.651	101.611	27.142	30.630
Amapá	37.225	286	16.141	10.408	7.260	1.711	1.419
Tocantins	75.385	1.161	32.694	19.841	15.814	2.945	2.930
<b>Nordeste</b>	<b>2.692.512</b>	<b>33.281</b>	<b>1.003.041</b>	<b>704.509</b>	<b>645.693</b>	<b>150.144</b>	<b>155.844</b>
Maranhão	327.768	3.681	120.507	91.185	82.219	15.130	15.046
Piauí	193.313	1.958	60.580	50.280	51.707	13.631	15.157
Ceará	424.917	7.051	206.332	120.823	69.274	11.341	10.096
R. G. do Norte	167.971	2.870	66.082	39.784	36.132	10.859	12.244
Paraíba	170.123	2.038	64.787	43.925	41.266	9.275	8.832
Pernambuco	458.185	4.481	167.014	109.362	111.582	30.857	34.889
Alagoas	139.288	1.728	43.485	33.452	39.460	10.940	10.223
Sergipe	88.130	1.242	30.857	23.285	23.333	4.942	4.471
Bahia	722.817	8.232	243.397	192.413	190.720	43.169	44.886
<b>Sudeste</b>	<b>3.597.691</b>	<b>13.189</b>	<b>2.254.642</b>	<b>841.434</b>	<b>325.369</b>	<b>67.101</b>	<b>95.956</b>
Minas Gerais	899.730	3.630	521.504	240.517	99.918	17.136	17.025
Espírito Santo	152.412	1.407	95.038	33.309	14.500	3.709	4.449
Rio de Janeiro	731.754	5.041	319.022	181.974	122.112	36.443	67.162
São Paulo	1.813.795	3.111	1.319.078	385.634	88.839	9.813	7.320
<b>Sul</b>	<b>1.213.531</b>	<b>22.522</b>	<b>824.019</b>	<b>232.104</b>	<b>92.547</b>	<b>18.985</b>	<b>23.354</b>
Paraná	480.527	7.202	328.480	90.624	36.764	8.073	9.384
Santa Catarina	269.594	3.863	202.526	45.918	12.831	2.160	2.296
R. G. do Sul	463.410	11.457	293.013	95.562	42.952	8.752	11.674
<b>Centro-Oeste</b>	<b>647.313</b>	<b>12.413</b>	<b>362.324</b>	<b>151.174</b>	<b>84.365</b>	<b>17.187</b>	<b>19.850</b>
M. G. do Sul	100.057	1.414	60.859	19.541	11.460	2.946	3.837
Mato Grosso	156.942	4.632	83.006	34.767	23.418	5.131	5.988
Goiás	280.747	4.548	153.496	71.263	37.271	6.569	7.600
Distrito Federal	109.567	1.819	64.963	25.603	12.216	2.541	2.425

Fonte: MEC/INEP – Censo Educacional 2006.

Notas: Inclui Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.

**ANEXO F – Médias de L. Portuguesa - 3ª série do Ensino Médio – SAEB - 1995 a 2005**

UF	Anos					
	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Brasil	289,7	283,9	266,6	262,3	266,7	257,1
<b>Norte</b>	274,7	269,4	246,1	247,8	250,5	241,9
Rondônia	293,4	274,4	258,9	260,7	260,1	257,7
Acre	262,8	255,7	241,6	247,1	263,1	252,6
Amazonas	278,5	257,3	245,1	240,8	253,7	230,6
Roraima	266,8	264,7	240,5	240,6	257,1	256,9
Pará	273,6	277,6	247,2	253,1	247,7	243,2
Amapá	281,6	258,6	253,3	252,5	259,2	253,2
Tocantins	259,6	267,8	233,7	237,4	235,2	240,5
<b>Nordeste</b>	265,0	276,1	253,0	248,8	255,3	245,5
Maranhão	250,9	260,7	245,5	246,1	265,1	230,3
Piauí	255,3	280,3	259,4	258,8	255,1	247,5
Ceará	268,1	281,2	258,7	254,0	262,6	257,3
Rio Grande do Norte	265,3	266,8	245,5	245,1	251,5	241,7
Paraíba	266,9	266,4	257,6	244,1	250,6	239,5
Pernambuco	259,1	277,2	248,9	245,0	253,1	249,4
Alagoas	274,0	269,3	251,1	246,7	253,1	243,6
Sergipe	287,2	290,2	251,8	248,2	251,1	258,3
Bahia	272,3	288,6	255,5	250,0	252,8	242,8
<b>Sudeste</b>	298,3	282,8	271,2	267,2	271,0	262,2
Minas Gerais	294,7	315,6	274,9	266,6	272,5	268,0
Espírito Santo	277,2	291,7	268,5	265,8	269,9	267,7
Rio de Janeiro	285,0	269,8	281,9	272,5	278,5	255,5
São Paulo	305,3	278,6	267,6	266,1	268,3	261,3
<b>Sul</b>	297,1	297,2	277,6	272,0	278,7	272,2
Paraná	291,4	290,7	276,4	260,5	269,2	266,8
Santa Catarina	295,1	291,6	275,6	273,6	-	267,0
Rio Grande do Sul	305,7	308,1	280,5	285,4	285,7	282,5
<b>Centro Oeste</b>	296,3	293,1	270,9	269,6	269,9	261,6
Mato Grosso do Sul	285,8	290,8	264,7	275,1	272,6	272,6
Mato Grosso	280,1	281,3	263,8	266,4	268,0	255,7
Goiás	295,0	292,2	268,8	261,9	266,2	253,1
Distrito Federal	316,1	303,8	284,0	282,9	277,0	278,2

Fonte: Dados do Saeb – Inep/MEC. Elaboração do autor.

**ANEXO G – Médias de Matemática - 3ª série do Ensino Médio – SAEB - 1995 a 2005**

UF	Anos					
	1995	1997	1999	2001	2003	2005
<b>Brasil</b>	280,7	288,7	280,3	276,7	278,7	2707,0
<b>Norte</b>	264,0	270,4	253,4	255,1	258,0	250,1
Rondônia	269,0	267,8	269,7	275,2	271,6	271,1
Acre	259,2	272,2	249,8	258,4	274,5	257,1
Amazonas	267,5	276,9	253,0	243,8	255,5	241,2
Roraima	259,6	258,5	252,2	253,0	262,2	268,5
Pará	261,9	270,7	251,8	259,3	257,4	248,7
Amapá	269,0	254,0	261,4	255,6	269,8	260,3
Tocantins	263,5	273,4	246,4	255,0	246,6	253,6
<b>Nordeste</b>	261,0	290,2	236,5	264,1	266,1	257,3
Maranhão	251,7	273,7	258,0	257,1	271,0	238,2
Piauí	252,2	306,4	274,2	270,7	268,5	256,9
Ceará	271,1	300,5	273,6	266,7	271,2	265,2
Rio Grande do Norte	256,0	283,4	259,2	259,1	260,5	254,9
Paraíba	259,9	275,2	269,8	265,9	261,5	253,6
Pernambuco	258,4	282,6	259,1	260,4	264,5	254,4
Alagoas	269,8	280,1	264,6	261,3	263,0	259,4
Sergipe	286,4	305,0	269,1	267,0	259,2	269,4
Bahia	262,7	310,0	267,0	267,6	266,3	261,6
<b>Sudeste</b>	286,8	282,5	284,3	280,2	283,8	276,0
Minas Gerais	290,7	329,6	285,1	280,3	291,7	289,2
Espírito Santo	269,4	298,3	288,8	280,5	282,7	282,4
Rio de Janeiro	273,5	266,9	293,0	280,9	282,6	267,1
São Paulo	290,9	276,0	281,7	279,9	281,1	272,6
<b>Sul</b>	290,4	310,0	296,8	293,0	296,1	292,3
Paraná	288,3	295,7	293,5	280,0	291,5	284,2
Santa Catarina	282,2	311,5	289,9	292,1	-	286,5
Rio Grande do Sul	299,5	325,4	305,3	309,9	301,7	306,1
<b>Centro Oeste</b>	287,6	302,6	287,1	285,1	279,6	274,5
Mato Grosso do Sul	275,0	300,3	285,3	288,5	286,5	283,1
Mato Grosso	265,7	279,9	279,6	280,0	272,5	263,6
Goiás	282,2	303,9	284,6	280,1	272,9	266,8
Distrito Federal	318,5	316,5	298,6	295,8	294,3	297,8

Fonte: Dados do Saeb – Inep/MEC. Elaboração do autor.

## ANEXO H – Indicadores do SAEB – Língua Portuguesa – 3ª série do Ensino Médio

Construção de competências e desenvolvimento de habilidades de leitura de textos de gêneros variados em cada um dos estágios (resumo):

<b>Muito Crítico</b>	Não são bons leitores. Não desenvolveram habilidades de leitura compatíveis com a 4ª e a 8ª séries.
<b>Crítico</b>	Ainda não são bons leitores. Apresentam algumas habilidades de leitura, mas aquém das exigidas para a série (lêem apenas textos narrativos e informativos simples).
<b>Intermediário</b>	Desenvolveram algumas habilidades de leitura, porém insuficientes para o nível de letramento da 3ª Série (textos poéticos mais complexos, textos dissertativo-argumentativos de média complexidade, texto de divulgação científica, jornalísticos e ficcionais; dominam alguns recursos lingüístico-discursivos utilizados na construção de gêneros). Além das habilidades descritas para os estágios anteriores, cabe destacar algumas habilidades pertinentes a este estágio: depreendem relações de causa e consequência implícitas no texto; identificam efeitos de sentido decorrentes do uso da pontuação (parênteses, reticências, exclamação); identificam o tema a partir da articulação do título com as partes do texto; discriminam a hierarquia das idéias de textos informativos mais complexos apontando a idéia principal entre as várias opiniões emitidas de um determinado personagem.
<b>Adequado</b>	São leitores competentes. Demonstram habilidades de leitura compatíveis com as três séries do Ensino Médio (textos argumentativos mais complexos, paródias, textos mais longos e complexos, poemas mais complexos e cartuns e dominam recursos lingüístico-discursivos utilizados na construção de gêneros). Em termos de habilidades, além das pertinentes aos estágios anteriores, pode-se mencionar a identificação de informações explícitas no texto informativo com base na relação entre partes do texto; identificam o tema de poemas mais complexos com vocabulário pouco usual e distinguem, em dois textos, opiniões diferentes em relação ao mesmo tema.

Fonte: Dados do Saeb. MEC/Inep.

## ANEXO I – Indicadores do SAEB – Matemática – 3ª série do Ensino Médio

Construção de competências e desenvolvimento de habilidades na resolução de problemas em cada um dos estágios (resumo):

<b>Muito Crítico</b>	Não conseguem responder a comandos operacionais elementares compatíveis com a 3ª série do Ensino Médio (Construção, leitura e interpretação gráfica; uso de propriedades de figuras geométricas planas e compreensão de outras funções).
<b>Crítico</b>	Desenvolvem algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguem transpor o que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica, estando, portanto, muito aquém do exigido para a 3ª série do Ensino Médio (Construção, leitura e interpretação gráfica; uso de algumas propriedades e características de figuras geométricas planas e resolução de funções logarítmicas e exponenciais). Os alunos, neste estágio, alcançaram os níveis 4 ou 5 da escala do Saeb.
<b>Intermediário</b>	Apresentam algumas habilidades de interpretação de problemas. Fazem uso de linguagem matemática específica, porém a resolução é insuficiente ao que é exigido para a 3ª série do Ensino Médio (Reconhecem e utilizam alguns elementos de geometria analítica, equações polinomiais e reconhecem algumas operações dos números complexos). Utilizam o conceito de Progressão Geométrica para identificar o termo seguinte de uma seqüência dada; calculam a probabilidade de um evento em problema simples e identificam em um gráfico de função o comportamento de crescimento/decrescimento.
<b>Adequado</b>	Interpretam e sabem resolver problemas de forma competente; fazem uso correto da linguagem matemática específica. Apresentam habilidades compatíveis com a série em questão. Reconhecem e utilizam elementos de geometria analítica, equações polinomiais e desenvolvem operações com os números complexos. Além disso, são capazes de resolver problemas distinguindo funções exponenciais crescentes e decrescentes, entre outras habilidades.

Fonte: Dados do Saeb. MEC/Inep.

## ANEXO J – Gastos educacionais em percentual do PIB por nível de educação - 2003

País	Nível de Ensino				Todos os níveis
	Infantil	Fundamental	Médio	Superior	
Alemanha	0,5	2,1	1,3	1,1	5,3
Austrália	0,1	3,1	0,9	1,5	5,8
Áustria	0,5	2,5	1,3	1,1	5,5
Bélgica	0,6	1,5	2,6	1,3	6,1
Canadá				2,4	5,9
Coréia do Sul	0,2	3,0	1,4	2,6	7,5
Dinamarca	0,8	3,0	1,2	1,8	7,0
Eslováquia	0,6	1,8	1,2	0,9	4,7
Espanha	0,5	3,0		1,2	4,7
Estados Unidos	0,4	3,1	1,1	2,9	7,5
Finlândia	0,4	2,6	1,4	1,8	6,1
França	0,7	2,6	1,6	1,4	6,3
Grécia	0,7	1,2	1,5	1,3	4,2
Holanda	0,4	2,6	0,7	1,3	5,0
Hungria	0,8	2,1	1,6	1,3	6,1
Irlanda		2,4	0,7	1,2	4,4
Islândia	0,9			1,2	8,0
Itália	0,5	2,2	1,4	0,9	5,1
Japão	0,2	2,1	0,9	1,3	4,8
Luxemburgo		2,9	1,0		
México	0,8	3,5	0,9	1,3	6,8
Noruega	0,3	3,0	1,5	1,5	6,6
Nova Zelândia	0,3	3,1	1,6	1,5	6,8
Polônia	0,6	2,9	1,3	1,5	6,4
Portugal	0,4	3,0	1,2	1,1	5,9
Reino Unido	0,4	1,5	3,1	1,1	6,1
República Checa	0,4	1,8	1,2	1,1	4,7
Suécia	0,5	3,2	1,3	1,8	6,7
Suíça	0,2	2,8	1,7	1,6	6,5
Turquia		1,8	0,8	1,1	3,7
Média OCDE	0,5	2,5	1,4	1,4	5,9
Total OCDE	0,4	2,6	1,3	1,9	6,3
Média UE	0,5	2,4	1,4	1,3	5,6
Países parceiros					
Brasil	0,3	2,5	0,7	0,8	4,4
Chile	0,5	2,8	1,4	2,2	6,8
Federação Russa	0,5			0,7	3,7
Israel	0,9	2,5	2,2	2,0	8,5

Fonte: OCDE (www.oecd.org/edu/eag2006), *start link*: <http://dx.doi.org/10.1787/633760656440>, com adaptações do autor.

## ANEXO K – Resultados da Avaliação Internacional (Pisa) – 2000

País	Ciências	Leitura	Matemática	Média Geral
ALBANIA	376,45	348,85	381,21	368,84
ALEMANHA	487,11	483,99	489,80	486,97
ARGENTINA	396,17	418,25	387,60	400,67
AUSTRALIA	527,50	528,28	533,32	529,70
AUSTRIA	518,64	507,13	514,97	513,58
BELGICA	495,73	507,13	519,60	507,49
BRASIL	375,17	396,03	333,89	368,36
BULGARIA	448,28	430,40	429,62	436,10
CANADA	529,36	534,31	533,00	532,22
CHILE	414,85	409,56	383,51	402,64
COREIA	552,12	524,75	546,84	541,24
DINAMARCA	481,01	496,87	514,48	497,45
ESPANHA	490,94	492,55	476,31	486,60
ESTADOS UNIDOS	499,46	504,42	493,15	499,01
FINLANDIA	537,74	546,47	536,16	540,12
FRANÇA	500,49	504,74	517,15	507,46
GRECIA	460,55	473,80	446,89	460,41
HOLANDA	529,06	531,91	563,82	541,60
HONG KONG	540,81	525,46	560,45	542,24
HUNGRIA	496,08	479,97	488,04	488,03
INDONÉSIA	393,33	370,61	366,74	376,89
IRLANDA	513,37	526,67	502,91	514,32
ISLANDIA	495,91	506,93	514,43	505,76
ISRAEL	434,14	452,17	432,97	439,76
ITÁLIA	477,60	487,47	457,35	474,14
JAPÃO	550,40	522,23	556,61	543,08
LETONIA	460,06	458,07	462,81	460,31
LIECHTENSTEIN	476,10	482,59	514,05	490,91
LUXEMBURGO	443,07	441,25	445,66	443,33
MACEDONIA	400,71	372,51	381,33	384,85
MÉXICO	421,54	421,96	387,29	410,26
NORUEGA	500,34	505,28	499,42	501,68
NOVA ZELANDIA	527,69	528,80	536,87	531,12
PERU	333,34	327,08	292,07	317,50
POLONIA	483,12	479,12	470,11	477,45
PORTUGAL	458,99	470,15	453,74	460,96
REINO UNIDO	532,02	523,44	529,20	528,22
REPUBLICA TCHECA	511,41	491,58	497,58	500,19
ROMENIA	441,16	427,93	425,53	431,54
RUSSIA	460,31	461,76	478,33	466,80
SUÉCIA	512,13	516,33	509,77	512,74
SUIÇA	495,67	494,37	529,34	506,46
TAILANDIA	436,38	430,68	432,30	433,12

Fonte: MEC/Inep. Disponível em <http://www.inep.gov.br/internacional/novo/PISA/resultados.htm>. Elaboração do autor.

## ANEXO L – Resultados da Avaliação Internacional (Pisa) – 2003

País	Ciências	Leitura	Matemática	Média Geral
ALEMANHA	502,34	491,36	502,99	498,90
AUSTRÁLIA	525,05	525,43	524,27	524,92
AUSTRIA	490,98	490,69	505,61	495,76
BELGICA	508,83	506,99	529,29	515,04
BRASIL	389,62	402,80	356,02	382,81
CANADA	518,74	527,91	532,49	526,38
COREIA	538,42	534,09	542,23	538,25
DINAMARCA	475,22	492,32	514,29	493,94
ESLOVÁQUIA	494,86	469,16	498,18	487,40
ESPANHA	487,09	480,54	485,11	484,25
ESTADOS UNIDOS	491,26	495,19	482,88	489,78
FINLÂNDIA	548,22	543,46	544,29	545,32
FRANÇA	511,22	496,19	510,80	506,07
GRÉCIA	481,02	472,27	444,91	466,07
HOLANDA	524,37	513,12	537,82	525,10
HONG KONG	539,50	509,54	550,38	533,14
HUNGRIA	503,28	481,87	490,01	491,72
INDONÉZIA	395,04	381,59	360,16	378,93
IRLÂNDIA	505,39	515,48	502,84	507,90
ISLÂNDIA	494,74	491,75	515,11	500,53
ITÁLIA	486,45	475,66	465,66	475,92
JAPÃO	547,64	498,11	534,14	526,63
LETÔNIA	489,12	490,56	483,37	487,68
LIECHTENSTEIN	525,17	525,08	535,80	528,68
LUXEMBURGO	482,76	479,42	493,21	485,13
MACAU	524,68	497,64	527,27	516,53
MÉXICO	404,90	399,72	385,22	396,61
NORUEGA	484,18	499,74	495,19	493,04
NOVA ZELÂNDIA	520,90	521,55	523,49	521,98
POLÓNIA	497,78	496,61	490,24	494,88
PORTUGAL	467,73	477,57	466,02	470,44
REINO UNIDO	518,40	507,01	508,26	511,22
REPÚBLICA TCHECA	523,25	488,54	516,46	509,42
RUSSIA	489,29	442,20	468,41	466,63
SÉRVIA	436,37	411,74	436,87	428,33
SUÉCIA	506,12	514,27	509,05	509,81
SUIÇA	512,98	499,12	526,55	512,88
TAILÂNDIA	429,06	419,91	416,98	421,98
TUNÍSIA	384,68	374,62	358,73	372,68
TURQUIA	434,22	440,97	423,42	432,87
URUGUAI	438,37	434,15	422,20	431,57

Fonte: MEC/Inep. Disponível em <http://www.inep.gov.br/internacional/novo/PISA/resultados.htm>. Elaboração do autor.

## ANEXO M – Resultados da Avaliação Internacional (Pisa) – 2006

País	Ciências	Leitura	Matemática	Média Geral
ALEMANHA	515,65	494,94	503,79	504,79
ARGENTINA	391,24	373,72	381,25	382,07
AUSTRÁLIA	526,88	512,89	519,91	519,89
AUSTRIA	510,84	490,19	505,48	502,17
AZERBAIJÃO	382,33	352,89	476,00	403,74
BELGICA	510,36	500,90	520,35	510,54
BRASIL	390,33	392,89	369,52	384,25
BULGÁRIA	434,08	401,93	413,45	416,49
CANADÁ	534,47	527,01	527,01	529,50
CATAR	349,31	312,21	317,96	326,49
CHILE	438,18	442,09	411,35	430,54
CHINA (TAIWAN)	532,47	496,24	549,36	526,02
COLOMBIA	388,04	385,31	369,98	381,11
COREIA	522,15	556,02	547,46	541,88
CROÁCIA	493,20	477,36	467,25	479,27
DINAMARCA	495,89	494,48	513,03	501,13
ESLOVÁQUIA	488,43	466,35	492,11	482,30
ESLOVÊNIA	518,82	494,41	504,46	505,90
ESPANHA	488,42	460,83	479,96	476,40
ESTADOS UNIDOS	488,91	483,00	474,35	482,09
ESTONIA	531,39	500,75	514,58	515,57
FINLÂNDIA	563,32	546,87	548,36	552,85
FRANÇA	495,22	487,71	495,54	492,82
GRÉCIA	473,38	459,71	459,20	464,10
HOLANDA	524,86	506,75	530,65	520,75
HONG KONG	542,21	536,07	547,46	541,91
HUNGRIA	503,93	482,37	490,94	492,41
INDONÉSIA	393,48	392,93	391,01	392,47
IRLÂNDIA	508,33	517,31	501,47	509,04
ISLÂNDIA	490,79	484,45	505,54	493,59
ISRAEL	453,90	438,67	441,86	444,81
ITÁLIA	475,40	468,52	461,69	468,54
JAPÃO	531,39	497,96	523,10	517,48
JORDÂNIA	421,97	400,58	384,04	402,20
LETÔNIA	489,54	479,49	486,17	485,07
LIECHTENSTEIN	522,16	510,44	524,97	519,19
LITUÂNIA	487,96	470,07	486,42	481,48
LUXEMBURGO	486,32	479,37	490,00	485,23
MACAU	510,84	492,29	525,00	509,38
MÉXICO	409,65	410,50	405,65	408,60
MONTENEGRO	411,79	391,98	399,31	401,03
NORUEGA	486,53	484,29	489,85	486,89
NOVA ZELÂNDIA	530,38	521,03	521,99	524,47
POLÓNIA	497,81	507,64	495,43	500,29
PORTUGAL	474,31	472,30	466,16	470,92
QUIRZUISTÃO	322,03	284,71	310,58	305,77
REINO UNIDO	514,77	495,08	495,44	501,76
REPÚBLICA TCHECA	512,86	482,72	509,86	501,81
ROMÊNIA	418,39	395,93	414,80	409,71
RUSSIA	479,47	439,86	475,68	465,00
SÉRVIA	435,64	401,03	435,38	424,02
SUECIA	503,33	507,31	502,36	504,33
SUIÇA	511,52	499,28	529,66	513,49
TAILÂNDIA	421,01	416,75	417,07	418,28
TUNÍSIA	385,51	380,34	365,48	377,11
TURQUIA	423,83	447,14	423,94	431,64
URUGUAI	428,13	412,52	426,80	422,48

Fonte: MEC/Inep. Disponível em <http://www.inep.gov.br/internacional/novo/PISA/resultados.htm>. Elaboração do autor.

## ANEXO N – Classificação dos países no PISA – 2002, 2003 e 2006

Classificação Geral 2000			Classificação Geral 2003			Classificação Geral 2006		
Ord	País	Média Geral	Ord	País	Média Geral	Ord	País	Média
1	JAPÃO	543,08	1	FINLÂNDIA	545,32	1	FINLÂNDIA	552,85
2	HONG KONG	542,24	2	COREIA	538,25	2	HONG KONG	541,91
3	HOLANDA	541,60	3	HONG KONG	533,14	3	COREIA	541,88
4	COREIA	541,24	4	LIECHTENSTEIN	528,68	4	CANADÁ	529,50
5	FINLÂNDIA	540,12	5	JAPÃO	526,63	5	CHINA (TAIWAN)	526,02
6	CANADA	532,22	6	CANADA	526,38	6	NOVA ZELÂNDIA	524,47
7	NOVA ZELÂNDIA	531,12	7	HOLANDA	525,10	7	HOLANDA	520,75
8	AUSTRÁLIA	529,70	8	AUSTRÁLIA	524,92	8	AUSTRÁLIA	519,89
9	REINO UNIDO	528,22	9	NOVA ZELÂNDIA	521,98	9	LIECHTENSTEIN	519,19
10	IRLÂNDIA	514,32	10	MACAU	516,53	10	JAPÃO	517,48
11	AUSTRIA	513,58	11	BELGICA	515,04	11	ESTONIA	515,57
12	SUECIA	512,74	12	SUIÇA	512,88	12	SUIÇA	513,49
13	BELGICA	507,49	13	REINO UNIDO	511,22	13	BELGICA	510,54
14	FRANÇA	507,46	14	SUÉCIA	509,81	14	MACAU	509,38
15	SUIÇA	506,46	15	REPÚBLICA TCHECA	509,42	15	IRLÂNDIA	509,04
16	ISLÂNDIA	505,76	16	IRLÂNDIA	507,90	16	ESLOVÊNIA	505,90
17	NORUEGA	501,65	17	FRANÇA	506,07	17	ALEMANHA	504,79
18	TCHECOSLOVÁQUIA	500,19	18	ISLÂNDIA	500,53	18	SUECIA	504,33
19	ESTADOS UNIDOS	499,01	19	ALEMANHA	498,90	19	AUSTRIA	502,17
20	DINAMARCA	497,45	20	AUSTRIA	495,76	20	REP. TCHECA	501,81
21	LIECHTENSTEIN	490,91	21	POLÓNIA	494,88	21	REINO UNIDO	501,76
22	HUNGRIA	488,03	22	DINAMARCA	493,94	22	DINAMARCA	501,13
23	ALEMANHA	486,97	23	NORUEGA	493,04	23	POLÓNIA	500,29
24	ESPANHA	486,60	24	HUNGRIA	491,72	24	ISLÂNDIA	493,59
25	POLÓNIA	477,45	25	ESTADOS UNIDOS	489,78	25	FRANÇA	492,82
26	ITÁLIA	474,14	26	LETÓNIA	487,68	26	HUNGRIA	492,41
27	RUSSIA	466,80	27	ESLOVÁQUIA	487,40	27	NORUEGA	486,89
28	PORTUGAL	460,96	28	LUXEMBURGO	485,13	28	LUXEMBURGO	485,23
29	GRECIA	460,41	29	ESPANHA	484,25	29	LETÓNIA	485,07
30	LETÓNIA	460,31	30	ITÁLIA	475,92	30	ESLOVÁQUIA	482,30
31	LUXEMBURGO	443,33	31	PORTUGAL	470,44	31	ESTADOS UNIDOS	482,09
32	ISRAEL	439,76	32	RUSSIA	466,63	32	LITUÂNIA	481,48
33	BULGÁRIA	436,10	33	GRECIA	466,07	33	CROÁCIA	479,27
34	TAILÂNDIA	433,12	34	TURQUIA	432,87	34	ESPANHA	476,40
35	ROMÊNIA	431,54	35	URUGUAI	431,57	35	PORTUGAL	470,92
36	MÉXICO	410,26	36	SERVIA	428,33	36	ITÁLIA	468,54
37	CHILE	402,64	37	TAILÂNDIA	421,98	37	RUSSIA	465,00
38	ARGENTINA	400,65	38	MÉXICO	396,61	38	GRECIA	464,10
39	MACEDÓNIA	384,85	39	BRASIL	382,81	39	ISRAEL	444,81
40	INDONÉSIA	376,89	40	INDONÉSIA	378,93	40	TURQUIA	431,64
41	ALBÂNIA	368,84	41	TUNÍSIA	372,68	41	CHILE	430,54
42	BRASIL	368,36				42	SERVIA	424,02
43	PERU	317,50				43	URUGUAI	422,48
						44	TAILÂNDIA	418,28
						45	BULGÁRIA	416,49
						46	ROMÊNIA	409,71
						47	MÉXICO	408,60
						48	AZERBAIJÃO	403,74
						49	JORDÂNIA	402,20
						50	MONTENEGRO	401,03
						51	INDONÉSIA	392,47
						52	BRASIL	384,25
						53	ARGENTINA	382,07
						54	COLOMBIA	381,11
						55	TUNÍSIA	377,11
						56	CATAR	326,49
						57	QUIRZUIQUISTÃO	305,77

Fonte: MEC/Inep. Disponível em <http://www.inep.gov.br/internacional/novo/PISA/resultados.htm>. Elaboração do autor.

## ANEXO O – Orçamento final do Promed (US\$)

CATEGORIA	ORÇAMENTO DO PROGRAMA		
	BID	CONTRAPARTIDA LOCAL	TOTAL
	1	2	
<b>1.0 - Desp. de Administração</b>		<b>3.935.262,74</b>	<b>3.935.262,74</b>
<b>2.0 - Projetos de Invest. UF's</b>	<b>79.889.392,04</b>	<b>70.220.761,57</b>	<b>150.110.153,61</b>
2.1 - Infra Estrutura	15.439.630,41	11.915.461,34	27.355.091,75
2.2 - Equipamento e Mobiliário	34.063.992,25	16.554.479,99	50.618.472,24
2.3 - Materiais Didáticos	14.671.655,37	16.926.809,46	31.598.464,83
2.4 - Capacitação	11.289.910,78	9.716.321,19	21.006.231,97
2.5 - Consultoria	1.255.881,78	5.759.274,51	7.015.156,29
2.6 - Outros Serviços	3.168.321,45	9.348.415,08	12.516.736,53
<b>3.0 - Impl. Polit. Prog. Nac.</b>	<b>28.954.607,96</b>	<b>35.843.975,69</b>	<b>64.798.583,65</b>
3.1 - Equipamento e Mobiliário		119.612,22	119.612,22
3.2 - Materiais Didáticos	19.248.637,44	22.239.985,33	41.488.622,77
3.3 - Capacitação de Recursos	2.559.102,10	1.202.009,34	3.761.111,44
3.4 - Consultorias	4.492.868,42	1.877.591,92	6.370.460,34
3.5 - Outros serviços	2.654.000,00	10.404.776,88	13.058.776,88
<b>4.0 - Inspeção e Supervisão</b>	<b>1.156.000,00</b>		<b>1.156.000,00</b>
SUBTOTAL	<b>110.000.000,00</b>	<b>110.000.000,00</b>	<b>220.000.000,00</b>
<b>TOTAL (BID + LOCAL)</b>	<b>220.000.000,00</b>		

Fonte: FNDE/Promed. Elaboração do autor.

## **ANEXO P – Vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso às metas do PNE**

**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

### **MENSAGEM Nº 9, DE 09 DE JANEIRO DE 2001.**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 42, de 2000 (nº 4.155/98 na Câmara dos Deputados), que "Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências".

Ouvidos, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

#### **Item 1.3, subitem 22**

"22. Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano."

#### **Razões do veto**

"A última revisão do PPA contempla, para 2001, o atendimento de um universo de 4,3 milhões de crianças de 0 a 6 anos beneficiadas pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, o que representa considerável incremento em relação ao previsto para 2000, exercício em que foram contempladas em torno de 383,4 mil crianças.

Todavia, as metas propostas de atingimento de 50% da clientela habilitada em 3 anos e de 100%, em 6 anos, implicam conta em aberto para o Tesouro Nacional, configurando-se em despesa adicional de caráter continuado, sem a correspondente fonte de recurso, o que não se compadece com o quanto estabelecido nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, por contrariar o interesse público, propõe-se o veto ao texto mencionado."

#### **Item 4.3, subitem 2**

"2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior."

#### **Razões do veto**

"A proposição contida nesse subitem, segundo a qual se tenciona assegurar a ampliação da oferta de ensino público, assim como o estabelecimento de parceira da

União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, não guarda consonância com o texto constitucional, razão por que se propõe a oposição de veto.

Com efeito, o art. 165, § 4º da Constituição, dispõe que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional". Não há, no Plano Plurianual – PPA, sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos, pelo que a disposição, em decorrência do impacto imediato por ela causado, se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal."

#### **Item 4.4, subitem 24**

"24. Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais."

#### **Razões do veto**

"Apesar de, à primeira vista, parecer tratar-se de matéria programática, cuida-se, na verdade, de tentativa de subvinculação de recursos já vinculados, buscando direcionar parcela destes à constituição de Fundo voltado a manutenção e expansão da rede de instituições federais.

Cogita-se, no item examinado, destacar às instituições federais 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (destinados, como se sabe, ao atendimento de todos os níveis).

Essa proposição não se mostra compatível com o disposto no art. 165, § 4º da Constituição, segundo o qual "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional", uma vez que, diversamente do quanto pretendido, o Plano Plurianual – PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino."

#### **Item 4.4, subitem 26.**

"26. Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda."

#### **Razões do veto**

"A oferta de crédito para os universitários vem sendo efetuada por intermédio do antigo "Programa de Crédito Educativo" e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante

do Ensino Superior – FIES. Consoante previsão incluída no PPA, no período de 2000 a 2003 deverão ser atendidos 160 mil alunos.

A aprovação do texto conforme proposto ensejaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. Tal circunstância caracteriza descumprimento do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, além do § 5º do art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que recomenda o veto tanto por inconstitucionalidade quanto por contrariedade ao interesse público."

#### **Item 4.4, subitem 29.**

"29. Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade."

#### **Razões do veto**

"Estabelecer o objetivo de triplicar o financiamento público, como expresso na versão do Plano aprovada pelo Congresso, contraria o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a proposição não indica as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas, sendo, pois, recomendável o veto."

#### **Item 10.3, subitem 4.**

"4. Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração."

#### **Razões do veto**

"A implantação de planos gerais de carreira para profissionais das áreas técnica e administrativa, no prazo de um ano, exigiria um aporte adicional de recursos para despesas com pessoal capaz de comportar a revisão remuneratória de cerca de 94 mil servidores federais, sem considerar o possível impacto em relação a 66 mil inativos e pensionistas. Tal determinação implicaria descumprimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não existe previsão na Lei Orçamentária e nem no Plano Plurianual para a efetivação da proposta, o que justifica o seu veto.

Essa circunstância, pelas razões expostas, recomenda o veto por contrariedade ao interesse público."

#### **Item 11.3, subitem 1.**

"1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano."

### **Razões do veto**

"Estabelecer-se, nos termos propostos, uma vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante exercícios subseqüentes, contraria o disposto na Lei Complementar nº 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o PPA. Saliente-se que a ampliação anual de despesa em meio ponto percentual do PIB, prevista no texto, representaria um acréscimo em torno de R\$ 5 bilhões/ano sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou da forma como esse esforço seria compartilhado entre União, Estados e Municípios.

Vale lembrar que o art. 165, § 4º, da Constituição Federal prevê que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" e que o atual PPA não contempla o acréscimo de recursos proposto, prevendo, em seu anexo "O Cenário, o Plano e os Orçamentos", item Desenvolvimento Social, a utilização, em quatro anos, de R\$ 36,2 bilhões. A prevalecer a parte final do dispositivo examinado do Anexo ao projeto de lei, os recursos a serem utilizados para essa finalidade seriam ampliados em aproximadamente R\$ 25 bilhões nos quatro primeiros anos, de forma que superariam, indevidamente, a previsão constante do PPA. Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional antes citado que determina a consonância entre os Planos e Programas e o próprio PPA. A nosso ver, não obstante sua louvável motivação, até porque a primeira parte do texto é meramente programática, a proposição em foco está a merecer a oposição de veto, por também contrariar o disposto no art. 165, § 4º, da Constituição.

Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - o que se justifica para não inquirar de inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder - impossibilitará o encaminhamento, para atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação prevista no Anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido dispositivo."

### **Item 11.3, subitem 7.**

"7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente."

### **Razões do veto**

"Embora a disposição contida nesse subitem contenha, aparentemente, conteúdo meramente programático, voltado à orientação de financiamentos, contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim como à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino.

Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta

estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder."

**Item 11.3, subitem 13.**

"13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino."

**Razões do veto**

"O projeto, tal como redigido, traz enorme encargo para os cofres públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal.

Além disso, a medida atribui, injustificadamente, tratamento diferenciado e privilegiado aos aposentados e pensionistas do ensino público, em detrimento dos demais aposentados e pensionistas.

A disciplina constante do projeto e a sua implantação imediata contraria o interesse público, razão por que se propõe o veto."

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

## **ANEXO Q – Metas do PNE para o Ensino Médio**

### **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.**

1. Formular e implementar, progressivamente, uma política de gestão da infraestrutura física na educação básica pública, que assegure:

a) o reordenamento, a partir do primeiro ano deste Plano, da rede de escolas públicas que contemple a ocupação racional dos estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, com o objetivo, entre outros, de facilitar a delimitação de instalações físicas próprias para o ensino médio separadas, pelo menos, das quatro primeiras séries do ensino fundamental e da educação infantil;

b) a expansão gradual do número de escolas públicas de ensino médio de acordo com as necessidades de infraestrutura identificada ao longo do processo de reordenamento da rede física atual;

c) no prazo de dois anos, a contar da vigência deste Plano, o atendimento da totalidade dos egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem;

d) o oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental.

2. Implantar e consolidar, no prazo de cinco anos, a nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.

3. Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados.

4. Reduzir, em 5% ao ano, a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio para conclusão deste nível.

5. Assegurar, em cinco anos, que todos os professores do ensino médio possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem.\*\*

6. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infraestrutura para o ensino médio, compatíveis com as realidades regionais, incluindo:\*

a) espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares;

b) instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares;

c) espaço para esporte e recreação;

- d) espaço para a biblioteca;
  - e) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;
  - f) instalação para laboratórios de ciências;
  - g) informática e equipamento multimídia para o ensino;
  - h) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas incluindo material bibliográfico de apoio ao professor e aos alunos;
  - i) equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula;
  - j) telefone e reproduzidor de texto;
7. Não autorizar o funcionamento de novas escolas fora dos padrões de "a" a "g".
8. Adaptar, em cinco anos, as escolas existentes, de forma a atender aos padrões mínimos estabelecidos.
9. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas estejam equipadas, pelo menos, com biblioteca, telefone e reproduzidor de textos.
10. Assegurar que, em cinco anos, pelo menos 50%, e, em 10 anos, a totalidade das escolas disponham de equipamento de informática para modernização da administração e para apoio à melhoria do ensino e da aprendizagem.\*\*
11. Adotar medidas para a universalização progressiva das redes de comunicação, para melhoria do ensino e da aprendizagem.
12. Adotar medidas para a universalização progressiva de todos os padrões mínimos durante a década, incentivando a criação de instalações próprias para esse nível de ensino.
13. Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.
14. Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.
15. Adotar medidas para ampliar a oferta diurna e manter a oferta noturna, suficiente para garantir o atendimento dos alunos que trabalham.
16. Proceder, em dois anos, a uma revisão da organização didático-pedagógica e administrativa do ensino noturno, de forma a adequá-lo às necessidades do aluno-trabalhador, sem prejuízo da qualidade do ensino.

17. Estabelecer, em um ano, programa emergencial para formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.\*\*

18. Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.

19. A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.

20. Observar, no que diz respeito ao ensino médio, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à formação de professores, financiamento e gestão e ensino a distância.