

# Descentralização e financiamento da educação no Brasil e no Chile dos anos 1980 e 1990

*Educational decentralization and financing in Brazil and Chile in the 1980s and 1990s*

*Decentralización y financiamiento de la educación en Brasil y en Chile en los años 1980 y 1990*

---

EMÍLIO ARAÚJO



**Resumo:** O artigo busca identificar movimentos de descentralização da oferta e do financiamento da educação no Brasil e no Chile, num esforço de compreensão de semelhanças e diferenças nas políticas educacionais que ganharam a denominação genérica de reformas, bem como de fatores históricos e sociopolíticos que as influenciaram. O texto compara as políticas de descentralização e financiamento educacional dos dois países, à luz de suas diferentes formas de organização do Estado e suas diferentes histórias de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; descentralização da educação; política educacional brasileira; política educacional chilena; educação comparada.

**Abstract:** The purpose of the article is to identify decentralization movements in educational provision and financing in Brazil and Chile, based on the understanding of similarities and differences in educational policies that were generically named as reforms, as well as on the historic and sociopolitical factors in which they were imbedded. It compares the policies of educational decentralization and financing of the two countries, in light of their different forms of State organization and different development histories.

**Keywords:** educational finance; educational decentralization; Brazilian educational policy; Chilean educational policy; comparative education.

**Resumen:** El artículo intenta identificar movimientos de descentralización de la oferta y del financiamiento de la educación en Brasil y en Chile, bajo un esfuerzo de comprensión de semejanzas y diferencias en las políticas educativas que han recibido la genérica denominación de reformas, así como de factores históricos y sociopolíticos que las han enmarcado. El texto compara las políticas de descentralización y financiamiento de la educación de los dos países, a la luz de sus diferentes formas de organización del Estado y sus diferentes historias de desarrollo.

**Palabras clave:** financiamiento de la educación; descentralización de la educación; política educativa en Brasil; política educativa en Chile; educación comparada.

## INTRODUÇÃO

O desafio de assegurar atendimento educacional num contexto de forte pressão pela reestruturação dos estados nacionais e redução dos gastos dos governos torna necessário conhecer as experiências de diferentes países, em especial aqueles que são considerados modelos a serem seguidos pelos demais, como é o caso do Chile para tantos tecnocratas da educação brasileira.

Parte da dissertação de mestrado realizado na Faculdade de Educação da UFRGS (ARAÚJO, 2005), o trabalho procura comparar políticas de descentralização da oferta de ensino obrigatório, bem como relacioná-las com a capacidade de financiamento educacional dos governos subnacionais no Brasil e no Chile, entre os anos 1980 e 2000.

As semelhanças e diferenças das políticas educacionais só podem ser analisadas com mais propriedade se levarem em consideração aspectos que aproximam e distanciam os países estudados, o que pode ser encontrado na influência, singular a cada sociedade, que diferentes histórias de desenvolvimento, diferentes contextos e diferentes formas de organização do Estado têm sobre os sistemas educativos nacionais.

### REFORMAS EDUCACIONAIS: UMA AGENDA (IN)COMUM

A partir dos anos 1980, prevaleceu a visão de que o Estado ganhara uma função excessiva, tanto no que diz respeito à concessão de serviços sociais como na sua participação na economia, o que o colocaria como o grande responsável pela crise de crescimento enfrentada pelo capitalismo mundial desde os anos 1970. Moraes (2002, p. 14) afirma que uma das concepções melhor sucedidas como “instrumento de coesão social e imposição das idéias dominantes” é aquela que explica a inflação e o endividamento característicos do fim de século como resultantes dos altos custos das políticas sociais garantidas pelos estados.

A idéia de que o estado deve se restringir a um campo bastante limitado de funções, deixando a economia e a sociedade beneficiarem-se das incontestáveis vantagens da competição e do mercado livre, representa, para Batista Jr. (1997, p. 38), “um movimento regressivo, de restauração do ideário econômico do século XIX, [...] pregado pelos liberais do século passado”, para os quais

o Estado deveria atuar fundamentalmente na definição e proteção dos direitos de propriedade e do sistema de leis e contratos, na garantia da segurança interna e externa do país [...] na defesa do padrão monetário. Para além disso, os governos deveriam, no máximo, proporcionar educação básica, uma rede mínima de proteção social e alguns investimentos de infra-estrutura (BARRO, 1996, apud BATISTA JR., 1997).

A pregação da inevitabilidade destas políticas na América Latina desmorona com a afirmação de Batista Jr. (1997, p. 67-68), de que somente a “arraigada subser-

viência [...] das camadas dirigentes [...] sempre prontas a atuar como prepostos dos interesses internacionais dominantes e a colaborar para uma integração passiva e subordinada à economia internacional”, explica a dosagem do receituário neoliberal implantado nos países da região, pois a força dessa “ideologia” nos países periféricos contrasta com “a sua limitada influência prática no mundo desenvolvido”.

As transformações efetivadas na abrangência e na forma de atuação dos Estados latino-americanos, no final do século passado, se encontram, portanto, fortemente ancoradas no novo modelo de dominação do capitalismo mundial, que reserva aos países periféricos ou em desenvolvimento um papel subordinado e inteiramente dependente dos interesses do capitalismo desenvolvido.

É nessa perspectiva que as políticas educacionais dos países da América Latina, nos anos 1980 e 1990, constituíram-se num grande laboratório do surto reformista, classificado por Cassassus (2001, p. 3) de “segundo ciclo de reformas educacionais na América Latina”.

Dentre os fatores que teriam criado as condições para as reformas, Cassassus (1990) aponta: 1. a incapacidade dos sistemas educacionais de, em que pese terem realizado uma expressiva expansão quantitativa, contribuírem para a superação das desigualdades sociais; 2. a redução dos recursos, na década de 1980, confrontando-se com a exigência de mais educação e com a heterogeneização da demanda; 3. as ineficiências no campo da gestão por parte do sistema burocrático.

Coraggio (1996) se opõe àqueles que atribuem a ineficiência das escolas à centralização dos sistemas educacionais e ao desperdício de recursos, apoiando-se no que chamou de “relação dialética entre extensão e qualidade”:

[...] quando se amplia um sistema educativo em um contexto de marginalização cultural e exclusão econômica, pode-se esperar taxas crescentes de evasão e fracasso como produto do próprio êxito da extensão (p. 109).

É fato que a expansão educacional dos países latino-americanos impressiona: entre 1950 e 1980, enquanto a população de 5 a 24 anos cresceu de 67 para 156 milhões, pouco mais de 2,3 vezes, a população escolarizada da mesma faixa de idade cresceu quase nove vezes, aumentando de 11 para 87 milhões, alcançando a taxa de 56% de atendimento escolar (RAMA, 1983, p. 17).

A relação direta entre as políticas educacionais e os processos mais amplos de reforma do Estado e da sociedade, no interesse da reprodução capitalista, é assumida por Gajardo (2000) que afirma que as reformas então pretendidas são funcionais à “transformação produtiva com equidade”, visando adequar os sistemas educativos aos desafios impostos pela globalização, pelas revoluções da informática e das telecomunicações.

Rosar e Krawczyk (2001, p. 39) são mais enfáticas ao sustentarem a subordinação das reformas educacionais aos ajustes estruturais impostos às economias latino-americanas:

Os impactos da economia de mercado nas diferentes esferas sociais também alcançam e determinam a reforma na esfera educacional, definindo novos papéis para os diferentes atores educativos e novos valores de socialização, na busca não apenas de uma nova distribuição de competências entre o Estado e a sociedade, mas também, e não menos importante, a construção de novas representações nos atores a partir da internalização da necessidade de novas relações sociais ancoradas em critérios fundados nas práticas competitivas, individualistas, privatizantes e, portanto, essencialmente mercadológicas.

O vínculo das reformas educacionais com a reestruturação do Estado fica mais evidente na “denúncia” da interferência do BID e do Banco Mundial nas diretrizes dos estados nacionais:

... a contribuição mais importante [...] deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. *O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais* (BANCO MUNDIAL, 1995, apud CORÁGGIO, 1996, p. 75) [grifo meu].

Segundo Coraggio, (1996, p. 76), o interesse direto dos organismos multilaterais na efetivação da agenda de reformas educacionais também se evidencia na “simultaneidade [...] com que vêm sendo empreendidas [...] nos distintos países [...]” e na “[...] homogeneidade discursiva que as envolve”. No entanto, ainda conforme o mesmo autor, a hegemonia adquirida por esta agenda só se deu pelo papel ativo exercido pelos atores locais, governos que atuam no sentido de legitimar as mudanças educacionais realizadas.

Um documento elaborado pelos Ministros da Educação da Região, na reunião PROMEDLAC IV (Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe), em 1991, condensa os principais pontos da agenda reformista:

1. a abertura dos sistemas, terminando com sua auto-referência para responder às demandas da sociedade;
2. o estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados;
3. um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico;
4. a passagem da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade (CASSASUS, 2001, p. 4).

Essa hegemonia faz com que a maioria dos estudos que sustentaram as reformas educacionais partam de um diagnóstico uniformizador para propor soluções comuns a todos os estados:

As reformas educativas em curso têm um caráter homogeneizador, tanto na leitura das realidades nacionais quanto nas suas propostas, impondo uma padronização de política educacional para a região (ROSAR e KRAWCZYK, 2001, p. 40).

Uma pesquisa que realizei, limitada a dois países – no caso, o Brasil e o Chile – revela que a homogeneidade com que se pretende tratar as mudanças educacionais realizadas nos diferentes países não se sustenta quando aparecem diferenças resultantes das “peculiaridades, das continuidades e descontinuidades dos processos e conteúdos de reforma concebida e da reforma efetivamente concretizada” (Ibidem, p. 41). Um estudo que deseje compreender a profundidade e o significado das reformas educacionais precisa identificar, mesmo nas tantas similitudes, diferenciações próprias das identidades nacionais que as influenciaram e, em suas diferenciações, possíveis motivações uniformes das elites nacionais que as adotaram.

Como se deduz da posição dos próprios ministros da educação, uma das mudanças experimentadas na política educacional que assume importância primeira e preponderante é a *descentralização educacional*, que se revela de diferentes formas e sentidos políticos, mas que no presente trabalho enfocará a transferência dos serviços “entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil” (LOBO, 1990, p. 7).

Um aspecto que interfere diretamente na distribuição de responsabilidades e de poder entre níveis administrativos ou governamentais, como se deduz das experiências brasileira e chilena, é a forma de governo do Estado em questão, se Federativo ou Unitário.

Nos *estados unitários*, em tese, os governos locais dispõem de menos autonomia do que nos Estados Federativos, pois

Apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado Nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma *delegação de autoridade* da autoridade política central (ARRETCHE, 2002, p. 28).

Os *estados federativos* resultam “[...] de um pacto entre as unidades territoriais que escolheram estabelecer uma parceria, conformando uma nação [...]”, portanto “[...] há uma união voluntária entre os cidadãos dos territórios constituintes, que mantêm seus direitos originários, mas cujo produto é a constituição de um governo nacional autônomo (Ibidem, p. 232). Para Dallari (1986, p. 17-18), os estados membros possuem autonomia como “[...] poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a muitos assuntos”. Os diversos governos que constituem os estados federais dividem ou compartilham responsabilidades ou competências: “[...] cada um dos governos que se conjugam num Estado Federal tem suas competências próprias, havendo algumas que são exclusivas de cada governo e outras que são exercidas em comum por mais de um governo” (Ibidem, p. 53).

Desde a independência, o Chile declarou-se um estado republicano unitário, o que foi determinante do caráter centralizado, tanto da administração pública em geral como da organização e administração educacional. O Brasil, diferentemente, a partir

da instituição da república adotou o federalismo. O modelo federativo brasileiro mais recente, inscrito na Constituição Federal de 1988, foi influenciado pela associação entre “[...] descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública” (ARRETCHE, 2002, p. 26), resultando, inclusive, na explicitação do município como ente federado.<sup>1</sup>

A par das considerações e contextos acima esboçados, trato, na seqüência, de reformas empreendidas nos sistemas educacionais chileno e brasileiro, respectivamente. A ênfase será a discussão da descentralização da oferta educacional e da gestão e/ou do financiamento da educação obrigatória nos dois países. No final do artigo, busquei cotejar semelhanças e diferenças nos processos de reforma, retornando, assim, ao tema da homogeneidade ou heterogeneidade das políticas educacionais implementadas na esteira das reestruturações do Estado e das relações Estado e sociedade nos anos 1980 e 1990.

### CHILE: DESCENTRALIZAÇÃO RADICAL, SUBVENÇÃO À MATRÍCULA E PRIVATIZAÇÃO

Poucas nações do mundo haviam experimentado ao final do século XIX a maturidade política do Chile. A tradição em eleger seus presidentes pelo voto, o alto nível de participação eleitoral dos chilenos, a instituição do voto secreto em 1874, a existência de partidos políticos com um grau acentuado de definição ideológica fizeram do Chile “[...] uma cabeça institucional muito desenvolvida e cristalizada para um corpo social similar aos dos outros países do continente” (SADER, 1991, p. 12).

A vitória de Salvador Allende, em 1970, fez triunfar o Governo da Unidade Popular, formado por socialistas e comunistas, além de setores da democracia-cristã. A ação de empresários, articulados pelos interesses norte-americanos, provocou uma grave crise, com mobilizações dos grupos que perderem privilégios, domínio de paramilitares sobre regiões inteiras do país, sabotagens por parte de empresários e da imprensa. A solução dos impasses políticos não se daria mais pelos partidos políticos, mas pela ação dos militares.

O regime que se instalou, a partir do golpe militar, em 11 de setembro de 1973, sob o comando do General Augusto Pinochet, foi marcado, no plano político, pela tortura, assassinatos, perseguições, fechamento do Congresso, intervenção no Judiciário e exclusão dos partidos tradicionais, substituídos por uma Junta Militar

---

<sup>1</sup> Este dispositivo, associado à facilidade de criação de municípios, à transferência de receitas tributárias para os municípios, a que estão obrigados a União e os estados e, principalmente, à compreensão de que a descentralização possibilita melhor atendimento da sociedade pelo setor público, levou a que, segundo dados de Kugelmas e Sola (2000, p. 74), de 4.189 municípios, em 1988, o Brasil tenha passado a contar com 5.507, em 1997.

que se conferiu forças de Poder Legislativo. Na economia, o novo regime estimulou a “economia de mercado”, à qual foram submetidas as políticas de proteção social, incluindo a educação.

A Declaração de Princípios da Honrável Junta de Governo, de 1974, é coerente com essa orientação, ao estabelecer que o Estado deveria restringir-se à propriedade apenas daquilo que não pudesse ser transferido para as mãos de particulares, num esforço de transformar o Chile numa “nación de propietarios y no de proletarios”. Comprometia-se, assim, a fundar uma sociedade apoiada na descentralização e no conceito de Estado Subsidiário.

As determinações do Decreto Lei n. 3.063, de dezembro de 1979, que transferiu os professores para o Código do Trabalho, comum a todos os trabalhadores chilenos, com seus salários fixados pelas municipalidades ou pelas mantenedoras privadas, criou condições para a liberalização do mercado educacional, a se materializar num misto de municipalização e privatização.

Para favorecer a transferência dos serviços educacionais a particulares, o governo dos militares aperfeiçoou o sistema de subvenções, praticado timidamente desde 1951, através do Decreto Lei n. 3.476, de agosto de 1980. A subvenção passou a ser calculada levando em conta a frequência média dos alunos, em Unidades Tributárias Mensais (UTM) reajustadas de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). O novo mecanismo de subvenção passaria a valer agora não apenas para as escolas privadas, mas também para as escolas que viessem a ser transferidas pelo MINEDUC para as municipalidades.

Em 31 de dezembro de 1980, foram transferidas às municipalidades 362 escolas com 67.208 alunos, em 19 comunas do país. Até abril de 1982, haviam sido transferidas 5.724 escolas do Ministério da Educação, o MINEDUC, para as comunas, num total de dois milhões de alunos. A existência de dois sistemas educacionais públicos (fiscal<sup>2</sup> e municipal), a crise econômica que levou à desindexação das subvenções, em novembro de 1982, e as dificuldades de controle das ações dos governos locais reacenderam a polêmica entre os defensores da transferência das escolas estatais para particulares e aqueles que desejavam a finalização das transferências para as municipalidades. A decisão de concluir a transferência das escolas fiscais às municipalidades foi tomada pelo próprio Presidente da República, em janeiro de 1986 e concluída, com a transferência das últimas 23 escolas do MINEDUC, em agosto do mesmo ano (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 1993, p. 123-139).

Num período muito curto, a descentralização da oferta educacional revelou sua radicalidade e os novos direcionamentos dados ao sistema educacional chileno,

---

<sup>2</sup> Escolas fiscais é como os chilenos chamam as escolas que estavam sob gestão do MINEDUC.

como mostra a Tabela 1, onde estão contabilizadas as matrículas de todos os níveis de ensino,<sup>3</sup> à exceção do Ensino Superior.

Entre 1981 e 1982, as matrículas fiscais diminuíram de 78% para 15% e, em 1987, o MINEDUC não tinha mais a responsabilidade pela gestão de uma única escola chilena. As municipalidades, que até 1981 não possuíam escolas, em 1985 já eram responsáveis por quase 58% das matrículas. As escolas particulares subvencionadas, que detinham, em 1981, 15,14% das matrículas nos níveis de educação parvulária, básica e média, em 1985 já atendiam 28,09% dos alunos. No mesmo período, as corporações, que assumiram a gestão de liceus técnico-profissionais, ganharam importância, assumindo a responsabilidade de cerca de 2% das matrículas, o que representava a quase totalidade no ensino médio técnico-profissional.

TABELA 1  
Matrículas totais por dependência administrativa- Chile - anos escolhidos

	1981		1985		1990		1995		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Fiscal	2.215.973	77,98	331.110	11,17						
Municipal			1.605.185	54,17	1.717.222	57,95	1.777.750	57,13	1.884.320	53,71
Part.Subv.	430.232	15,14	832.455	28,09	960.460	32,41	1.005.131	32,30	1.256.116	35,80
Part.Pag.	195.521	6,88	194.660	6,57	228.205	7,70	282.659	9,08	312.808	8,92
Corporações					57.252	1,93	46.187	1,48	55.265	1,58
TOTAL	2.841.726	100	2.963.410	100	2.963.139	100	3.111.727	100	3.508.509	100

Fonte: MINEDUC.Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

A municipalização da educação chilena, que tanto se comenta, ocorreu mesmo só até a primeira metade da década de 1980 e, mesmo assim, paralela ao crescimento acentuado das matrículas nas escolas particulares subvencionadas. Após este período, as matrículas que estavam sob a responsabilidade do MINEDUC deixaram de deslocar-se na direção das escolas das municipalidades e foram transferidas para as escolas particulares subvencionadas e para as particulares pagas. Essa conclusão fica ainda mais evidente quando se identifica que, em 1981, 78% da educação chilena era pública e, 20 anos depois, apenas 53,7% permaneceu pública.

Se a expectativa é que um sistema de subvenção provocaria a adesão a ele das escolas particulares pagas, as matrículas desta dependência administrativa foram

<sup>3</sup> O sistema educacional chileno, no segmento que antecede o ensino superior, é dividido em três níveis de ensino: Educação Infantil ou Parvulária, atende crianças de 0 a 5 anos de idade; Educação Geral Básica, para a população de 6 a 13 anos de idade – no período estudado correspondia à educação obrigatória; ensino médio, para a população de 14 a 17 anos, em dois cursos distintos, científico humanista ou técnico profissional.

as que mais cresceram: 60%, contra 50% das particulares subvencionadas e 17% das escolas das municipalidades.

É importante assinalar que a concentração das escolas particulares subvencionadas e pagas se dá nas áreas de maior população e de melhor renda da população. Em 1990, cerca de 27% das municipalidades não possuíam escolas particulares subvencionadas e 70% não possuíam escolas particulares pagas (CARNOY; MCEWAN, 1997 *apud* COX, 2003, p. 26).

Com o início, em 1990, dos governos da democracia chilena, os principais movimentos efetivados na educação foram direcionados ao aperfeiçoamento e radicalização da política de subvenção educacional, principalmente por mecanismos orientados para melhorar a equidade. A diferenciação na subvenção para beneficiar regiões rurais e/ou mais pobres, se chocaram com a flexibilização das regras do *financiamento compartilhado*,<sup>4</sup> que permite às escolas a cobrança de mensalidades aos pais. Segundo dados do MINEDUC, em 2000 havia 93% das escolas particulares incorporadas a este processo e apenas 7% dos estabelecimentos escolares municipais.

A Tabela 2 mostra movimentos do gasto público com educação nos vinte anos estudados, considerados os gastos públicos com todos os níveis de ensino, excetuados aqueles realizados com Educação Superior.

TABELA 2  
Gasto público por nível de governo - Chile - anos escolhidos -  
em millones de pesos médios de 2000

	1980		1985		1990		1995		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
MINEDUC(1)	410.358,8	93,33	479.032,7	95,85	437.015,5	91,77	756.985,5	91,92	1.289.720,0	93,55
Municipalidades	0	0,00	18.729,1	3,75	26.835,5	5,64	53.300,4	6,47	62.319,6	4,52
Inversión(2)	29.328,5	6,67	2.037,0	0,41	12.345,7	2,59	13.258,0	1,61	26.575,6	1,93
TOTAL	439.687,3	100	499.798,8	100	476.196,7	100	823.543,9	100	1.378.615,2	100

Notas:(1) Gastos gerais do MINEDUC, excetuados aqueles realizados na Educação Superior.

(2) Investimentos realizados pelo Ministério do Interior através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Mesmo tendo em conta que, entre 1980 e 1990, as matrículas cresceram 4,3%, os gastos do Governo Central aumentaram 6,5% e os gastos públicos totais cresceram um pouco mais: 8,3%. Se considerarmos, no entanto, os dois períodos de cinco anos dessa década, no primeiro tanto os gastos do MINEDUC quanto os gastos totais cresceram, enquanto que nos últimos cinco anos houve uma importante redução dos dois indicadores.

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

<sup>4</sup> As escolas que realizam este tipo de cobrança têm, além do financiamento público das receitas das subvenções, o financiamento privado realizado pelas famílias. O sistema é objeto de muitas polêmicas no interior do Governo, pois sua aprovação se deu como resultado de uma negociação com o Congresso Nacional, em troca da aprovação de uma reforma tributária. Antes destas mudanças as restrições para a cobrança de mensalidades aos pais eram tantas que desestimulavam as escolas a utilizarem essa política. Dentre as escolas municipais, apenas as do nível médio podem cobrar mensalidades, decisão que deve ser submetida, contudo, à aprovação dos pais (NAVARRO, 2002; COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE, 2001).

A Tabela 2 também nos mostra que os gastos das municipalidades somados aos investimentos do Ministério do Interior, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, têm uma participação muito pequena no financiamento público da educação chilena: juntos somavam 6,95% do gasto público em 2000.

Entre 1990 e 2000, ocorreu um aumento significativo dos gastos públicos com educação: enquanto as matrículas subvencionadas totais cresceram 16,8%, os gastos públicos tiveram um crescimento de 189% e os gastos do MINEDUC, tomados isoladamente, cresceram 195%.

A Tabela 3 mostra não apenas a importância que as subvenções educacionais têm no orçamento do Ministério da Educação chileno, mas também revela o movimento de descentralização do financiamento feito a partir do MINEDUC.

Como já referido, até 1980 o Chile tinha um sistema educacional centralizado no MINEDUC. Com a descentralização educacional e a generalização de um sistema de subvenção, o aumento de 530% nos gastos com subvenção, entre 1980 e 1985, é decorrência não do aumento do gasto público que, como visto anteriormente, cresceu apenas 6,5%, mas de um redirecionamento dos gastos do Ministério, que pode ser observado na impressionante redução dos gastos com pessoal vinculado diretamente ao Ministério. Na realidade, apesar do pequeno aumento da matrícula já verificado no mesmo período, entre 1982 e 1990, os gastos com subvenções tiveram uma redução de 8%, e maior ainda entre 1982 e 1985: quase 20%.

TABELA 3

**Gasto com subvenção e pessoal comparado com gasto do MINEDUC - Chile - anos escolhidos - em milhões de pesos médios de 2000**

	1980		1985		1990		1995		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Gasto MINEDUC	410.358,8		479.032,7		437.015,5		756.985,5		1.289.720,0	
Subvenção	47.729,0	11,6	301.531,9	62,9	342.802,1	78,4	586.576,6	77,5	954.739,6	74,0
Pessoal	330.579,2	80,6	85.831,9	17,9	28.537,2	6,5	48.904,1	6,5	67.307,6	5,2

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000.

Nos anos 1990 houve um importante crescimento dos gastos com subvenção, o que revela o aprofundamento desta política, resultado da hegemonia que conquistou junto à sociedade chilena e junto à coalizão governamental. Entre 1990 e 2000, os gastos com subvenção educacional cresceram 178%, sendo 71% nos primeiros cinco anos e 62% no quinquênio seguinte.

O valor da subvenção paga pelo MINEDUC também confirma a redução dos gastos educacionais ocorrida nos anos 1980 e a recuperação e aumento dos gastos promovidos pelos governos da democracia, após 1991. A Tabela 4 mostra que depois da significativa redução da subvenção média paga por aluno durante

o período militar – em 1990 a subvenção por aluno correspondia a 77% do valor que tinha em 1980 –, na década seguinte obedeceu a uma trajetória ascendente constante que a levou a alcançar um valor 80% maior que o valor pago em 1980.

TABELA 4

**Subvenção média por aluno - Chile - anos escolhidos - em pesos médios de 2000**

	1982		1985		1990		1995		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Subv/aluno	165.446	100	123.698	75	128.022	77	210.780	127	298.270	180

Fonte: MINEDUC. Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000

Especialmente após o final da ditadura, o sistema praticado, de subvenção às matrículas, promove um movimento de equalização educacional, com a diferenciação dos valores de acordo com os tipos de escola e regiões do país. As escolas rurais e as regiões mais isoladas do país são beneficiadas por valores de subvenção maiores. Em quatro regiões (V, VI, VII e Região Metropolitana de Santiago) a subvenção média fica abaixo da média nacional, pois estão localizadas na parte central do país e contam com desenvolvimento econômico maior – a RM de Santiago concentra mais de 40% do PIB. Já as Regiões XI e XII, localizadas no extremo sul do país, são beneficiadas pelos maiores valores de subvenção transferidos pelo MINEDUC, por possuírem menor densidade populacional e desenvolvimento econômico muito restrito.

Contraditoriamente, o financiamento compartilhado atua no sentido inverso, acentuando as desigualdades educacionais. O estudo de González (2003) mostra que as escolas particulares subvencionadas tiveram, no ano de 2000, uma receita do pagamento das famílias de 82,3 milhões de pesos. Esse valor corresponde a 25% das transferências de subvenções feitas pelo Ministério para as escolas particulares e é maior que o total dos gastos das municipalidades com educação. Em média, o pagamento dos pais representa um acréscimo ao pagamento por aluno superior a 65 mil pesos chilenos. Se somarmos esta receita de pagamento das famílias por aluno, chegaremos à conclusão que, enquanto um aluno da escola particular subvencionada na educação básica “custa”, na média nacional, em torno de 295 mil pesos, o aluno das municipalidades mais ou menos 242 mil pesos.

**BRASIL: REFORMAS “TARDIAS” E DESIGUALDADES EDUCACIONAIS**

A história da educação básica brasileira, inclusive do ensino obrigatório, foi marcada, desde o período colonial, por ampla descentralização dos serviços. A colonização de um território com dimensões continentais obrigou Portugal, um país

com pouca influência econômica e política na Europa, a repartir o Brasil entre particulares. A educação, do mesmo modo, foi deixada à responsabilidade de organizações religiosas – como os jesuítas, entre 1549 e 1759 –, dos donatários e, posteriormente, dos governadores, em muitos casos de capitânicas hereditárias, províncias ou estados sem quaisquer recursos (CARVALHO, 1993).

A República, apoiada no regime federativo, consolidou a descentralização educacional e manteve a União de fora das responsabilidades com o ensino primário. A autonomia dos estados chegou ao extremo de que as definições jurídicas sobre obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário serem atribuições desse nível de governo (CURY, 1996 e 2000).

A Constituição Federal de 1934, além de inscrever que o ensino primário seria obrigatório e gratuito, vinculou recursos da receita de impostos da União e dos municípios (10%) e dos estados (20%) para a educação. A euforia com a Carta de 1934 durou muito pouco. A ditadura do Estado Novo decretou nova Constituição, eliminando conquistas alcançadas e cristalizando o movimento de avanços e retrocessos, característico da história da educação brasileira.

A Constituição de 1946 voltou a assegurar a vinculação, agora exigindo que os municípios gastassem em educação, da receita de impostos, os mesmos 20% dos estados e do Distrito Federal, e mantendo o percentual da União em 10%.

A Constituição do governo militar, de 1967, omite a vinculação de recursos para a educação, reintroduzida, pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, apenas para os municípios, obrigados a gastar no ensino primário pelo menos 20% de suas receitas tributárias. Em 1983, o Congresso Nacional aprovou Emenda Constitucional, de iniciativa do Senador João Calmon, que vinculava 13% das receitas de impostos da União e 25% das receitas de impostos dos estados, municípios e Distrito Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE).

Com idas e vindas na vinculação, somadas à não-efetivação dos gastos, nossa história gerou uma herança de atraso educacional. A taxa de atendimento escolar da população brasileira de 5 a 19 anos, em 1950, correspondia a 26,15%, em 1960, a 33,37%, em 1970, a 53,72% e, em 1980, a 54,6%. O analfabetismo na população com 15 ou mais anos de idade era de 50% em 1950, de 39,5% em 1960, de 33,1% em 1970 e de 25,9% em 1980.

No contexto de saída de uma ditadura foi promulgada uma nova Constituição. O modelo federativo que emergiu do debate constituinte foi inevitavelmente influenciado pela associação entre “descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública” (ARRETCHE, 2002, p. 26), como já referido. A resistência à descentralização das políticas sociais para os municípios restringiu-se a poucos setores, como é o caso dos sindicatos de docentes do ensino público. Os entes subnacionais ganham maior capacidade de geração de receitas próprias e de participação em parcelas maiores das receitas antes concentradas na União. Entre 1989 e 1996, a participação da União na receita

disponível diminuiu de 61,1% para 56,4%, enquanto a dos estados aumentou de 25% para 27% e a dos municípios, de 13,9 para 16,7% (VERSANO *et al*, 1998 apud KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 69). A redução das receitas da União levou os constituintes a aprovarem o aumento da vinculação das receitas do Governo Federal para a educação, elevada para 18%.

O período iniciado em 1995 com a eleição de Fernando Henrique Cardoso é marcado por uma nova configuração política. Antes ainda da eleição, o núcleo governante efetivou políticas macroeconômicas que levaram à redução drástica e ao controle da inflação, assegurando ao novo Presidente, eleito no primeiro turno das eleições de 1994, autoridade política para concentrar, na União, decisões e recursos que restringiam a liberdade de ação dos estados e municípios que caracterizara o período anterior.

O que estava em jogo era promover uma ampla reforma do Estado que corrigisse as distorções que o bloco político hegemônico identificava no ordenamento jurídico nacional e nas políticas públicas. O redesenho federativo, compreendido como uma nova distribuição de responsabilidades e de recursos, era um dos pontos centrais desta reforma. No plano educacional, várias mudanças foram efetivadas no período, dentre as quais destacam-se as que são pontuadas na seqüência, resultantes da aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 14/96.

*Divisão intergovernamental de responsabilidades e papel da União, dos Estados e do DF* – para a União, ficou consagrada a possibilidade de exercer um papel supletivo e redistributivo dos recursos educacionais, além da incumbência de financiar a rede pública federal. Os estados e o Distrito Federal passaram a ter definida sua atuação prioritária no ensino fundamental e no ensino médio. Os municípios continuaram com a responsabilidade prioritária pelo ensino fundamental e pela Educação Infantil.

*A criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)* – esse Fundo, de natureza contábil, promove a redivisão, entre cada estado e respectivos municípios, de parte da receita resultante de impostos, com base nas matrículas no ensino fundamental registradas no Censo Escolar do ano anterior; o papel redistributivo da União é exercido, no âmbito desse Fundo, através da complementação aos fundos de estados cujos recursos próprios não asseguram o valor mínimo por aluno/ano do ensino fundamental, definido por Decreto Presidencial.

*Salário-Educação* – esta contribuição social das empresas é mantida como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental. Entretanto, a EC 14/96 suprimiu a possibilidade das empresas abaterem, da contribuição devida, as despesas realizadas na escolarização de ensino fundamental para seus empregados ou dependentes desses. A Lei n. 9.424/96 manteve em 1/3 a parcela de arrecadação que cabia à União e em 2/3 a parcela que cabia aos estados. A Lei n. 9.766/98 estabeleceu que

a quota estadual deveria ser repartida com os municípios, sendo que, pelo menos, metade deveria ser dividida levando em conta as matrículas do ensino fundamental.<sup>5</sup>

Nos anos que se seguiram à aprovação da Emenda n. 14/96, o mapa da oferta educacional entre as diferentes dependências administrativas foi redesenhado. Nos limites deste artigo, destacarei os contornos assumidos na oferta do ensino fundamental e do ensino médio, resultantes, de modo mais marcante, e em termos gerais, da (re)delimitação de competências governamentais, dos incentivos do Fundef e do crescimento da demanda por educação.

A Tabela 5 mostra que as mudanças na política educacional realizadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foram determinantes na aceleração de movimentos próprios à descentralização da educação brasileira.

TABELA 5  
**Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa -  
Brasil - anos escolhidos**

	1980		1985		1991		1995		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Federal	169.338	0,75	116.848	0,47	95.536	0,33	31.167	0,10	27.810	0,08
Estadual	11.928.315	52,78	14.178.371	57,25	16.716.816	57,24	18.347.733	56,16	15.806.726	44,25
Municipal	7.602.527	33,64	7.480.433	30,21	8.773.360	30,04	10.491.518	32,11	16.694.171	46,74
Particular	2.898.074	12,82	2.989.266	12,07	3.618.012	12,39	3.798.320	11,63	3.189.241	8,93
Total	22.598.254	100	24.764.918	100	29.203.724	100	32.668.738	100	35.717.948	100

Fonte: 1980/1985 - Anuário Estatístico do IBGE a partir de dados do Ministério da Educação e Cultura.  
1991/1995/2000- INEP/MEC

Nos vinte anos analisados, as matrículas do ensino fundamental aumentaram 58%, sendo que nos dez primeiros anos cresceram 29,2%. O ritmo de crescimento só diminuiu nos últimos cinco anos estudados, quando a quase totalidade da população de 7 a 14 anos se encontrava atendida nos sistemas de ensino. O crescimento de apenas 10% das matrículas particulares, contra 65% das matrículas públicas, mostra a perda de importância destes estabelecimentos na cobertura educacional dos brasileiros.

O sucesso da operação desencadeada a partir do Ministério da Educação, objetivando uma divisão mais precisa das responsabilidades pelo atendimento educacional entre as diferentes esferas de governo, fica demonstrado a partir de 1995,

<sup>5</sup> A Lei Federal n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003, alterou este dispositivo, reservando à União em torno de 40% dos recursos da arrecadação do Salário-Educação e redistribuindo mais ou menos os 60% restantes diretamente para o caixa de cada Estado e seus municípios, na proporção das matrículas dos alunos do ensino fundamental.

pois até então a proporção das matrículas nas diferentes dependências administrativas permaneceu inalterada.

Os municípios, entre 1995 e 2000, não só absorveram o crescimento da matrícula do ensino fundamental, como também toda a redução das matrículas ocorrida nas demais dependências. Os estados perderam 14% de suas matrículas, as matrículas federais diminuiram 10,8% e as particulares perderam ainda mais que as estaduais: 16%.

Importante, ainda, ressaltar a perda de importância das escolas particulares que, entre 1980 e 2000, tiveram redução proporcional de suas matrículas, de quase um terço: eram 12,82% do total em 1980 e atrofiam para 8,93% em 2000.

Se a descentralização do ensino fundamental se deu na direção dos municípios, no ensino médio o movimento foi de publicização e ampliou-se a estadualização das matrículas, como revela a Tabela 6. As matrículas cresceram, entre 1980 e 2000, 190,6%, sendo 117% nos últimos dez anos e 33,8% na primeira década. As escolas estaduais absorveram todo o crescimento das matrículas acontecido nesses vinte anos e assumiram a perda de matrícula que as escolas privadas sofreram, ainda que quantitativamente pequena. As escolas particulares sofreram uma redução de 12% das suas matrículas, o que, associado ao crescimento da matrícula total, derrubou sua participação proporcional de 46,5%, em 1980, para 14% em 2000.<sup>6</sup>

**TABELA 6**  
**Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa -**  
**Brasil - anos escolhidos**

	1980		1985		1991		1995		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Federal	86.125	3,05	99.422	3,30	103.092	2,73	113.312	2,11	112.343	1,37
Estadual	1.324.682	46,99	1.780.155	59,02	2.472.964	65,55	3.808.326	70,85	6.662.727	81,32
Municipal	97.454	3,46	132.333	4,39	177.268	4,70	288.708	5,37	264.459	3,23
Particular	1.310.921	46,50	1.004.228	33,30	1.019.374	27,02	1.164.485	21,67	1.153.419	14,08
Total	2.819.182	100	3.016.138	100	3.772.698	100	5.374.831	100	8.192.948	100

Fonte: 1980/1985 - Anuário Estatístico do IBGE a partir de dados do Ministério da Educação e Cultura.  
1991/1995/2000 - INEP/MEC

O processo de descentralização educacional brasileiro levou, portanto, os municípios a ganharem uma importância muito grande na oferta da Educação Infantil e do ensino fundamental e os estados, apesar de continuarem contando

<sup>6</sup> Os estudos sobre a participação dos grupos privados de ensino no Ensino Superior mostram que este nível de ensino é que recebeu os investimentos que perderam lucratividade na Educação Básica.

com uma participação significativa na oferta do ensino obrigatório (ensino fundamental), simultaneamente assumiram mais de 80% das matrículas do ensino médio. Em compensação, as escolas particulares não param de perder importância em todos os níveis da educação básica, ainda que aumentando a oferta de matrículas na Pré-Escola.

O sistema de financiamento da educação pública brasileira, escorado na vinculação de recursos de receitas fiscais dos três níveis de governo, implica na participação dos diferentes entes federados, com diferentes percentuais e com diferentes impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

É necessário registrar as dificuldades para a coleta de dados sobre os gastos educacionais no Brasil até o ano de 1995, obrigando a utilização de fontes diferentes e até mesmo de estimativas, o que compromete a qualidade dos dados trabalhados.

A vinculação constitucional faz bem à educação brasileira. Entre 1980 e 1986, primeiro intervalo do período estudado, os gastos públicos com a educação cresceram 61,7%, mesmo com o país mergulhando no quadro de crise que atingiu a América Latina. A Tabela 7 mostra, em valores de 2004 que, apesar dos gastos terem decrescido 10,9% entre 1986 e 1990, ainda assim, na década, a educação ganhou da União, dos estados e dos municípios 44,2% de novos recursos.

TABELA 7  
Gastos em educação no Brasil por nível de Governo - anos escolhidos

Níveis	1980	1986	1990	1995	1999
	f	f	f	f	f
União	7.801.613.363,67	18.566.912.254,06	15.934.943.197,71	13.450.180.419,82	12.787.873.400,00
Estados	19.646.012.475,99	24.281.758.544,12	24.371.300.381,12	32.562.750.400,96	34.144.040.300,00
Municípios	4.542.975.153,00	8.882.051.807,83	5.820.307.086,06	20.682.168.024,66	29.800.491.900,00
Total Gastos	31.990.600.992,66	51.730.722.606,01	46.126.550.664,89	66.695.098.845,44	76.732.405.600,00

Fontes: 1980 - Anuário Estatístico do Brasil do IBGE de 1981(gastos na função educação e cultura)  
1986 - Marques, Antônio Emílio. Despesas governamentais com educação: 1986-1990. Brasília, IPEA, TD N. 243, 1991  
1990 - Os dados de gasto da União foram retirados de Marques (1986, acima citado); despesas de estados e capitais foram retirados do site da STN (estados e municípios - despesas na função educação e cultura), acessado em 06/01/2005; os gastos dos municípios não-capitais foram estimados em 80% dos gastos das capitais.  
1995/1999 - IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

(1) - valores constantes pelo IGP-DI-FGV

(2) - Os valores de gastos dos municípios, em 1990, foram estimados a partir dos valores de gastos das capitais

(3) - Os valores de gastos de 1980 e 1990 são os da função “educação e cultura”

Mas foi nos últimos nove anos estudados que o gasto público educacional brasileiro cresceu mais, dando um salto de 66,3%, se comparamos os valores de 1999 aos de 1990. Entretanto, nos últimos quatro anos, o ritmo de crescimento diminuiu muito. Entre 1990 e 1995 os gastos públicos cresceram 44,6%, enquanto que entre 1995 e 1999 o aumento foi de apenas 15%.

É notável, no entanto, que o crescimento dos gastos públicos tenha se dado, essencialmente, nas despesas dos governos subnacionais. Estados e municípios, somados, gastavam, em 1999, 164,3% a mais do que gastavam em 1980. O crescimento dos gastos dos municípios, tomados isoladamente, é ainda mais impressionante, alcançando 555% em dezenove anos. Tanto estados como municípios tiveram um crescimento maior de suas despesas entre 1990 e 1999 do que entre 1980 e 1990.

A Tabela 8 mostra a participação proporcional dos diferentes níveis de governo no financiamento da educação pública brasileira. Em que pese o crescimento dos gastos educacionais dos estados, tanto estes como a União reduziram sua participação percentual no financiamento da educação pública brasileira no período estudado. Enquanto a União chegou a participar com 35,9% do total de gastos públicos, em 1986, os estados, em 1980, participavam com 61,4%. Em 1980, União e estados eram responsáveis por 85,8% do financiamento público da educação brasileira. Dezenove anos depois, diminuíram sua responsabilidade para pouco mais de 60%. Ao contrário, os municípios seguiram uma curva regular de crescimento que os levou, em 1999, a terem a responsabilidade por 38,8% dos gastos públicos totais.

TABELA 8

**Proporção dos gastos em educação por nível de Governo - Brasil - anos escolhidos**

	1980	1986	1990	1995	1999
	%	%	%	%	%
União	24,39	35,89	34,55	20,17	16,67
Estados	61,41	46,94	52,84	48,82	44,50
Municípios	14,20	17,17	12,62	31,01	38,84
Total	100	100	100	100	100

Fontes: 1980 - Anuário Estatístico do Brasil do IBGE de 1981(gastos na função educação e cultura)

1986 - Marques, Antônio Emílio. Despesas governamentais com educação: 1986-1990. Brasília, IPEA, TD N. 243, 1991

1990 - Os dados de gasto da União foram retirados de Marques (1986, acima citado); despesas de estados e capitais foram retirados do site da STN (estados e municípios - despesas na função educação e cultura), acessado em 06/01/2005; os gastos dos municípios não-capitais foram estimados em 80% dos gastos das capitais

1995/1999 - IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

O fato de que os municípios brasileiros tenham alcançado tal proporção de crescimento de suas despesas educacionais não é suficiente para eliminar as desigualdades existentes entre diferentes municípios, diferentes estados e diferentes regiões. A Tabela 9 mostra o gasto por aluno por nível de ensino e por região do país, permitindo a comparação com o gasto médio do país.

TABELA 9  
**Gasto público por etapa da Educação Básica -  
 Brasil e Regiões Geográficas - 1995-1999**

Brasil e Regiões	1995			1999		
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Brasil	1.689	1.371	1.495	1.709	1.278	1.190
Região Norte	842	923	1.040	1.168	1.053	1.004
Região Nordeste	805	883	1.086	1.037	937	979
Região Sudeste	3.034	1.727	1.731	2.348	1.529	1.256
Região Sul	2.010	1.582	1.326	1.758	1.484	1.150
Região Centro-Oeste	1.356	1.473	1.644	1.669	1.552	1.500

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

Nota:

(1) Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades.

(2) Valores constantes pelo IGP-DI-FGV

O gasto público médio por aluno do ensino obrigatório era, em 1999, de R\$ 1.278,00. Entretanto, na Região Nordeste, esse índice era 26,7% menor e, no Centro-Oeste, era 21,4% superior à média nacional. Esses números confirmam a desigualdade educacional brasileira, pois as regiões que têm os menores indicadores de gasto por aluno são exatamente as regiões mais pobres do país.

### PONTUANDO ALGUMAS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Um primeiro aspecto que confere diferenças substanciais aos dois sistemas é o mecanismo de financiamento educacional. O sistema chileno, durante todo o período estudado, financia a demanda educacional, através dos subsídios às escolas particulares ou às municipalidades, enquanto o sistema brasileiro financia a oferta, através da vinculação constitucional de receitas à educação. No entanto, a partir da metade dos anos 1990, o sistema brasileiro possui elementos que são característicos do financiamento da demanda. O primeiro e mais importante deles é o Fundef, que pode ser compreendido como um sistema híbrido, constituído com parte dos recursos da vinculação constitucional, no entanto, distribuído utilizando-se critérios objetivos de atendimento a número de alunos.

Do ponto de vista da descentralização, são poucas as semelhanças e muitas as diferenças. Um primeiro aspecto que deve ser ressaltado é que o sistema educacional chileno era, ao final dos anos 70, fortemente centralizado. O Governo Central, através do MINEDUC, detinha, em 1981, 78% das matrículas totais chilenas e não havia atendimento dos governos locais. Esse quadro é bastante diferente do Brasil, que

tem um histórico de atendimento à educação concentrado nos governos estaduais e municipais, que possuíam, em 1980, o controle de mais de 86% das matrículas obrigatórias. Ainda assim, é possível dizer que tanto o Brasil quanto o Chile passaram por processos de descentralização da matrícula entre níveis de governo e, no caso do Chile, do Estado para a sociedade civil.

No Chile, o MINEDUC transferiu todo o controle das suas escolas para as municipalidades e, no Brasil, a transferência das matrículas obrigatórias, entre níveis de governo, se deu, essencialmente, dos estados para os municípios. Entre 1981 e 1986, o MINEDUC transferiu todos os estabelecimentos de ensino fiscais para as municipalidades. No Brasil, a descentralização foi mais paulatina, inclusive com crescimento da centralização nos estados até o final dos anos 90.

Do ponto de vista do Estado para a sociedade civil, as diferenças da descentralização chilena ficam mais evidentes. No Brasil, na educação básica, as escolas privadas perderam importância no atendimento educacional nos últimos 20 anos. No Chile, ao contrário, a participação privada cresceu muito nos anos 1980 e 1990. É importante verificar que a maior proporção deste crescimento se deu nos anos 1980, embora registre-se aumento também nos anos 1990; durante os governos da democracia, o crescimento das particulares pagas foi maior que durante a ditadura militar.

Quanto à evolução dos gastos públicos, o Brasil teve um crescimento bem menor que o Chile, no entanto, obedeceu a uma trajetória de crescimento mais regular ao longo dos vinte anos. Se o Chile aumentou em mais de 210% seus gastos públicos entre 1980 e 2000, nos primeiros dez anos este aumento foi de apenas 8,4%. Diferente disto, o Brasil aumentou em 140% seus gastos, distribuídos em 44% de crescimento entre 1980 e 1990 e 66% entre 1990 e 2000.

Quanto à participação dos governos locais no financiamento educacional, a diferença é maior ainda. Apesar das municipalidades chilenas possuírem a gestão das escolas, têm uma participação pequena em termos de aporte de recursos para a educação, até mesmo porque apropriam-se de uma parcela muito reduzida dos recursos públicos totais. No Brasil, ao contrário, são os governos subnacionais que têm a maior responsabilidade no financiamento educacional.

Outro aspecto que ganha relevância, na comparação entre Brasil e Chile, é a equalização das oportunidades educacionais. O estudo do Chile mostra que as diferenciações introduzidas no valor da subvenção às regiões mais pobres e/ou com menor densidade populacional geram possibilidades efetivas de reduzir as diferenças educacionais potenciais entre as diferentes populações chilenas. No entanto, há que se destacar que o pagamento pelas famílias de mensalidades a escolas que recebem a subvenção educacional do MINEDUC tem o efeito inverso, ressaltando as diferenças econômicas em relação às oportunidades educacionais. Diferentemente, no Brasil, as regiões mais pobres são exatamente as que dispõem de menos recursos por aluno em todos os níveis de ensino.

A recente explosão, no Chile, da “revolta dos pingüins”, é mais uma comprovação de que ainda há muito a se compreender das reformas educacionais praticadas pelos países latino-americanos. O Chile, decantado nas páginas dos noticiários como um exemplo de equilíbrio econômico, a “provar” a superioridade do mercado como promotor da realização humana, foi colocado em “xeque” pelos estudantes secundaristas que reivindicam reformas que melhorem a qualidade educacional oferecida aos chilenos e facilite o acesso ao Ensino Superior. Muito do que se fala sobre a educação chilena, assim como sobre as reivindicações dos estudantes, desconhece a maioria dos elementos que compõem aquele cenário. Provavelmente, menos entendimento ainda haverá das conseqüências dessa luta para o presente e o futuro dos nossos vizinhos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, UNICAMP-CEDES, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Mitos da “Globalização”*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Coleção Documentos, Série Internacional, n. 35, jun. 2001.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (atualizada até a Emenda Constitucional n. 38/2002).

BRASIL. Leis, decretos, etc. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998*. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello (Org.). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

\_\_\_\_\_. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa (on line)*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 114, p. 7-28, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 11 abr. 2004.

COLÉGIO DE PROFESORES DE CHILE. *Estudio de financiamiento de la educación en Chile*. Santiago: 2001. (Estudo elaborado por CENDA)

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez Editora/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 75-123.

COX, Cristián. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. In: COX, Cristián (Org.). *Políticas educacionales en el cambio del siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003, p. 19-113.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas: Editora Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FILHO, Luciano Mendes Faria; VEIGA, Cynthia Greive (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986.

ESPINOZA, Oscar; GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile – 1974-1989*. Santiago: CIDE, 1993.

GAJARDO, Marcela. *Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década*. Santiago de Chile: PREAL (Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe), Documento n. 15, julho de 2000. Disponível em: <[http://preal.cl/docs-trabajo/portugues/Preal\\_Doc15.pdf](http://preal.cl/docs-trabajo/portugues/Preal_Doc15.pdf)> Acesso em: 21 abr. 2004.

GHIRALDELLI JR., Paulo. *Historia da Educação*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GONZÁLEZ, Pablo. Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. In: COX, Cristián (Org.). *Políticas educacionales en el cambio del siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003, p. 597-660.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, USP, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação & Sociedade*, Campinas, UNICAMP-CEDES, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

NAVARRO, Luis Navarro. *Chile: equidade social y educación en los años '90*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2002. Disponível em <<http://www.iipe-buenosaires.org.br>>.

RAMA, Germán W. Estrutura e movimentos sociais no desenvolvimento da educação popular. In: RAMA, Germán W. (Org.). *Mudanças educacionais na América Latina: situações e condições*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1983. p. 13-84.

ROSAR, Maria de Fátima Felix; KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. *Educação & Sociedade*, Campinas, UNICAMP-CEDES, n. 75, p. 33-47, ago. 2001.

SADER, Emir. *Chile (1818-1990)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

---

**EMÍLIO ARAÚJO** é professor da Educação Básica e professor substituto na Universidade Estadual do Rio de Janeiro; doutorando em Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: emilio\_araujo13@hotmail.com

*Recebido em novembro de 2006*  
*Aprovado em dezembro de 2006*