



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo II

Políticas Públicas e Direitos Humanos

Aula 1

Educação

Jose Norberto Callegari Lopes¹

Resumo

Inicialmente é relatada a história da educação no Brasil desde a colônia até os dias atuais. A seguir são apresentados os principais marcos legais, fazendo-se a análise da educação como política pública e das questões consideradas importantes para que de fato ela seja considerada como tal, considerações sobre os órgãos gestores e a política de descentralização, com a criação dos sistemas de ensino. São discutidas especialmente as questões sobre avaliação, inclusão - focada não somente nas necessidades especiais, mas também no processo de inclusão social - e progressão continuada como direito ao aprendizado e não de promoção automática. Finalmente é apresentada uma análise do financiamento da educação, com ênfase, particularmente, para a educação básica, discutindo-se também a legislação pertinente.

¹ Secretário Municipal da Educação de Ribeirão Preto - SP, Professor Titular aposentado da Universidade de São Paulo, com Doutorado em Química Orgânica.



1. História da educação no Brasil

- 1.1. A educação cristã até o Marquês de Pombal
- 1.2. Influência de D. João VI e da vinda da Corte para o Brasil
- 1.3. O período pós D. João VI até a Proclamação da República
- 1.4. A Transição
- 1.5. Atualidade

2. Os marcos legais para a educação na atualidade

- 2.1. A Constituição Federal de 1988
- 2.2. A Legislação ordinária

3. A educação como política pública

- 3.1. Órgãos Gestores
- 3.2. Sistemas de Ensino
- 3.3. O direito à educação
 - 3.4. A avaliação como forma de aprimoramento
 - 3.5. A política de inclusão
 - 3.6. A progressão continuada

4. Financiamento da Educação

- 4.1. Participação dos diversos níveis de governo
- 4.2. FUNDEF e FUNDEB
- 4.3. Salário Educação



1. A História da Educação no Brasil

1.1. A Educação Cristã até o Marquês de Pombal

A história da educação no Brasil tem início com a chamada fase cristã, com a chegada dos Jesuítas que, ao lado da missão de catequese, procuraram alfabetizar os gentios e o restante da população que merecia a atenção dos padres, tendo esta fase se estendido até meados do século XVIII, com a expulsão dos Jesuítas.

A educação oferecida, consistia basicamente no que se denominava de ensino primário ou rudimentar e correspondia à alfabetização, sempre acompanhada da religião, não existindo aqui, cursos superiores. Estes direcionados principalmente, para a Universidade de Coimbra, eram privilégio de muito poucos.

Em meados do século XVI existiam três escolas no Brasil, a saber: a de São Salvador, a do Espírito Santo e a de São Vicente, de construção rudimentar e com pouquíssimos recursos.

Muito embora fosse considerada democrática, por ser gratuita e porque podiam frequentá-la os índios, a escola de então não tinha esta característica, pois os negros, presos nas senzalas, e as mulheres estavam excluídos. Também é interessante mencionar que, devido à distância de Portugal muito pouco se fez em termos de legislação ou de normatização.

Com a expulsão dos Jesuítas dos Brasil em 1759, pelo Marquês de Pombal, ocorreu um retrocesso na educação que durou meio século. Como consequência dessa expulsão, ficou a colônia sem os professores jesuítas que foram substituídos, na maioria, por professores leigos. Embora ainda persistisse a escola de fundo religioso, mantida por outras ordens religiosas, a educação passou por uma fase de maior elitização, ou melhor dizendo, de aristocratização, pois eram poucos os que conseguiam ter melhor formação com acesso aos conhecimentos, obtidos com professores particulares.



1.2. Influência de D. João VI e da vinda da Corte para o Brasil

A fase Pombalina terminou em 1808, com a chegada de D. João VI e da Corte portuguesa ao Brasil. A Colônia que passou a representar a sede do Reino de Portugal devia, como de fato ocorreu, oferecer condições de vida adequadas para a Corte, ou seja, educação (escolas e professores), saúde (escolas médicas) e engenharia (para construções e defesa), embora não necessariamente nesta ordem de prioridade, pois, por mais otimistas que pudessem ser, não havia certeza de quanto tempo demorariam para regressar a Portugal.

Assim, como conseqüências da presença da Corte, ocorreram grandes transformações no Brasil. Uma delas foi a organização de um plano educacional, apresentado em 1812 o qual contemplava os seguintes segmentos da educação: a **Escola Primária**, os **Institutos** de formação profissional, os **Liceus** correspondentes ao ensino médio e as **Academias** que ofereciam os cursos superiores.

A previsão da existência das Academias, no plano educacional, levou à criação, em 1810, da primeira Faculdade no País, a Academia Real Militar (futuramente Escola Politécnica), embora outras escolas tenham iniciado anteriormente suas atividades com a criação de seções ou setores, como as futuras Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia. Este fato também representou uma mudança de postura política muito significativa, pois mesmo que o ideal de criação da Universidade ainda não houvesse se concretizado - uma vez que havia uma grande restrição à ampliação do saber, tanto por parte da Metrópole como por parte da elite dominante - é inegável que a criação dos Cursos Superiores poderia desaguar na futura Universidade.

1.3. O período pós D. João VI até a Proclamação da República

Com o retorno da família real para Portugal, e, em seguida, a Proclamação da Independência e as posteriores abdicação e renúncia de D. Pedro I, o País passou por muitas transformações políticas, que tiveram reflexo direto sobre a educação.

De repente, encontramos-nos, novamente, sem os "pedagogos" da Corte e com uma proposta política educacional, formulada pela Metrópole com as inovações de então, porém, sem estrutura administrativa e sem legislação própria, pois tudo o que tínhamos, bom ou mau, era originário de



Portugal. Se politicamente a Independência fora importante, não pode ser ignorado o fato de que o curto prazo da estada do Rei e da Corte portuguesa na colônia trouxera significativos avanços para a educação.

Nessa época, surge um dos mais significativos marcos legais da Educação Nacional precisamente o Artigo 179 da Constituição promulgada por D. Pedro I em 11 de dezembro de 1823, que estabelecia a **gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos**.

O ano de 1826 marca a apresentação, pelo Cônego Januário da Cunha Barbosa, da proposta de reforma do ensino nacional, sugerindo a criação da inspeção escolar que seria correspondente a um órgão diretivo da educação, e a criação das escolas para meninos, em todos os conventos, e para as meninas, em todas as casas de religiosas, ou seja oferecia a oportunidade para a mulher poder estudar. Nem por isso o analfabetismo deixou de preponderar no âmbito do sexo feminino.

A partir de então, intensificam-se as discussões e propostas para ampliação da educação no País, particularmente para criação de Escolas Superiores e Universidades e de Escolas Normais. A primeira destas foi criada em Niterói no ano de 1835, seguindo-se a da Bahia em 1842, datando a de São Paulo do ano de 1847. Estas escolas, além de sua importância na questão educacional, representaram também a porta por onde a mulher conseguiu o direito de estudar, particularmente para poder exercer o magistério, que, durante muito tempo, foi um dos poucos locais de trabalho para a mulher, em termos quantitativos, fora do lar.

Outro fato marcante nesta fase foi a descentralização da educação que passou a ser quase que exclusivamente de responsabilidade das Províncias, em virtude da edição do Ato Adicional em 6 de agosto de 1834. Deve ser destacado, nessa época, que muito pouco investimento foi feito nessa área, pois as escolas eram pobres, em termos de recursos materiais, e os professores percebiam remuneração muito pequena, havendo mesmo menção na literatura de que quem exercia o magistério o fazia por falta de opção profissional.

Como consequência tivemos um período em que poucos podiam sobressair-se em termos de formação, podendo exercer, assim, o domínio, particularmente o político, sobre o restante da população, constituindo desta forma, o que poderia ser chamado de um reinado de Doutores, o que não difere muito do que acontece em algumas regiões do Brasil em época recente.



Nesse período, a cidade do Rio de Janeiro, com cerca de 100.000 habitantes contava com 640 alunos matriculados nas 20 escolas, masculinas e femininas, ou seja, menos de 1% da população freqüentava a escola. Se compararmos com dados atuais cerca de 1,5% da população freqüenta cada série do ensino fundamental.

Merecem menção o decreto da reforma do ensino, de Luiz Pedreira Couto Ferraz, de 1854, que instituiu as escolas primárias de primeiro e segundo graus, bem como o decreto de 1879, com a reforma do ministro Carlos Leôncio de Carvalho que tornou "completamente livre o ensino primário e secundário no Município da Corte e o Superior em todo o Império". Nesse decreto, foram também reconhecidos idênticos direitos entre as escolas oficiais e as livres e estabelecido um outro marco legal importante: **tornando obrigatório, o ensino, para todas as crianças, de ambos os sexos, dos 7 aos 14 anos.**

1.4. A Transição

Fatos relevantes nos cenários nacional e mundial como a Abolição da Escravatura, a Proclamação da República, a Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial, entre muitos outros, não poderiam deixar incólume a Educação. Nesses quase quatro séculos, decorridos desde o descobrimento, não tivemos uma definição de política educacional, ocorrendo ainda, uma influência marcante da igreja - a educação cristã - e uma predominância da ciência sobre a filosofia. As idéias liberais que sacudiram o mundo nos séculos XVIII e XIX, particularmente as que abordaram a educação, demoraram muito e quase não chegaram ao Brasil.

Em função de o positivismo de Auguste Comte² ter sido o ideário da República e de Benjamin Constant ser seu seguidor, foi realizada a reforma de educação em 1890, na qual se defendia a escola pública, gratuita e obrigatória. Ainda sob a influência positivista, muito embora haja nessa época surgido a corrente do ecletismo, que reunia diversas correntes filosóficas e tendo Rui Barbosa

² Positivismo. Escola filosófica fundada por Auguste Comte, em meados do século XIX, na França, com fundamento na ciência, na política e na religião, caracterizada pela valorização do fato, pela proibição a seus seguidores de ocupar cargos públicos, inclusive os de magistério e pelo antiteísmo.



como um adepto, foi feita, em 1911, nova reforma da Educação, retirando do Estado a interferência sobre o sistema educacional e estabelecendo o ensino livre.

Para termos uma idéia da evolução ocorrida neste período, devemos citar a criação de algumas das Faculdades de renome como a Escola Politécnica de São Paulo, a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, a Faculdade de Filosofia, a Escola de Agricultura em Piracicaba. São criados Institutos de Pesquisa como o Agrônomo de Campinas e posteriormente o Instituto Butantã, enfim, a educação passa a ter ao seu lado, definitivamente, a pesquisa científica.

É inegável que a evolução da educação não pode acontecer apenas pelo empirismo com que vinha sendo praticada no País, com sucessivas reformas, fruto de idéias importadas, ou de modismos, mas tem de ser construída com bases sólidas. Neste ponto, a criação da Faculdade de Filosofia e o apoio que a pesquisa passou a receber, foram fatos marcantes na transição.

É evidente que nesse período o Estado de São Paulo estava entrando numa fase de desenvolvimento impressionante, em parte fruto da imigração, em parte pelas características próprias deste Estado, além do próprio Ciclo do Café, que o tornou referência mundial. A criação das Instituições aqui mencionadas, em São Paulo, foi fruto, além das iniciativas de crescimento, da disponibilidade de recursos financeiros.

Com a diversidade de pensamentos que foi se formando, foram também sendo moldadas as bases para a educação, oscilando evidentemente entre a postura aristocrática (para poucos, elitista) e a socializante (para todos). Apenas para termos idéia de como andava a educação primária no País, observemos os números das matrículas.

Em 1857 havia cerca de 70.000 alunos no curso primário, em 1886 pouco mais de 210.000, em 1907 cerca de 640.000, correspondendo a quase 3% da população. Como se observa em cada um dos intervalos, as matrículas triplicaram, embora no primeiro deles, o período corresponda a trinta e nos dois outros a vinte anos. Um comparativo com dados atuais mostra que para cada ano do ensino fundamental há cerca de 1,5% da população, ou seja, no mínimo 6% da mesma deve estar matriculada nos quatro anos do ensino fundamental, não sendo consideradas, neste contexto, as características regionais.



Escola de Formação Política Miguel Arraes

Dentro do espírito liberal que tomava conta do País, foram fatos marcantes a realização da Semana da Arte Moderna de 1922, que abalou os alicerces da tradicionalidade intelectual vigente e foi a precursora ou a semente do Manifesto dos Pioneiros e que representou a criação da escola-nova, devendo ainda ser lembrada a fundação da Associação Brasileira de Educação, em 1924, que serviu de palco para muitas discussões sobre a nossa educação.

Nesse cenário, em 14 de novembro de 1930, foi criada a Secretaria de Estado com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Nascia, assim, o MEC, cuja sigla só veio a ter este significado em 1953, devido à alteração do nome para Ministério da Educação e Cultura, face ao desmembramento que criou o Ministério da Saúde.

Em 1931 foi publicado o decreto Nº 19.851, conhecido como o da Reforma de Francisco Campos que estabeleceu e deu características ao Ensino Médio e praticamente definiu regras para os estatutos de uma Universidade, possibilitando um crescimento significativo desse nível educacional.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ou **Manifesto dos Pioneiros**, como é mais conhecido, foi publicado em 1932, como um documento assinado por 26 educadores, com influências e experiências em diversos estados do País, dentre os quais Anísio Teixeira na Bahia, Lourenço Filho no Ceará, Fernando de Azevedo no Distrito Federal (Rio de Janeiro), Francisco Campos e Mário Casassanta em Minas Gerais e Carneiro Leão em Pernambuco. Esse manifesto iniciava com a frase "Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação" e trazia, ao lado de novas propostas, uma grande contribuição para os aspectos técnicos organizacionais da educação, pois, como dizia, "é uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a organização da educação nacional".

Sob a influência desse Manifesto Escola Novista foi criada a Universidade de São Paulo em 1934, reunindo um conjunto de Faculdades tradicionais, como as de Direito, de Medicina, de Filosofia Ciências e Letras e a Escola Politécnica entre outras que hoje a constituem.

Em 1943, foi editada a reforma conhecida como Reforma Capanema que tratou basicamente do chamado ensino secundário, e, segundo seu próprio autor, "atribui ao ensino secundário a sua finalidade fundamental que é a formação da personalidade do adolescente".



A partir da fase de transição, a chamada educação cristã perdeu espaço, ocorrendo a socialização da educação, que passou a ser considerada, não mais como um direito isolado, mas um direito do cidadão.

1.5. Atualidade

Várias leis foram editadas, várias reformas produzidas, mas os princípios socializantes da educação, portanto de uma política pública, surgidos nessa época, permanecem. O ensino teve mantidos em primeiro lugar, o fato de ser público e gratuito, quando mantido pelo Estado, podendo ser oferecido livremente, em qualquer nível, pela iniciativa privada, atendidas as normas legais estabelecidas (fiscalizado ou supervisionado).

Dessa forma, foram incorporadas, inicialmente, a Pedagogia Nova, a Pedagogia do Oprimido de Paulo Freire e tantas outras propostas que, fruto de análises filosóficas, trouxeram reais contribuições para a educação.

Devemos lembrar particularmente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação editada em 20/12/1961 (Lei 4.024). Na realidade, esta lei foi apresentada como anteprojeto em 1948 pelo ministro Clemente Mariano, sendo considerada avançada no momento da sua concepção, mas já envelhecida e adulterada quando ocorreu a sua aprovação.

Infelizmente, tivemos um período relativamente triste na nossa história recente que foi o golpe de 1964, marcado por um regime de exceção que como toda revolução trouxe uma evasão da elite pensante. Nesse período foi fechada a União Nacional dos Estudantes, modificadas as nomenclaturas e atribuições da representação estudantil, enfim ocorreu um retrocesso ao que se propunha como social e democrático para a educação nacional. Mas também data dessa época a instalação dos cursos de pós-graduação, na segunda metade do século, mais precisamente no início da década de 60, responsáveis que foram pela formação de profissionais para atuar, principalmente no ensino superior, embora hoje tenhamos muitos professores na educação básica com os títulos de mestre e doutor.



Com a reabertura do processo democrático, grandes alterações foram produzidas na legislação sobre a educação que, felizmente, não alteraram os princípios fundamentais moldados nas primeiras décadas do século passado. Merecem destaque a Constituição de 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9.394 de 24/12/1996, as quais garantem uma condição de política pública para a educação e das quais trataremos com mais detalhes nos tópicos seguintes.

2. Os Marcos Legais para a educação na atualidade

A educação, atualmente, tem dois elementos basilares, a Constituição Federal (conseqüentemente, as Constituições Estaduais e do Distrito Federal e as Leis Orgânicas dos Municípios para complementá-la) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20/12/1996), além de outras leis, também importantes, mas de caráter pontual.

2.1. A Constituição Federal de 1988

O Congresso Constituinte eleito, democraticamente, depois da abertura política, ao fim do golpe de 64, estava imbuído de princípios democráticos e socializantes que em muitas situações parecem ter imprimido um caráter assistencial à nova Constituição. Por outro, lado a Nova República trouxe a descentralização administrativa das ações dos ministérios sociais, particularmente as referentes à educação e à saúde.

É interessante fazer referência ao texto constitucional, que trata da educação no capítulo III, artigos 205 a 214 e particularmente no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias (DCT), destacando e comentando alguns dos artigos, que a nosso ver têm maior relevância no aspecto social.

Nesse sentido, verificamos, no artigo 205, a garantia do direito à educação a todo cidadão, como dever do **Estado e da Família**, numa co-responsabilidade nem sempre praticada, ora com omissão do Estado, ora com omissão da família, um procurando responsabilizar o outro pelas deficiências,



quase sempre de ambos, uma vez que a interação entre escola e pais ou responsáveis nem sempre é praticada.

O artigo 206 trata dos princípios norteadores da educação: igualdade de condições; liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e concepções; gratuidade no ensino público; valorização dos profissionais da educação; gestão democrática e garantia de padrão de qualidade. Como se depreende da leitura do texto constitucional o direito à educação compreende desde a liberdade e pluralismo até à qualidade.

O espírito democrático atinge as Universidades no artigo 207, ao assegurar a autonomia de gestão financeira, além da didática, científica e administrativa. Esta parece-nos foi uma resposta às Universidades que tiveram excluídos de seus quadros diversos professores e pesquisadores, durante o obscurantismo do período de exceção, que foram vítimas, por denunciamento ou por diferenças ideológicas, do regime então instalado. Nesse período, era regra a contratação dos profissionais da educação passar, obrigatoriamente, pelo crivo do Departamento de Ordem Política e Social - DOPS ou órgão equivalente, responsável pela triagem.

No artigo 208, são definidos os deveres do Estado brasileiro para com a educação: ensino fundamental obrigatório, inclusive educação de jovens e adultos; ensino médio; educação especial e inclusão; atendimento em creches e pré-escolas; acesso ao ensino superior; ensino noturno e programas supletivos para consecução dos objetivos. Um artigo relativamente pequeno, mas de grande abrangência, pois contempla todos os níveis de educação.

Um dos artigos que chama a atenção em função de nossa história é o artigo 210, no seu parágrafo primeiro, que trata do ensino religioso. Enquanto na nossa tradição a influência da religião na educação sempre foi marcante, nesse parágrafo, ele torna a matrícula facultativa, o que leva a maioria das escolas a não oferecer esta matéria.

Os artigos 211, 212 e 213 que tratam, respectivamente, da organização dos sistemas de ensino, dos recursos públicos para a educação e da sua destinação serão tratados com maiores detalhes nos capítulos seguintes.



A determinação para elaboração do Plano Nacional de Educação foi introduzida no artigo 214 e deverá, ao ser elaborado (a Lei 10.172 regulamentando este artigo só foi publicada em janeiro 9 de janeiro de 2001) ter como metas: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País. Determina também que os Estados e os Municípios construam seus respectivos planos.

Para nos situarmos, terminologicamente, é importante conhecermos como está estruturada a educação no País. A educação tem dois grandes segmentos: o da educação básica e o da educação superior.

A **Educação Básica** compreende:

- **Educação Infantil** com as **creches**, que atendem crianças de zero a quatro anos e as **pré-escolas** que atendem, depois da creche até os seis anos;
- **Ensino Fundamental**, com dois conjuntos - os **anos iniciais** (1^a a 4^a séries) e que corresponde ao que foi conhecido como curso primário e mais antigamente grupo escolar e os **anos finais** (5^a a 8^a séries) e que corresponde ao antigo curso ginásial. Esta divisão deverá ser alterada com a introdução do ensino fundamental de nove anos. Poderemos ainda encontrar a terminologia de ciclos em função da adoção da progressão continuada, e ainda anos e não séries. É oferecido regularmente dos 6 aos 14 anos. Cabe aqui fazermos referência à alteração que está ocorrendo no ensino fundamental com o acréscimo de um ano letivo e que passará a ter a duração de 9 anos, obrigatoriamente, a partir de 2010, por força da Lei N° 11.274 de 6 de fevereiro de 2006.
- **Ensino Médio** - subsequente ao ensino fundamental e anterior ao universitário, com a duração de três anos. Conhecido anteriormente como Colegial ou ainda Científico ou Clássico, incluindo também o Magistério ou Normal;
- **Ensino Técnico ou Profissional** - direcionado para as mais diversas profissões;
- **Educação Especial** - direcionada para as pessoas com necessidades especiais para o aprendizado, tanto em escolas regulares como em escolas especiais;



- **Educação de Jovens e Adultos** - direcionada a todos os que não tiveram acesso à escola, voluntária ou involuntariamente, na idade apropriada.

O **Ensino Superior** compreende dois segmentos: o primeiro deles representado pelos cursos de **graduação** e o segundo pelos cursos de **pós-graduação**, este podendo ser subdividido ainda, em Lato (Especialização e Aperfeiçoamento) e Estrito Senso (Mestrado e Doutorado). Por outro lado, desde o final do século passado, estão sendo criados cursos à distância, fruto dos avanços da informática.

2.2. A Legislação Ordinária

O outro instrumento legal de grande alcance, a LDB, traz a normatização de toda a educação contemporânea, desde os princípios básicos, direitos e obrigações, atribuições dos entes federados e municípios, públicos e privados, explicitação sobre níveis e modalidades de ensino, profissionais da educação até dos recursos financeiros e sua utilização. Embora tenha sofrido alterações, particularmente devido à recursos financeiros, é atualizada, devendo ser conhecida por todos aqueles que pretendam discutir quaisquer assuntos pertinentes à educação.

Algumas outras leis, fruto de previsão constitucional, devem ser citadas, como é o caso da Lei Nº 9.424, de 20/12/1996, que regulamentou o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) que embora revogada quase que integralmente, foi um elemento propulsor da ampliação da oferta das vagas no ensino fundamental e responsável também pelo significativo aumento da participação dos municípios neste nível de educação, além de haver propiciado condições para que fosse feito um grande investimento na formação do professor. Se isto não ocorreu, como esperado, seguramente, não foi por falta de recursos.

Essa lei está sendo substituída pela outra que regulamenta o FUNDEB (Fundo de Manutenção da Educação Básica), devido à aprovação da Emenda Constitucional Nº 53 de 2006 e da Conversão da Medida Provisória Nº 339, de 2006. Essa Lei sofreu emendas, quando da discussão no Senado Federal e retornou à Câmara dos Deputados.



Como em todo o sistema organizado, com frequência, faz-se necessária a interpretação da lei ou ainda sua regulamentação. Desta forma o órgão gestor da educação nacional, o Ministério da Educação, por si, ou por meio do Conselho Nacional de Educação e suas Câmaras cumpre esta tarefa, emitindo os Pareceres e Resoluções que complementam a legislação educacional.

3. A Educação como Política Pública

Para que seja considerada uma política pública são necessários fundamentalmente dois elementos: o primeiro que seja aberta para todos, ou seja, pública, o segundo que a sociedade participe da sua gestão, podendo-se mesmo considerá-la tão mais pública quanto maior for a participação popular. Neste particular é necessário saber distinguir bem as questões pertinentes à participação popular: um "assembleísmo", em que nada se faz sem a realização de uma assembléia, em que muitos falam, muitos opinam e nada se conclui (nada de concreto se consegue) ou, o que defendemos, a participação da sociedade de fato, através de representantes, indicados pela sua comunidade, contemplando a diversidade que existe em todo conjunto e que engajados, possam contribuir para a tomada e implementação das decisões.

Embora todos os níveis e modalidades de ensino tenham importância, pelas características próprias e pela situação peculiar, com um alto nível de analfabetismo, estaremos dando, nesta análise, uma ênfase especial à educação básica, particularmente ao ensino fundamental, por ser obrigatória a sua oferta pelo Estado.

3.1. Órgãos gestores

A gestão descentralizada das políticas públicas levou à criação de diversos órgãos, nos diversos níveis de poder, que poderia levar a suposição, à princípio, de que o caos poderia ser instalado. Felizmente, muito embora críticas possam ser feitas, os sistemas têm conseguido, às vezes com dificuldades, responder aos anseios da população. É claro que com a descentralização os gestores ficaram muito mais acessíveis, e o clamor encontra eco muito próximo.

**Escola de Formação Política Miguel Arraes**

O Ministério da Educação é o órgão regulador que define as diretrizes da política da educação para todo o País, constituído pelas Secretarias de Ensino Superior, de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, de Educação Especial, de Educação à Distância e de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, contando, ainda, com um órgão de representação o Conselho Nacional de Educação, com funções deliberativas.

O MEC, ao lado da função de legislar no âmbito Federativo, é responsável por várias linhas de fomento e avaliação, além do financiamento e gestão do Ensino Superior Federal, com parcela significativa das matrículas públicas neste nível, através das Universidades Federais, respondendo ainda por mais de 10% das matrículas nas escolas profissionalizantes.

Nos Estados a gestão é feita pelas Secretarias Estaduais de Educação, atuando prioritariamente, por determinação constitucional (§ 3º do artigo 211) no ensino fundamental e no ensino médio. Por outro lado, é importante lembrar que em vários Estados existem Universidades Estaduais, que respondem por um grande número de matrículas nesse nível. Os Conselhos Estaduais de Educação são os responsáveis pela gestão da Educação no âmbito estadual.

Nos municípios, responsáveis pela educação infantil (praticamente exclusivos) e pelo ensino fundamental (em conjunto com o Estado), por determinação constitucional (§ 2º do artigo 211), a gestão é feita pelas Secretarias Municipais ou equivalentes (Departamentos), devendo existir também, em cada Município, o Conselho Municipal de Educação, com funções deliberativas. É importante lembrar que aos Conselhos Municipais cabe uma tarefa importante, que nem sempre é exercida, a de criar as normas para autorização e fiscalização dos estabelecimentos públicos e privados de educação infantil, que não estejam subordinados ao sistema estadual.

Os Municípios atuam muito pouco no ensino médio, no profissionalizante e no superior, pois, para fazê-lo, necessitam alocar recursos orçamentários superiores ao mínimo constitucional, além de atender a toda a demanda nos níveis sob a sua responsabilidade. Em alguns Municípios, existem alunos freqüentando escolas municipais de nível médio ou técnico-profissionalizantes, sem atender esta última restrição legal. Estas escolas foram criadas, na sua maioria, antes da edição da restrição e em todos os casos a questão social da oferta tem suplantado a questão legal, pois nenhum dirigente gosta de ficar com o ônus de haver fechado uma escola.



Fato semelhante ocorre com os cursos superiores, sendo muito comum encontrarmos Faculdades ou Universidades, chamadas municipais, que foram criadas ou transformadas em Fundações, para poderem de forma aceitável manter sua função social. Nesse caso, a participação financeira do poder público, geralmente, se resume na oferta de bolsas de estudos.

Se observarmos os números referentes às matrículas em todos os níveis da educação básica (Tabela 1), podemos verificar que:

Tabela 1 - Matrículas na Educação Básica

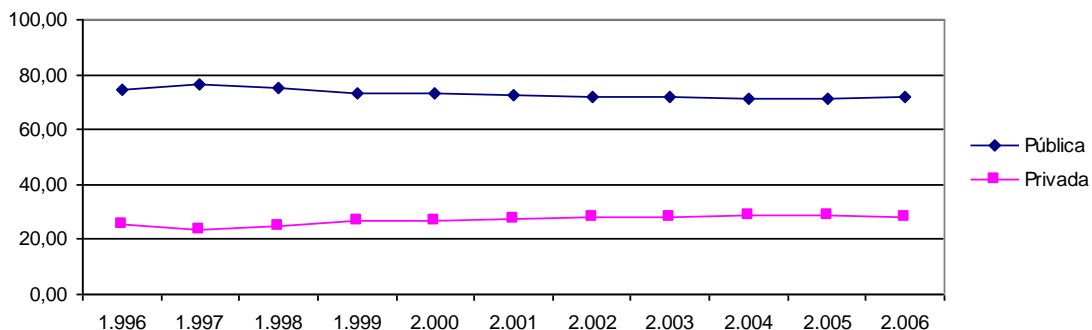
Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%	Pública	%	Privada	%
1.996	2.950.889	74,32	1.019.487	25,68	29.423.373	88,81	3.707.897	11,19	4.562.558	79,50	1.176.519	20,50
1.997	3.538.176	76,25	1.102.044	23,75	30.565.641	89,30	3.663.747	10,70	5.137.992	80,22	1.267.065	19,78
1.998	3.381.944	75,27	1.110.980	24,73	32.409.205	90,55	3.383.349	9,45	5.741.890	82,40	1.226.641	17,60
1.999	3.720.251	73,42	1.347.005	26,58	32.782.395	90,91	3.277.347	9,09	6.544.835	84,24	1.224.364	15,76
2.000	3.914.411	73,33	1.423.785	26,67	32.528.707	91,07	3.189.241	8,93	7.039.529	85,92	1.153.419	14,08
2.001	4.277.582	72,35	1.634.568	27,65	32.089.803	90,91	3.208.286	9,09	7.283.528	86,73	1.114.480	13,27
2.002	4.424.201	72,17	1.706.157	27,83	31.915.585	90,80	3.234.777	9,20	7.587.684	87,11	1.122.900	12,89
2.003	4.604.597	72,02	1.788.637	27,98	31.162.624	90,49	3.276.125	9,51	7.945.425	87,57	1.127.517	12,43
2.004	4.915.945	71,21	1.987.817	28,79	30.680.954	90,21	3.331.480	9,79	8.057.966	87,88	1.111.391	12,12
2.005	5.156.467	71,57	2.048.546	28,43	30.157.792	89,93	3.376.769	10,07	7.933.713	87,85	1.097.589	12,15
2.006	5.065.686	72,20	1.950.409	27,80	29.814.686	89,58	3.467.977	10,42	7.838.086	88,00	1.068.734	12,00

Fonte: INEP

a) no tocante à educação infantil, as matrículas nas escolas públicas representam praticamente 3/4 do total (Figura 1), devendo ser lembrado que grande parte destas matrículas situa-se nas escolas filantrópicas, que geralmente recebem recursos públicos para ajuda na sua manutenção.

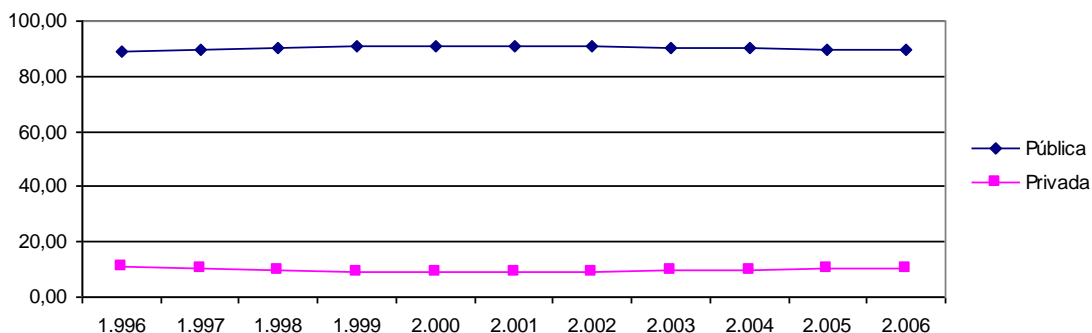


% **Figura 1 - Percentuais de Matrículas na Educação Infantil/ano**



b) o número de matrículas no ensino fundamental (Figura 2), nas escolas privadas, variou pouco na última década (de 8,93 a 11,19%), estando próximo de 10% do total. Numa análise mais detalhada poderá ser constatado que o percentual é um pouco menor nas séries iniciais do que nas finais.

% **Figura 2 - Percentuais de Matrículas no Ensino Fundamental/ano**



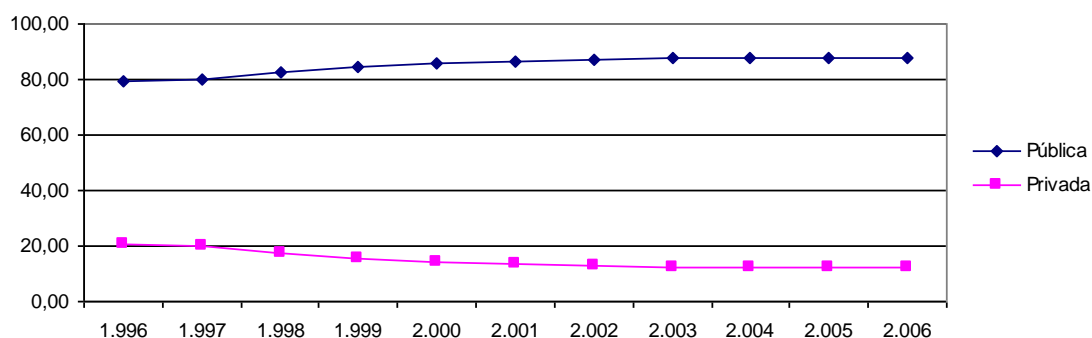
c) no ensino médio ocorreu uma diminuição do percentual das matrículas nas escolas particulares, de 20,5% em 1996 para 12% em 2006, segundo dados do INEP. É importante observarmos que, embora tenha ocorrido uma redução no número de matrículas nas escolas particulares (cerca de



10%) a responsabilidade pela mudança acentuada no percentual foi, de fato, o aumento de mais de 70% no número de matrículas nas escolas públicas, nesse período.

Em resumo o Estado ainda é o grande provedor da educação básica, mesmo em Estados como o do Rio de Janeiro, onde o índice aproxima-se dos 20%, pois o índice nacional, em 2006 foi de quase 88% das matrículas nas escolas públicas.

% Figura 3 - Percentuais de Matrículas no Ensino Médio/ano



Ao compararmos os números de matrículas no ensino superior (Tabela 2), verificamos que nas escolas públicas encontra-se matriculado pouco mais de 1/4 do alunado, valor que oscila ao longo dos anos, pois representava 35,74 % em 1980, 37,5% em 1990 e 32,92% em 2000.

Tabela 2 - Ensino Superior - Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais

Ano	Pública	%	Privada	%
1.980	492.232	35,74	885.054	64,26
1.990	578.625	37,57	961.455	62,43
2.000	887.026	32,92	1.807.219	67,08
2.005	1.192.189	26,77	3.260.967	73,23

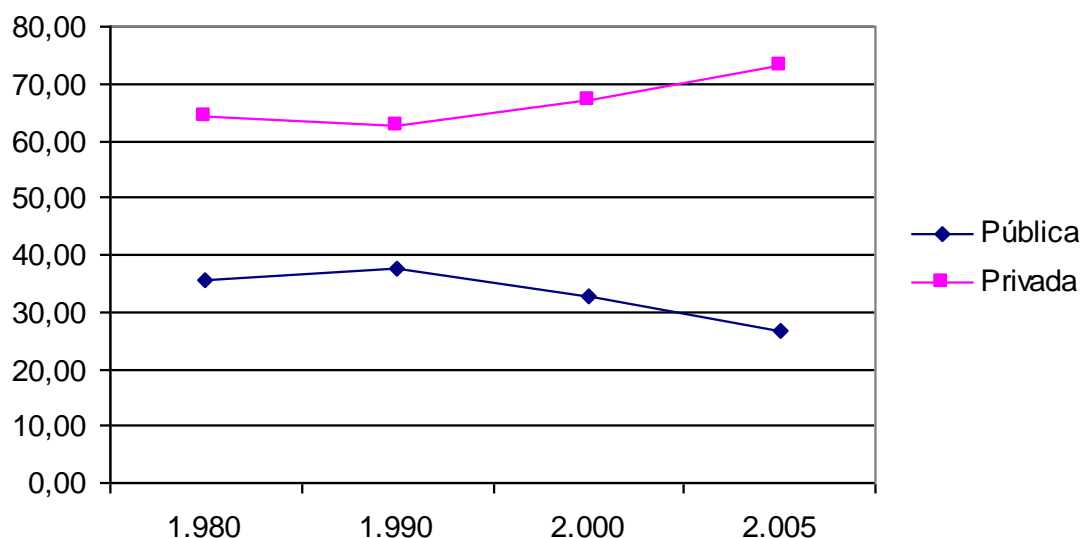
Fonte: INEP

Notas: As matrículas correspondem a soma das Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Escolas e Institutos e Centros de Educação Tecnológica.



Como se pode observar o ensino superior tem características elitizantes, cada vez mais acentuada, nas últimas décadas, e, mesmo com os programas de bolsas de estudo (ProUni), tanto aquelas a fundo perdido, oferecidas aos alunos carentes por meio dos incentivos fiscais, como as financiadas, para pagamento depois de concluído o curso, ainda assim, é elitizante ou excludente.

% Figura 4 – Percentuais de Matrículas no Ensino Superior



Essa característica surge, da quase que impossibilidade de um estudante sem condições financeiras de frequentar os cursos pré-vestibulares, geralmente de alto custo, para passar pelos vestibulares para ingresso nas escolas públicas de ensino superior.

3.2. Sistemas de Ensino

A Constituição Federal, no caput do artigo 211 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Esta determinação ofereceu a oportunidade para que essa colaboração fosse tanto ou mais efetiva quanto o desejassem os participantes. Assim, particularmente, no tocante às relações estado-município, em



função da divisão de responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, o sistema que era unicamente estadual foi fragmentado de tal forma que muitos municípios, com pequeno contingente de alunos, criaram seus sistemas próprios para saírem do jugo do sistema estadual.

É importante considerar que ao abrir a oportunidade para a descentralização, a terminologia - em regime de colaboração - sugere um trabalho conjunto, sendo admitida a manutenção do sistema estadual, para todos os municípios que não desejarem criar os seus sistemas próprios. Neste caso, a autorização para funcionamento e a supervisão dos estabelecimentos de ensino ficam a cargo da diretoria ou delegacia de ensino, subordinada à Secretaria Estadual e ao Conselho Estadual de Educação

A criação do Sistema Municipal implica, necessariamente, na existência do Conselho Municipal de Educação, com caráter deliberativo e não apenas consultivo, como existiu até recentemente, na maioria dos municípios, e do Órgão da Educação com suas escolas e obrigatoriamente a Supervisão.

Se por um lado a autonomia, para a definição das prioridades e a liberdade, para legislar no âmbito do seu sistema, sejam fatores importantes quando se fala em política pública, pelo outro lado há de se considerar a necessidade da existência de quadros capacitados, no Município, para a implementação de uma política segura e eficiente, sem as influências político-partidárias e sem o clientelismo ainda presente na administração pública, nos dias atuais.

A criação do sistema pode ser considerada benéfica pela descentralização, pelo poder decisório estar mais próximo da cena, portanto com possibilidade de ser mais ágil nas tomadas de decisões e na realização das ações, sempre que provocados. Por outro lado, os gestores, Departamento ou Secretaria e Conselho devem procurar realizar a política da educação e não a dos partidos no poder. Esta é uma das preocupações que a sociedade deve ter principalmente, quando for opinar sobre a implantação ou não do sistema municipal de educação e, em optando favoravelmente, saber escolher com critério os membros do Conselho.

3.3. O Direito à Educação

O artigo 205 da Constituição Federal estabelece:



A educação, **direito de todos e dever do Estado e da família...**

Pela leitura deste artigo devemos entender que todos têm o direito à educação, não importa o nível ou modalidade, ou seja, desde a educação infantil à superior. Ledo engano, pois já no artigo 206, inciso IV, deparamo-nos com a primeira restrição:

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais

Ora e se não houver o estabelecimento oficial, ou ainda se não houver vaga?

Nesse ponto precisamos ler com atenção o artigo 208:

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

I- ensino fundamental, **obrigatório** e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.

De todos os incisos deste artigo, o único que aparece como obrigatório é o ensino fundamental, ou seja, o dever é relativo, e esta relatividade tem sua razão de ser, pois quando se analisa a questão referente aos recursos para a educação fica evidente que estes foram direcionados principalmente para o ensino fundamental. Por exemplo, o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, vigente até dezembro de 2006, determinava que no mínimo 60% dos recursos obrigatórios para com a educação, tanto dos Estados como dos Municípios deveriam ser destinados ao ensino fundamental.

A alteração deste dispositivo, feita pela emenda constitucional Nº 53/2006, *permitirá que se amplie o atendimento dos outros níveis, educação infantil por parte dos municípios e ensino médio por parte dos estados*, mas devemos permanecer atentos para que em função desta disponibilidade, não sacrifiquemos os avanços que ocorreram com a oferta de vagas para atender mais de 95% da demanda do ensino fundamental.

3.4. A Avaliação como forma de aprimoramento



A avaliação é um instrumento absolutamente necessário para a educação, assim como o é em todo e qualquer processo construtivo que se deseja aprimorar. Somos, culturalmente falando, contrários aos processos de avaliação, por entendermos que o objetivo dos mesmos seja apenas punitivo. Essa concepção vem se mantendo ao longo dos anos e por mais que sejam justificados os usos dos resultados desse processo, para conseguir uma melhoria nos serviços, muito pouco tem se conseguido.

Por outro lado, a suposição, de que a avaliação consta apenas de provas é bastante difundida, embora, a prova possa ser um elemento de avaliação, ela não deve ser o único, como foi praticado, por exemplo, na avaliação do ensino superior com o chamado "Provão" ou como é feito hoje na avaliação do ensino médio com o "ENEM" ou do ensino fundamental.

Quando proposta pelo ex-ministro da educação, Paulo Renato de Souza, a prova de avaliação dos cursos superiores foi questionada porque poderia ser transformada em algo semelhante aos vestibulares, ou seja, os alunos estariam sendo preparados, em suas Faculdades para a realização do "provão", desvirtuando assim os objetivos pelos quais estaria sendo instituída esta avaliação.

A avaliação deve ser vista como um conjunto de ações que permitam inferir qual o nível de conhecimento ou aprendizado foi alcançado pelo aluno, sendo reconhecidas as várias formas de demonstração do aprendizado. Há, também, de ser considerada a diversidade de manifestação do conhecimento e da sua apropriação e não só pela forma escrita.

É evidente que a avaliação, ao final, pode resultar em alguma ação punitiva. Se verificado que, depois terem sido implementadas as várias iniciativas, visando o aprimoramento, as avaliações continuarem demonstrando insuficiência de desempenho, devem ocorrer mudanças, tanto no tocante aos atores no processo, como nas ações ou instrumentos.

3.5. A Política de Inclusão

A inclusão, prevista na Constituição Federal (artigo 208, inciso III), refere-se particularmente aos indivíduos com necessidades especiais, ou a aqueles com algum tipo de deficiência, recomendando que o atendimento escolar a estes alunos seja feito, preferencialmente, em classes regulares. A



política de inclusão educacional, no nosso entender não deve ser vista apenas sob esta ótica, uma vez que a exclusão atinge um número muito maior de indivíduos do que estes com necessidades especiais.

É claro que o contingente de cidadãos com deficiência física ou mental é bastante significativo e mantê-los isolados do convívio com os chamados "normais" é, no mínimo, uma violação de seus direitos, pois ficam condenados a uma segregação. Para que essa ação seja efetiva, é necessário, primeiramente, o respeito ao direito à inclusão, não sendo vista como uma punição para o professor e que, paralelamente, sejam derrubadas as barreiras físicas de acessibilidade, com a adequação dos espaços físicos e do mobiliário e sejam criadas as chamadas salas de recursos, onde devem ser oferecidas condições adicionais para a realização do aprendizado, assegurando uma progressiva e efetiva integração.

Porém, a inclusão, vista de maneira ampla, deve considerar todos os indivíduos, que, voluntária ou involuntariamente, por quaisquer razões de ordem econômica ou social, estejam excluídos ou em processo de exclusão social. É importante considerar neste conjunto as crianças vítimas da violência doméstica, vivendo em famílias desestruturadas ou sem família, além daquelas em situação de miséria. É interessante lembrar que, praticamente todos estes indivíduos são clientes das escolas públicas, e seu número é muito significativo nos dias atuais.

3.6. A Progressão Continuada

A Progressão Continuada, forma de gestão escolar, que reside em três pilares: **Ensino - Avaliação - Reforço** - tem sido muito mal executada e mesmo deturpada. Em primeiro lugar, quando proposta, tinha como embasamento o **Direito de Aprender**, que é o fundamento da educação. Este direito foi transformado em **Direito de Passar**, e a Progressão Continuada passou a ser chamada de Promoção Automática. A implementação do processo de forma inadequada levou-nos a esta situação, pois não foram aplicados, como deveriam ser, os três fundamentos: ensino - avaliação - reforço, ou melhor, não o foram nos tempos corretos.



Assim, logo após o **ensinar**, deve ocorrer o **avaliar**, para saber se ocorreu o aprendizado, se este não ocorreu deve ser realizado o **reforço**, que nada mais é do que repetir o ensinamento, utilizando mesmo, e se possível, outras práticas pedagógicas. Ora se as avaliações forem feitas com grandes intervalos, as ações de reforço também o serão e conseqüentemente uma pequena deficiência de aprendizado poderá, neste intervalo, ter-se transformado em algo muito significativo que não permite uma recuperação com ação pontual.

Para que o processo tenha resultados, sem considerarmos outros fatores, é necessário que as avaliações, além de serem realizadas com maior freqüência, tenham como objetivo avaliar pouco conteúdo por vez, para permitir pequeno reforço, que assegure ao educando a condição de acompanhar o desenvolvimento do processo educativo no qual está inserido.

Em virtude de a Progressão Continuada propor metas de aprendizado, nos chamados ciclos e não mais nas séries, foi sendo aplicada a idéia de que a recuperação deveria acontecer no final do ano, com alguns dias a mais de aulas. Este, no nosso entender, foi um dos pontos responsáveis pelo insucesso que ocorreu em algumas situações, pois o reforço deve, obrigatoriamente, ocorrer durante todo o processo, ou seja, durante todo o ano letivo, levando em conta a diversidade do alunado e a sua inserção social, e não limitar-se aos alunos que, depois de uma avaliação anual ou semestral, demonstrassem aproveitamento insatisfatório.

A Progressão Continuada trouxe como proposta a valorização do aluno, o trabalho com a sua auto-estima, evitando a reprovação, mas permitindo a retenção (nova designação) e tendo como alvo principal o direito ao aprendizado.

4. Financiamento da Educação

A educação pública é financiada pelas três esferas do poder executivo: União, Estados e Distrito Federal e Municípios, cabendo a cada um uma parcela definida de participação, em níveis previamente estabelecidos.



4.1. Participação dos diversos níveis de governo

A Constituição Federal no caput do artigo 212 determina quais os percentuais mínimos que cada segmento deve aplicar na Educação:

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.

Cabe lembrar que tanto os Estados como os Municípios poderão ampliar, em suas Constituições ou Leis Orgânicas, os percentuais mínimos, estabelecidos pela Constituição Federal, pois como escrito, são percentuais mínimos.

Por outro lado, como mencionado, foram estabelecidas no artigo 211, as responsabilidades dos Estados e Municípios, no tocante à educação básica. Dessa forma, estaremos dando uma atenção maior ao financiamento da Educação básica, que, como dito, atinge desde a educação infantil até o ensino médio.

4.2. FUNDEF e FUNDEB

A educação básica, como visto acima, conta com uma parcela significativa dos recursos dos Estados e dos Municípios, tendo sido instituído por Emenda Constitucional em 1996, e regulamentado pela Lei Nº 9.424, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Este fundo, criado em cada Estado, era constituído por recursos provenientes de 15% do ICMS, do FPM, do FPE, do IPI exportação, e da compensação da desoneração das exportações, conhecida como Lei Kandir. O fundo tinha uma característica redistributiva, em relação a cada Estado, pois tratava o ensino fundamental como um todo, permitindo que os Municípios com poucas arrecadações pudessem ter o financiamento necessário para desenvolvimento da sua política educacional.

O fundo surgiu em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 14 que alterou o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e criou o FUNDEF com duração de dez anos, e, embora



houvesse a previsão de inclusão de recursos de monta, por parte da União, quando da sua instituição, esta participação foi diminuindo com o passar dos anos, tornando-se insignificante, a ponto de apenas dois Estados receberem alguma complementação no último ano.

Os recursos do FUNDEF só podiam ser utilizados para cobrir despesas realizadas no ensino fundamental, devendo 60%, no mínimo, dos recursos do fundo serem utilizados para remuneração dos profissionais da educação, nesse nível de ensino. Considerando que a população, matriculada no ensino fundamental, situa-se na faixa de 6 a 14 anos, é possível imaginar que esse nível acabou sendo privilegiado, com os recursos disponibilizados para a educação básica.

Esta situação acredita-se, foi responsável pela universalização do atendimento da demanda no ensino fundamental, hoje acima dos 95%, assim como, pela melhoria dos salários dos profissionais do magistério, embora os resultados qualitativos não tenham sido os esperados.

Com final do FUNDEF, previsto para o final de 2006, foi proposta nova Emenda Constitucional (Nº 53), aprovada em dezembro de 2006, que alterou substancialmente o artigo 60, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEB, com duração de 14 anos, cuja regulamentação ainda não foi concluída pelo Congresso Nacional.

Basicamente as mudanças em relação ao FUNDEF, residem na ampliação dos níveis cobertos pelo novo fundo, que, como o nome diz atinge toda a educação básica, com percentuais diferentes para cada nível e modalidade de ensino e, paralelamente, no aumento dos recursos da União, dos Estados e seus Municípios para composição do Fundo.

Considerando a indefinição existente no tocante à legislação devido, particularmente, à demora para aprovação da lei de conversão da Medida Provisória, editada em dezembro de 2006, a emenda determina que a implementação do fundo seja gradativa, ao longo de três anos, permitindo, assim, que os Estados e seus Municípios façam os ajustes orçamentários necessários.

O FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, é instituído em cada Estado, valendo portanto para o Estado e seus Municípios. É composto pelos antigos constituintes do FUNDEF (ICMS, FPM, FPE, IPI-exportação e Lei Kandir), com sua alíquota ampliada de 15 para 16,66, 18,33 e atingindo 20% ao final do terceiro ano, e pelos novos IPVA, ITR e ITBM integrando o fundo com 6,66% no primeiro



ano, 13,33% no segundo e 20% a partir do terceiro ano, além da participação da União que se inicia com 2 bilhões de reais no primeiro ano de vigência e atingirá 4,5 bilhões ao final do terceiro ano, permanecendo com 10% do valor durante a vigência do fundo. Da mesma forma como a ampliação de recursos para a composição será feita de forma gradativa, o ingresso do alunado também será gradativa, sendo incluídos 1/3 dos novos integrantes, por ano e integralmente ao final do terceiro ano de vigência do fundo.

Não resta dúvida que este novo fundo, com as alterações introduzidas, irá representar uma melhoria para a educação básica, em termos gerenciais, pois deixará de haver o direcionamento exclusivo dos recursos para o ensino fundamental, porém o aumento de recursos não foi significativo, e a participação da União, em termos de aporte de recursos, ficará restrita a, no máximo, 10 Estados. Nesse sentido, há uma estimativa de acréscimo dos participantes (matrículas) da ordem de 70% e de recursos próximo de 50% ao final do terceiro ano, ou no jargão popular, "um cobertor curto".

A distribuição dos recursos do FUNDEB, nos Estados e seus Municípios, far-se-á em função dos números de alunos em cada nível e modalidade, para tanto deverá ser aplicado uma fator de ponderação para cada um deles, sendo considerado como referência aquele correspondente aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental urbano. Os fatores de ponderação serão fixados anualmente pela junta de acompanhamento e, para este ano de 2007, variarão de 0,7 para os alunos de Educação de Jovens e adultos até 1,3 para os alunos de ensino médio, em tempo integral.

É oportuno lembrar que a exemplo do FUNDEF, também o FUNDEB tem caráter redistributivo dos recursos da educação e que tanto o Estado como os seus Municípios ainda ficam com o remanescente (de 5%) dos recursos não transferidos para o fundo além da parcela integral (25%) daqueles não integrantes do FUNDEB, como o ISS (Imposto Sobre Serviços) e o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), para serem aplicados na Educação Básica, uma vez que a Emenda Constitucional 53 alterou o texto do artigo 60 das DCT, que estabelecia que 60% dos recursos orçamentários, previstos para a educação, deveriam ser utilizados para o ensino fundamental e a redação atual não determina esta obrigatoriedade.

Uma das medidas importantes introduzidas com o FUNDEF foi a criação de comissão para acompanhamento da utilização dos recursos. Esta comissão constituída por representantes do poder



público tinha, também, representantes da sociedade através dos professores e dos pais e do Conselho de Educação.

Com a instituição do FUNDEB a participação da sociedade foi bastante ampliada e diversificada, com a inclusão de outros segmentos, como alunos e conselho tutelar, além de ser reduzida a participação do executivo e proibida a participação de elementos com parentesco com membros do executivo até o 3º grau.

4.3. Salário Educação

Outra fonte de recursos para o financiamento da educação é o salário educação, conhecido como QESE (Quota Estadual do Salário Educação), previsto no artigo 212, § 5º da Constituição Federal e que corresponde a 2,5% das remunerações pagas aos trabalhadores (artigo 15 da Lei Nº 9424 de 1996). O QESE correspondia a 66% da arrecadação e era destinado aos Estados, para ser empregado e distribuído, segundo lei própria (prevista no artigo 2º da Lei Federal Nº 9.766 de dezembro de 1998), para o ensino fundamental.

Ocorreu que, em muitos Estados essa distribuição não foi feita corretamente, tendo existido até mesmo o clientelismo, e nova lei foi editada, re-orientando a distribuição (Lei 10832 de dezembro de 2003) de tal forma que a União, ao proceder a contabilização, deduz 1% para o INSS, e o FNDE calcula o valor correspondente a 90% para distribuir 2/3 deles diretamente aos Estados e seus Municípios. Como se vê o FNDE reteve mais 10% do Salário Educação, para aplicar em seus projetos de fomento à educação.

Com a Emenda Constitucional Nº 53, a utilização dos recursos foi novamente alterada deixando a aplicação de ser obrigatória e exclusivamente, no ensino fundamental, podendo ser destinada para toda a educação básica. O QESE, no ano de 2006, representava no Estado de São Paulo, por exemplo, um valor adicional de cerca de R\$ 190,00 por ano por aluno do ensino fundamental, ou seja, cerca de 10% do valor do FUNDEF.

Como se vê, não há como negar que o QESE tem um valor significativo, além de que, como fonte adicional de recursos, poder ser utilizado para cobrir despesas em todas as alíneas do ensino



fundamental, excluído para o pagamento de salários e mais recentemente, e de maneira ainda questionável, para pagamento de parte da merenda escolar.

Alguns problemas precisam ser equacionados e solucionados em curto ou médio prazo, para que a educação possa ser considerada uma política pública consistente:

- 1) Aumento do atendimento na educação infantil, especialmente nas creches, pois o número de matrículas corresponde a cerca de 30% da população nessa faixa etária;
- 2) Melhoria da qualidade no ensino fundamental e médio, devendo ser lembrado que a demanda por matrícula no ensino médio supera em muito a oferta;
- 3) Ampliação das vagas no Ensino Superior e Técnico Profissional, buscando a qualidade, uma vez que as avaliações têm mostrado que a formação está deixando a desejar.

Bibliografia

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. História da Educação. São Paulo, Moderna, 1989.

LIBÂNEO, José Carlos. Democratização da Escola Pública; a pedagogia crítico-social dos conteúdos. São Paulo, Loyola, 1985.

TEIXEIRA, Anísio Spinola. Educação no Brasil. 2ª Ed. São Paulo, Ed. Nacional, 1976.

TOBIAS, José Antonio. História da Educação Brasileira. 3ª Ed. São Paulo, IBRASA, 1986.