

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rita de Cássia Krieger Gattiboni

IDEB E INVESTIMENTOS PÚBLICOS OBRIGATÓRIOS NO ENSINO
FUNDAMENTAL GAÚCHO – 2005-2011

Santa Cruz do Sul

2013

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC

Rita de Cássia Krieger Gattiboni

**IDEB E INVESTIMENTOS PÚBLICOS OBRIGATÓRIOS NO ENSINO
FUNDAMENTAL GAÚCHO – 2005-2011**

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc – para a obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Regional, sob orientação do Professor Doutor Silvio Cezar Arend.

Santa Cruz do Sul
2013

RESUMO

O tema tratado neste estudo é relativo aos investimentos públicos no Ensino Fundamental gaúcho (2000-2010) e a nota que as escolas da rede pública municipal atingiram no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011. A motivação do estudo foi a criação de um indicador que pode ser chamado de termômetro da qualidade da educação brasileira, no caso em tela da qualidade da educação nos municípios gaúchos, e principalmente verificar se é possível medir por meio de indicador estatístico a qualidade da educação. O estudo teve como objetivo examinar a influência dos investimentos públicos em educação na qualidade da educação fundamental gaúcha no período de 2005-2011, do primeiro Ideb até o Ideb atual. Para isso, utilizaram-se as médias do Ideb nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011 e das medições que compõem o Ideb: Índice de Rendimento e Prova Brasil. Na comparação da média dos investimentos públicos obrigatórios pelos municípios gaúchos na educação fundamental com a média da nota dos municípios gaúchos no Ideb, constatou-se que o investimento público não é fator determinante do Ideb. Diante disso, o Ideb pode ser visto como um indutor para que os municípios, a partir do termômetro da qualidade da educação, elaborem processos que possibilitem a avaliação da avaliação e, a partir desta avaliação de caráter emancipatório e cidadão, crie suas políticas públicas projetadas e executadas com o intuito de garantir o acesso universal com qualidade. Com a imposição dos países capitalistas centrais no sentido da privatização da educação, a política educacional brasileira, por meio da instituição da Prova Brasil – Ideb –, pode ser vista como de resistência às tentativas do capitalismo financeiro, fundamentalmente porque rompe com o elitismo da educação brasileira e busca garantir educação pública e gratuita com qualidade para todos. Logo, a despeito de as avaliações terem sido rechaçadas como práticas que visavam à satisfação do mercado, o caso brasileiro não corrobora essa afirmação. Apesar, portanto, de o Ideb não traduzir por si só que o investimento obrigatório resultará em notas desejáveis, ele pode possibilitar que a partir da discussão dos seus índices se visualize os demais motivos que influenciam uma educação com qualidade.

Palavras-chave: Investimentos. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Educação.

ABSTRACT

The subject of this work is the public investments in basic education in the State of Rio Grande do Sul (2000-2010) and the rates the cities reached in the Basic Education Development Index (Ideb) in 2005, 2007, 2009 and 2011. The motivation for this study was the creation of an index which can be called the “thermometer” of the quality of the Brazilian education, in this case, the quality of the education in the cities of the State of Rio Grande do Sul, and mainly to verify if it is possible to measure the quality of the education by using such index. This study has as objective to observe the influence of the public investments in education on the quality of the basic education in Rio Grande do Sul in the period between 2005 and 2011, from the first Ideb to the current one. To do so, the Ideb averages from 2005, 2007, 2009 and 2011 were used, as well as the measurements that constitute the Ideb – “*Índice de rendimento*” (the Effectiveness Index) and “*Prova Brasil*” (Brazil’s Assessment). Comparing the average of the compulsory public investments by the cities of Rio Grande do Sul in the basic education to the rates of these cities in the Ideb, it is evidenced that the public investment is not the only determinant factor of Ideb. In this frame, the Ideb may be seen as an inductor so that the cities, starting from this “thermometer” of the quality in education, elaborate processes that make possible the evaluation of the evaluation and, from this evaluation of an emancipatory character, elaborate their public policies projected and executed with the objective of assuring universal access to education with quality. With the imposition from the central capitalist countries for the privatization of the education, the Brazilian educational policy, by means of implementing “Prova Brasil – Ideb, may be seen as a resistance against the attempts of the financial capitalism, basically, because it brakes the elitism in the Brazilian education and seeks to assure a free, public and qualified education for everyone. Thus, in spite of the evaluations having been refuted as neoliberal practices, the Brazilian case does not corroborate with that statement. And, in spite of the Ideb not meaning that the compulsory investments will lead to the desirable rates, it may make possible that, from the discussions about its indexes, the other reasons that influence on a qualified education become visible.

Keywords: Investments. Basic Education Development Index – Ideb. Education.

LISTA DE ABREVIATURAS

Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
Cide	Contribuição Sobre Intervenção no Domínio Econômico
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNEN	Conselho Nacional de Educação
Cofins	Contribuição Para o Financiamento da Seguridade Social
Conae	Conferência Nacional de Educação
Coned	Congresso Nacional de Educação
CPERS	Centro de Professores do Rio Grande do Sul
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentações Financeiras
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPE	Gasto Público Educacional
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ID	Código de Identificação
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Estatística Aplicada

IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPExp	Imposto Sobre Produtos Industrializados Sobre Exportações
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
Iseb	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ITCMD	Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos
ITRm	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (Cota-Parte dos Municípios)
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONG	Organização Não Governamental
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SNAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
TCT	Teoria Clássica de Testes
TRI	Teoria da Resposta ao Item
UDN	União Democrática Nacional
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unisc	Universidade de Santa Cruz
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrícula, em 25/3/98, no Ensino Fundamental, por Faixa Etária e Localização – 1998	78
Tabela 2 – Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na Faixa Etária de 7 a 14 anos Brasil e Regiões – 1991 e 1996	78
Tabela 3 – Descrição dos Níveis da Escala de Desempenho de Língua Portuguesa	102
Tabela 4 – Descrição dos Níveis da Escala de Desempenho de Matemática	102
Tabela 5 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2005, nos municípios do Rio Grande do Sul	111
Tabela 6 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2007, nos municípios do Rio Grande do Sul	113
Tabela 7 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2009, nos municípios do Rio Grande do Sul	114
Tabela 8 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 5ª Séries da Educação Fundamental em 2011, nos Municípios do Rio Grande do Sul	115
Tabela 9 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Índice de Rendimento da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e do 1ª a 5ª Séries da Educação Fundamental, em 2011	117
Tabela 10 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação da Prova Brasil Correspondente às Provas de Matemática e Português, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e 2011	118
Tabela 11 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Fundamental, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e 2011	120
Tabela 12 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2005, nos Municípios do Rio Grande do Sul	122

Tabela 13 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2007, nos Municípios do Rio Grande do Sul	124
Tabela 14 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2009, nos Municípios do Rio Grande do Sul	125
Tabela 15 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação do 6º ao 9º Anos da Educação Fundamental, em 2011, nos Municípios do Rio Grande do Sul	126
Tabela 16 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Índice de Rendimento do 5º ao 8º Anos da Educação Fundamental, em 2005, 2007, 2009 e do 6º ao 9º Anos da Educação Fundamental, em 2011	127
Tabela 17 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação da Prova Brasil Correspondente ao 5º a 8º Anos, em 2005, 2007, 2009 e 6º ao 9º Anos, em 2011	129
Tabela 18 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Correspondente ao 8º Ano/9º Ano, em 2005, 2007, 2009 e 6º ao 9º Anos em 2011	131
Tabela 19 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação dos Investimentos em Educação, Conforme Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010	135
Tabela 20 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação das Matrículas na Educação Fundamental, nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009	136
Tabela 21 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação do Investimento Per Capita na Educação Fundamental nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009	137
Tabela 22 – Média da Média das Matrículas na Educação Fundamental e da Média dos Investimentos Per Capita	138
Tabela 23 – Correlação Entre Ideb/2005 e Investimento Per capita	145
Tabela 24 – Correlação Entre Ideb/2007 e Investimento Per capita	146
Tabela 25 – Correlação Entre Ideb/2009 e Investimento Per capita	147
Tabela 26 – Correlação Entre Ideb/2001 e Investimento Per capita	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de aprovação de 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2005, nos Municípios do Rio Grande do Sul	112
Gráfico 2 – Taxa de Aprovação de 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2007, nos Municípios do Rio Grande do Sul	114
Gráfico 3 – Taxa de Aprovação de 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2009, nos Municípios do Rio Grande do Sul	115
Gráfico 4 – Taxa de Aprovação de 1ª a 5ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2011, nos Municípios do Rio Grande do Sul	116
Gráfico 5 – Índice de Rendimento da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e da 1ª a 5ª Séries da Educação Fundamental, em 2011	118
Gráfico 6 – Prova Brasil Correspondente às Provas de Matemática e Português, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e 2011	120
Gráfico 7 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos Anos de 2005, 2007, 2009 e 2011	121
Gráfico 8 – Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2005, nos Municípios do Rio Grande do Sul	123
Gráfico 9 – Taxa de Aprovação d 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2007, no Município do Rio Grande do Sul	125
Gráfico 10 – Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2009, nos Municípios do Rio Grande do Sul	126
Gráfico 11 – Taxa de Aprovação do 6º ao 9º Anos da Educação Fundamental, no Ano de 2011, nos Municípios do Rio Grande do Sul	127
Gráfico 12 – Índice de Rendimento do 5º ao 8º Anos da Educação Fundamental, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e do 6º ao 9º Anos da Educação Fundamental, em 2011	129
Gráfico 13 – Prova Brasil correspondente a 5ª a 8ª Séries, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e 6ª a 9ª Séries, no Ano de 2011	131

Gráfico 14 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Correspondente ao 5º ao 8º Anos, dos Anos de 2005, 2007, 2009 e 6º ao 9º Anos, do Ano de 2011	132
Gráfico 15 – Investimentos em Educação, Conforme Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010	136
Gráfico 16 – Investimento Per Capita na Educação Fundamental nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009	138
Gráfico 17 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos Anos de 2005, 2007, 2009 e 2011	139
Gráfico 18 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Correspondente ao 5º ao 8º Anos de 2005, 2007, 2009 e 6º ao 9º Anos, do Ano de 2011	139
Gráfico 19 – Investimentos em Educação, Conforme Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010	141
Gráfico 20 – Investimento Per Capita na Educação Fundamental nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009	141

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 EDUCAÇÃO NO BRASIL	19
2.1 Modelos de Desenvolvimento e a Educação	19
2.2 O Subdesenvolvimento Como Modelo de Expansão do Capitalismo nos Países Periféricos	24
2.3 A Educação como Direito Fundamental e Dever do Estado	32
2.4 Arranjo Institucional Para a Educação Entre os Entes Federativos	44
3 EDUCAÇÃO E LEGISLAÇÃO	54
3.1 A Educação na Constituição Federal de 1988	56
3.2 Os Avanços na Legislação Constitucional Pós-1988 e a Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei 9394/96	62
3.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef	66
3.2.2 Plano Nacional de Educação – Lei Nº 10.172/01	76
3.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.....	83
4 INVESTIMENTO PÚBLICO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL E DESEMPENHO ESCOLAR NO PERÍODO DE 2000-2011	91
4.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb	93
4.2 Prova Brasil	98
4.3 Taxa de Aprovação	104

4.4 O Desempenho das Escolas Municipais Gaúchas de 2005-2011	110
4.5 Investimentos em Educação	133
4.6 Ideb no Ensino Fundamental Gaúcho Entre 2005-2011	138
4.7 Coeficiente de Correlação Entre Investimentos Públicos Obrigatórios e Nota do Ideb	144
CONCLUSÃO	155
REFERÊNCIAS	161
ANEXOS	166
Anexo 1 – LEGISLAÇÃO: <www.planalto.gov.br>	167
LEGISLAÇÃO: <www.al.rs.gov.br>	168
Anexo 2 – CD-ROM	169

INTRODUÇÃO

No conceito de desenvolvimento está imbuída a educação, não se concebe a reflexão sobre o tema sem levar em conta qual o papel que a educação assume. Pensar o desenvolvimento tanto a partir das teorias como das políticas públicas empreendidas pressupõe um espaço para a educação. O tema do desenvolvimento abrange a questão da modernidade e vice-versa. Ser moderno é ser capaz de dialogar com a realidade, inserindo-se nela como sujeito criativo (DEMO, 1996). Como o conceito de desenvolvimento há muito ultrapassou o viés meramente econômico, logo a educação não somente no aspecto formal, mas também no qualitativo, faz parte do desenvolvimento.

Não se trata da educação alavancar o desenvolvimento de um país, mas de como um país que se quer desenvolvido trata a educação. Conforme Demo (1996), no mundo coevo a educação, em sentido lato da capacidade de aprender a aprender e de constantemente se transformar, tende a ser o patrimônio mais estratégico da pessoa e da sociedade, principalmente em termos de oportunidade de desenvolvimento.

O mesmo autor conclui que a educação é peça essencial de qualquer política de desenvolvimento, não somente como um bem em si e como principal instrumento da cidadania, mas também como primeiro investimento tecnológico. Peculiarmente, a aproximação entre educação e modernidade tecnológica viabilizou situar de modo pacífico o desafio da modernidade, isto é, ser moderno é ser capaz de definir e comandar os rumos da modernidade. Tal capacidade é gerada no sistema educativo, desde que se tenha educação moderna, para ser modernizante (DEMO, 1996).

O enfoque dado à educação que se procurou evitar neste estudo é o da educação transformadora. Primeiro, porque se entende que a educação sozinha nada transforma; segundo, porque esse enfoque faz da educação uma panaceia, algo mecânico e automático; terceiro, porque raramente se encontra, ao lado desta teoria, uma prática condizente (DEMO, 1996).

A relação que se estabeleceu entre educação e desenvolvimento é no sentido da qualidade educativa da população, entendida como acesso universalizado a conhecimento básico educativo, capaz de garantir a todos condições de participar e produzir. Resumindo,

numa expressão de Demo (1996), trata-se de desenhar a formação básica necessária e que deveria estar ao alcance de todos, sobretudo via universalização do 1º Grau, atualmente Ensino Fundamental. A partir disso, estabeleceu-se como referencial teórico a relação entre os modelos de desenvolvimento pensados e sistematizados, no Brasil pós-30, e o tratamento que tais modelos dispensaram à educação, a significância que esses modelos deram à educação, política pública que na modernidade deveria ter caráter universal. Ou seja: de que forma os modelos de desenvolvimento desenharam e formataram a educação no Brasil.

A formação básica ultrapassa a mera alfabetização, considerada pressuposto, mas não a totalidade, porque constitui o conteúdo mais próprio e moderno do 1º Grau ou do Ensino Fundamental Completo. Pensa-se que o patrimônio educativo-cultural e a habilidade informativa deveriam estar nas mãos de todos, incondicionalmente (DEMO, 1996).

Por outro lado, formação básica constitui referência fundamental realimentadora de todo processo formativo, profissionalizante ou não, responsável pela mudança do próprio sujeito durante sua vida, o que terá influência direta no desenvolvimento de um país.

Assim, o problema de pesquisa está expresso na pergunta: os investimentos públicos obrigatórios estão traduzidos na nota do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

Isso porque se constata que após a Constituição Federal de 1988, ocorreram avanços no sentido de garantir por meio do arcabouço jurídico brasileiro a educação como um direito humano fundamental e concomitantemente destinam-se recursos públicos advindos das receitas públicas decorrentes dos impostos para possibilitar a concretização desse direito. Portanto, a educação está garantida por meio legal e orçamentário.

Nesse mesmo contexto foi criado o Fundef – Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e da Valorização do Magistério – em 1996, Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – em 2006; bem como o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – em 2007, mas o primeiro IDEB foi de 2005 com base nos dados desse ano.

Os fundos tiveram o objetivo de fixar um valor mínimo por aluno e de destinar boa parte de seus recursos ao pagamento do magistério, logo, estados que pagavam muito pouco aos seus professores e cujo valor por aluno era ínfimo acabaram por serem beneficiados, pois a União passou a complementar quando o valor por aluno não atingia o mínimo.

O IDEB, por sua vez é um indicador de qualidade, porque cruza dados relativos ao índice de rendimento (quanto tempo o aluno leva para ser aprovado) com a nota da Prova Brasil em Português e em Matemática. Interessa, então, se o aluno aprende os conteúdos considerados necessários, contidos nos Parâmetros Curriculares Nacionais, avaliados por meio da Prova Brasil, num tempo considerado ideal, que é 01 (um) ano por série. Não interessa que o aluno atinja a nota máxima em Português e Matemática se o tempo gasto na aprendizagem foi superior ao tempo considerado suficiente.

Para responder à pergunta, problema de pesquisa, num primeiro momento, utilizaram-se os dados contidos no banco de dados do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, referentes à Taxa de Aprovação, Prova Brasil, Índice de Rendimento, nota no IDEB dos municípios gaúchos, no período de 2005-2011 e matrículas, no período 2000-2009. Como também, o investimento em educação, por meio das Certidões emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, atestando que os municípios gaúchos aplicaram em educação o mínimo exigido constitucionalmente.

Num segundo momento, com base nos dados, calculou-se a média, o desvio padrão e o coeficiente de variação da Taxa de Aprovação, do Índice de Rendimento, da Prova Brasil e do IDEB, nas séries do Ensino Fundamental gaúcho (1ª a 8ª séries), nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011. Depois com base nas Certidões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, calculou-se a média, o desvio padrão e o coeficiente de variação dos Investimentos Públicos obrigatórios em educação, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Após, com dados constantes também no INEP, calculou-se a média, o desvio padrão e o coeficiente de variação das matrículas na Educação Fundamental, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009. E com a posse dos dados relativos às matrículas e dos investimentos, calculou-se a média, o desvio padrão e o coeficiente de variação do Investimento Per Capita na Educação Fundamental, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

Por fim, fez-se a correlação entre IDEB/2005 e investimento per capita, correlacionando o somatório do investimento per capita de 2000 a 2004 e a média do investimento per capita de 2000 a 2004, tanto com o IDEB da 1ª a 4ª série, como com o IDEB da 5ª a 8ª série e correlacionando o somatório do investimento per capita de 2002 a 2004 e a média do investimento per capita de 2002 a 2004, tanto com o IDEB da 1ª a 4ª série, como com o IDEB da 5ª a 8ª série. Essa mesma correlação foi realizada para o IDEB/2007, considerando os anos de 2002 a 2006 e os anos de 2004 a 2006. Para o IDEB 2009, considerando os anos de 2004 a

2008 e os anos de 2006 e 2008 e para o IDEB/2011, considerando os anos de 2006 a 2009 e os anos de 2008 a 2009. Como a correlação mostrou que a variável nota do IDEB não se comporta em decorrência dos investimentos públicos obrigatórios em educação, não foi realizada a regressão.

Dentro disso, o objetivo da pesquisa foi examinar a correlação entre a aplicação obrigatória das receitas públicas e a nota do IDEB, nos municípios gaúchos, no período de 2000-2011. Tendo como unidade de análise a composição dos municípios gaúchos. As variáveis de estudo foram: os investimentos públicos obrigatórios no ensino fundamental e a nota do IDEB.

A pesquisa está dividida em três capítulos. O primeiro deles refere-se à educação no Brasil. Num primeiro momento o capítulo reflete sobre os modelos de desenvolvimento e a educação. Onde se pretende discutir qual a centralidade que a educação assumiu no desenvolvimento do país, principalmente pós-30 até os dias coevos, considerando as várias correntes de desenvolvimento: o cosmopolitismo, o nacionalismo, o período do Regime Militar e posteriormente o período que veio depois da Constituição de 1988, marcado fortemente num primeiro momento pela discussão do papel do Estado na Educação e num segundo momento, por ocasião da LDB, pela influência da globalização nos rumos do país, Nesse segundo momento, o capítulo traz a discussão acerca do papel da região diante da globalização.

Entre as teses que explicam o Estado brasileiro, a pesquisa fez como opção de referencial teórico a tese patrimonialista (Faoro, 2001). Haveria no Brasil um Estado que, desde os primórdios, se projeta independente e hegemônico sobre as classes sociais. O estamento ainda está presente, paralelamente ao avanço capitalista, englobando burocracia, empresas e sindicatos. Pois, políticas públicas que são destinadas para o universo da população, como a educação, não mobilizam a sociedade civil e nem o Estado, de uma maneira substancial porque a forma de ascensão ocorre por meio das relações que o sujeito estabelece com o poder estatal, e não pelo seu esforço próprio em conjunto com a sociedade civil, essa visão parte de um viés funcionalista.

O segundo capítulo descreve a legislação educacional posterior à Constituição Federal de 1988, mas tem como referencial a Constituição, porque é ela que estabelece todas as diretrizes da educação brasileira, elenca a educação como direito social e fundamentalmente garante na prática os recursos públicos que irão propiciar que esse direito aconteça no

cotidiano da sociedade brasileira. Também apresenta os principais aspectos da LDB/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; do Fundef /1996 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; PNE/2001 – Plano Nacional da Educação e Fundeb/2006 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Ou seja, esse capítulo pretende, de forma descritiva, traçar um panorama do arcabouço legal educacional brasileiro.

O terceiro capítulo descreve como o conteúdo e a aprendizagem são avaliados pelo INEP e de que forma a avaliação compõe o IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: prova Brasil. O IDEB é um indicador calcado no pressupostos que o sistema ideal de educação é aquele que o aluno aprende o conteúdo necessário no tempo certo. Assim, cruza a pontuação da prova Brasil com o índice de rendimento (no qual está inclusa a taxa de aprovação), o qual diz se o aluno cursou a série no tempo padrão, ou seja, 01 (um) ano, tempo considerado necessário para se aprender o conteúdo da série. Também apresenta tabelas e gráficos com a média, o desvio padrão e o coeficiente de variação dos componentes do IDEB, bem como do IDEB e dos investimentos públicos obrigatórios no ensino fundamental gaúcho. Além das tabelas e gráficos, o capítulo apresenta a correlação entre as duas variáveis independentes – investimentos públicos obrigatória na educação e nota no IDEB.

Nesse capítulo, é possível concluir que os dados descritos vão ao encontro de um modelo de desenvolvimento guiado pelo estado patrimonialista, que não findou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, mas que perdura até os dias atuais. Mesmo com toda a expansão da rede pública educacional desde as séries iniciais até o ensino superior. Os baixos índices do IDEB nos municípios gaúchos, principalmente nos últimos anos do ensino fundamental, no ano de 2011, revelam que a sociedade civil não se mobiliza por políticas públicas de qualidade, quando essas políticas são de alcance universal. Caracterizando o desenho da sociedade civil em um estado com característica marcadamente patrimonialista.

Por fim, a conclusão traz considerações sobre a importância da criação de um indicador da qualidade da educação básica no país, como uma forma de deselitizar a educação de qualidade e garantir não somente o acesso universal, mas acesso com qualidade. Todavia, alerta para o fato de que a existência do indicador por si só não garantirá a qualidade, sendo premente que a sociedade encare a educação como direito que diz respeito a todos e que se mobilize por esse direito, no sentido da qualidade, ou seja, de garanti-lo no que tange à

aprendizagem daquele mínimo contido nos Parâmetros Curriculares Nacionais, no tempo padrão.

2 EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo relacionar o direito à educação aos Modelos de Desenvolvimento que embasaram as políticas públicas no Brasil a partir de 1930, com o intuito de situar o lugar da educação nesse período, bem como da importância que assumia tanto no campo teórico quanto no político. Para isso, apresenta os principais Modelos de Desenvolvimento, entre eles o Cosmopolitismo e o Nacionalismo (Bodea, 1992). Como contraponto a esses Modelos que entendiam que o subdesenvolvimento era uma fase anterior ao desenvolvimento, apresenta a concepção do subdesenvolvimento como um Modelo de capitalismo se efetivar nos países periféricos, o que não representava uma possível evolução para o desenvolvimento. Igualmente faz referência à globalização e aos seus vieses, bem como às possibilidades que o conceito de regionalização permite (Sader, 2009).

A educação é posta como direito humano de segunda dimensão, que pressupõe uma ação positiva do Estado brasileiro na sua efetivação. A educação consta no artigo 6º da Carta Magna de 1988 e é tida como direito humano fundamental que, a princípio, prescindiria da ação do indivíduo para obtê-la, porque prevista na Constituição como direito inalienável. Diferente da saúde que é organizada na federação brasileira por meio do Sistema Único de Saúde, a educação possui sistemas concorrentes, o federal, distrital, estadual e municipal, os quais, por mandamento constitucional, deveriam estar articulados sob o comando da União, o que não vem ocorrendo.

Assim, o capítulo que segue pretende dar uma visão da relação da educação com os Modelos de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, como também apresentar a educação como direito humano fundamental, principalmente o Ensino Fundamental de caráter obrigatório e gratuito. Da mesma forma tem a intenção de mostrar o papel de articulação que a União deve assumir em relação aos sistemas de ensino dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e municípios).

2.1 Modelos de desenvolvimento e a educação

O Brasil pós-Getúlio Vargas foi marcado por debates que traziam posições divergentes acerca do desenvolvimento do país. Os debates no campo teórico resultariam numa práxis política. Interessante anotar que as ideias que ancoravam os modelos de desenvolvimento partiam de um posicionamento relativo à economia brasileira no período colonial e a atenção dada à educação, que não deve ser desmerecida sob nenhum aspecto, foi uma atenção

essencialmente estatal, que passava ao largo dos debates acerca dos modelos de desenvolvimento.

Frisa-se que neste período foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Até então os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça. Foi também neste momento que os alicerces da educação brasileira foram lançados. Nas leituras empreendidas sobre os modelos de desenvolvimento, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, apresentado em 1932 por um grupo de intelectuais encabeçados por Anísio Teixeira, não aparece como referencial para o desenvolvimento.

A grande polêmica teórica que pautou as discussões no século 20, principalmente na sua segunda metade, sobre a estratégia brasileira para o desenvolvimento e, também, o seu conceito, foi o Modo de Produção do Brasil Colonial. Entre outros, Nelson Werneck Sodré (1983), Caio Prado Júnior (1987) e Jacob Gorender (1988), argumentaram acerca da infraestrutura econômica desse período, se feudal, capitalista ou escravista. Todas elas, todavia, concordavam em um aspecto: o desenvolvimento brasileiro passava pela hegemonização das relações capitalistas e, para isso, era fundamental a industrialização do Brasil.

Possivelmente o objetivo da industrialização tenha assentado em diferentes planos necessidades também importantes para a formação do Estado Nacional, não centralizados na educação, uma vez que o Brasil entrou no século 21 sem conseguir erradicar o analfabetismo. Considera-se também que para o modelo fordista de produção, que vigorava no período, a mão de obra utilizada dispensava uma formação educacional mais elaborada.

Quando se trata de relacionar os modelos de desenvolvimento com o Período Colonial, constata-se que o foco dos modelos era a industrialização, que tinha como norte espriar as relações capitalistas pelo Brasil.

Nesse sentido, a tese de Raimundo Faoro (2001. p. 155-157) apresenta outro viés para a interpretação do Período Colonial brasileiro:

Para evitar o risco das inúteis repetições, sem pretender solucionar a polêmica, definitivamente instaurada na historiografia brasileira, a tese mais convincente em nossa história repele o chamado feudalismo brasileiro. A empresa de plantação teve nítido cunho capitalista – dentro do capitalismo mercantil e politicamente orientado do século XVI português. As relações entre os capitães-governadores e o rei e entre os potentados rurais e o governo tiveram, de outro lado, acentuado cunho patrimonial, pré-moderno. [...]. Opõe-se ao feudalismo a própria natureza dos

favores concedidos aos donatários, favores de estímulo a uma empresa que o rei engordava para colher benefícios futuros – é o capitalismo politicamente orientado em ação. O rei delimitou as vantagens da colonização, reservando para si o dízimo das colheitas e do pescado, o monopólio do comércio do pau-brasil, das especiarias e das drogas, o quinto das pedras e metais preciosos. [...]. A propriedade rural brasileira tomou fôlego e se expandiu para a exploração de artigos exportáveis, ligados ao mercado mundial, pela via de Lisboa. [...]. Não havia, no sistema brasileiro, nem o feudo nem o vínculo de vassalagem, triturados ambos pela economia mercantil, derretidos pelo açúcar.

A afirmação de Faoro (2001) acerca do Período Colonial possibilita trazer para a reflexão sobre os modelos de desenvolvimento, questões que não se restringiam ao aspecto econômico, como a relativa ao estado patrimonial, isto é, a forma como a Monarquia portuguesa ocupava e usufruía a colônia brasileira. Assim, diante de uma sociedade civil inexistente, o Estado português atuava sem controle nenhum sobre suas ações, tornando-o um típico Estado patrimonial; situação pouco alterada até o final do século 19 com a Proclamação da República.

O Brasil de 1500-1822 foi colônia portuguesa. O antigo sistema colonial, calcado na monocultura, latifúndio e escravidão foi, por três séculos, exportador de matéria-prima. Enquanto os países europeus entravam na segunda Revolução Industrial, o Brasil adentrava o século 19 com a maioria da sua população analfabeta. O advento da Independência e da República, neste mesmo século, não mudou a condição dos milhões de analfabetos. No projeto da Independência e da República, a consolidação do Estado Nacional ficou restrita à elite latifundiária, que, por sua vez, excluía toda a massa de escravos e depois ex-escravos.

A República Federativa iniciada em 1889 – federativa em oposição ao centralismo do Império – e a 1ª Constituição republicana em 1891, permaneceram até 1930 e favoreceram as oligarquias regionais, principalmente as de Minas Gerais e São Paulo. As vozes dissonantes e críticas ao modelo instaurado em 1889 eram inicialmente secundárias, até tomarem corpo com o Movimento Tenentista em 1922. O Movimento reivindicava o fim da República Café com Leite, a industrialização e a formação e ascensão da classe média.

Em 1930 ascende ao poder central Getúlio Vargas, representante da Aliança Liberal. O intuito, entre outros, era terminar com o poder paralelo das oligarquias regionais e consolidar o Estado Nacional bem como modernizar o país, mas será a partir de 1945, com a criação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Democrata (PSD) e União Democrática Nacional (UDN), que ficará mais clara a diferença entre concepções de desenvolvimento (Bodea, 1992). Entre as posições relativas ao modelo de desenvolvimento que demarcaram o período de 1945-1964 está o cosmopolitismo, que “atribuía ao capital estrangeiro a mais alta

participação e assinava-lhe a maior cota de responsabilidade e iniciativa no crescimento e no aumento de produtividade da economia nacional” (SKIDMORE, 1976, p. 436-438).

Outra posição era a nacionalista, que afirmava que “o desenvolvimento brasileiro por escasso que seja o capital nacional, terá de ser por ele promovido” (SKIDMORE, 1976, p. 436-438).

Já o cosmopolitismo era subdividido em ala liberal e ala desenvolvimentista, e a posição nacionalista era dividida em ala socializante e ala desenvolvimentista. Getúlio Vargas, representante da ala nacionalista e desenvolvimentista, em sua mensagem anual ao Congresso para 1953, esboçava os alicerces para sua mudança na estratégia política para o desenvolvimento:

O Brasil possui hoje uma economia em vias de propiciar à população níveis de consumo equiparáveis aos vigentes nos países desenvolvidos. Carece, entretanto, para atingir este objetivo em tempo útil, de vencer certas insuficiências, de remover certos obstáculos de transformar-se de modo mais acelerado e dirigido, através da ação deliberada do governo, fundada no assentimento da opinião nacional. A composição deste assentimento, em bases democráticas, é precisamente o problema político dos nossos dias e sua resolução implica o compromisso das forças representativas do País com os objetivos da superação do subdesenvolvimento nacional (SKIDMORE, 1976, p. 436-438).

Conforme Bresser Pereira, o Brasil só teve um projeto desenvolvimentista com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Apesar de o Brasil ter uma identidade cultural forte, nem sempre teve correspondentemente uma identidade nacional, o que somente teria ocorrido entre 1930-1960. A crítica feita por Bresser Pereira é que, na década 80 do século 20, o Brasil não teve identidade nacional. Na sua visão, na década de 70 surgiram os países subdesenvolvidos industrializados – Brasil, México, Taiwan, Coreia, Cingapura – que ameaçaram os países desenvolvidos, e depois a globalização, que possibilitou uma tentativa de desconstituição dos Estados nacionais como se estes não fossem mais necessários (RODA VIVA, 2005).

Bresser Pereira reafirma o pensamento do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), que editou os Cadernos do Nosso Tempo entre 1953 e 1956, isto é, sem ideologia desenvolvimentista não existe desenvolvimento. Para ele, diante da globalização os Estados nacionais tornaram-se mais relevantes e estratégicos e o globalismo é uma versão do neoliberalismo que surge nos anos 70. O economista também retoma o fio das posições brasileiras acerca do desenvolvimento desde o Iseb e a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), passando pela Teoria da Dependência e pelas posições teóricas dos

intelectuais do porte de Rui Marini e Theotônio dos Santos, que defenderam a revolução socialista de Fernando Henrique Cardoso, que lutou pelo capitalismo associado, e de Celso Furtado e Hélio Jaguaribe, juntamente com o próprio Bresser Pereira, que afirmaram a ambiguidade de ora sermos nacionais ora sermos dependentes.

Assim, afirmou ter sido instituída, no Brasil, a partir da redemocratização na década de 80 do século 20, uma política assistencialista que permitiu a queda do analfabetismo e da taxa de mortalidade devido às políticas públicas de rendas mínimas, que, todavia, estavam esgotadas no sentido de possibilitar o desenvolvimento. O ex-ministro conceitua desenvolvimento como o aumento da renda per capita juntamente com a transformação estrutural na economia, que implica melhoria das condições de vida das pessoas. Os intelectuais no momento atual, no entanto, não apresentariam uma visão do Brasil que pautasse o desenvolvimento.

A fundamentação teórica do modelo de desenvolvimento Cosmopolita e a Teoria da Dependência influenciaram sobremaneira os intelectuais, porém em ambas as teorias a educação não apareceu como aliada ao desenvolvimento, no sentido de que não foi nos debates relativos aos modelos de desenvolvimento que se destacou a importância da educação.

O marco institucional do ensino brasileiro somente começou a mudar meio século após o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. Nesse período, o Brasil se tornou uma sociedade urbana, com comunicações interligando o país e com um setor industrial grande. Apesar disso, a educação parecia menos importante nas décadas de 50 e 60 do que em décadas anteriores, pois na década de 30 havia a ideia de que a educação seria capaz de mudar a mentalidade das pessoas, sendo o caminho para o progresso. Posteriormente outras questões assumiram a primazia – o crescimento econômico, as questões sociais e a política – e a educação, de primordial, passou a ser decorrência. No governo Juscelino Kubitschek somente havia uma meta ligada à educação: o ensino técnico com menos de 4% do orçamento de investimentos. Nesse mesmo período, com o apoio da Unesco, foi fundado, no Rio de Janeiro, o Centro Nacional de Pesquisas Educacionais vinculado ao Inep, que desenvolveu diversas pesquisas sobre urbanização, estratificação e mobilidade social, mas pouca pesquisa acerca de educação (SCHWARTZMAN, 2010).

Conclui-se que a educação, em nenhuma das correntes desenvolvimentistas, aparece como tema central, ou, pelo menos, de relevante importância. Isso significa que quando os

intelectuais e administradores desse período pós-Getúlio Vargas pensaram no desenvolvimento, não trataram a educação como item primordial, o que pode ter influência no fato de o Brasil ainda ter milhões de analfabetos funcionais que cedo abandonam o Ensino Fundamental. Logo, constata-se que não é nem uma questão apenas de recursos, mas de valoração do que é importante num projeto de nação.

Pode-se afirmar que foi somente após a Constituição de 1988 que a educação passou a ser pensada como algo necessário para o desenvolvimento do país e, mesmo ainda depois da criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), problemas básicos, como reprovação e evasão escolar, não estão resolvidos.

2.2 O subdesenvolvimento como modelo de expansão do capitalismo nos países periféricos

O sociólogo Francisco de Oliveira (2003) afirmou que o subdesenvolvimento foi a maneira como o capitalismo se estruturou no Brasil. Como se denota, nessa estruturação a educação recebeu pouca atenção; os próprios índices de analfabetismo comprovam esta afirmação. Percebe-se isso porque esses mesmos sociólogos que criticam o subdesenvolvimento ou como o capitalismo foi estruturado no país, não dão à educação um lugar central. Aliás, nas análises críticas quase não há referência à educação.

Do mesmo modo, explica porque o Brasil é um país desigual. O setor financeiro é muito grande, não tendo capacidade de realizar a 3ª Revolução Industrial. É um país capitalista que não tem problema de crescimento. O excesso de crescimento não pode ser sustentado internamente porque a 3ª Revolução Industrial transferiu a habilidade de acumulação para um nível muito além da capacidade técnica das economias periféricas.

Continuando com sua tese, Oliveira (2003) afirma que o subdesenvolvimento supunha um mundo em que havia uma porta, que era a expansão da fronteira, que incorporava a terra que corrigiria a desigualdade gerada pelo crescimento. Esta porta fechou-se. Dessa forma o sistema se retroalimenta. Por isso, para ele, a possibilidade de superar o subdesenvolvimento já ocorreu e não há mais nada a ser superado. A única forma de fazer o desenvolvimento seria a redistribuição de renda e o investimento maciço na ciência e na tecnologia e em pesquisa para se fazer a 3ª Revolução Industrial. Programa como o *Fome Zero* não teria o condão de transformação, pois é um programa de funcionalização da miséria, que sustenta contingentes de desempregados até quando o emprego voltar.

A ação do Estado no período de 1930-1964 foi duramente criticada pelos sociólogos da esquerda, principalmente pela tradição sociológica da USP, que confundiu o conceito de populismo com o de fascismo, principalmente porque se encontrava logo após a 2ª Guerra Mundial. Populismo naquele período, no entanto, foi o modo de incorporação da classe trabalhadora via Estado de uma forma autoritária e passiva. Francisco Oliveira (2003) continua na sua análise sobre desenvolvimento afirmando que atualmente, sim, corre-se o risco de um populismo de direita, no sentido de políticas postas pelo Estado que funcionalizam a pobreza.

Essa discussão mostra que o paradigma moderno calcado na racionalidade e na lógica guiada pela metodologia de abordagem do positivismo pautou que o desenvolvimento poderia ser realizado de cima para baixo, o que acabou por resultar em um único modelo de desenvolvimento.

Este pensamento teve uma grande influência nos países periféricos do mundo capitalista. No Brasil, a partir da década de 30 do século 20, os planos de desenvolvimento foram construídos sem considerar as diversidades, pois tinham em vista a condição econômica brasileira em relação aos países do centro. Pensava-se que um dia poderia se chegar ao nível desses países. Tal conjuntura resultou em planos de desenvolvimento voltados para satisfazer a necessidade de expansão do capitalismo.

Diante disso, os planejadores perderam as realidades internas e executaram um padrão de repetição que possibilitou, mesmo com planos de desenvolvimento, a manutenção das estruturas arcaicas brasileiras, exemplificadas pela alta concentração da renda e da propriedade e a permanente exclusão de uma parcela significativa da população brasileira (KAPLAN, 2005, p. 77).

Percebe-se que Francisco de Oliveira na sua crítica enfatiza que a única forma de se fazer o desenvolvimento é por meio de investimento maciço em ciência e tecnologia. Tal posicionamento corrobora o fato de que os modelos de desenvolvimentos praticados por um longo período da República brasileira centralizaram a atuação na industrialização, confundindo o conceito de desenvolvimento e de crescimento e não combinando ambos os conceitos. Pode-se inferir do posicionamento de Francisco de Oliveira que o Brasil cresceu, mas não se desenvolveu. Cresceu, mas continuou subdesenvolvido. E a forma sugerida pelo sociólogo para superar essa condição é o investimento em ciência e tecnologia, ou seja, em última instância em educação.

Atualmente, diante da globalização, também a educação parece não ter adquirido importância central nas discussões que delimitam o que é primordial fazer ante a relevância do capital financeiro no mundo ocidental. Mesmo que o espaço mundial pareça ser um único espaço, o Brasil apenas recente e muito precariamente tem trazido à pauta que a educação é necessária diante de tantas transformações.

Desde o momento em que a humanidade sedentarizou-se o espaço mundial começou a ser construído. Percebe-se, no que diz respeito à técnica, que mesmo os diferentes grupamentos humanos, sem terem contato, tinham mais ou menos o mesmo desenvolvimento técnico.

Nos séculos 20 e 21, no entanto, a situação é completamente diferente. Vive-se numa conjuntura marcada pelo entrelaçamento da técnica com a ciência. Este entrelaçamento já vinha sendo preparado desde o século 18 e resultou na sociedade da informação. A base do fenômeno da globalização e das transformações atuais do espaço geográfico está na unicidade do tempo e na unicidade do motor da vida econômica e social, diferente da história social do planeta, quando existia “tantos sistemas técnicos quantos eram os lugares e os grupos humanos” (SANTOS, 1996, p. 151).

O espaço mundial passa a ser construído pela imposição vertical do capitalismo internacional que estabelece normas rígidas baseadas em um discurso liberal. As técnicas se instalam independente de compor a herança cultural local, formando um espaço homogeneizado.

As discussões acerca do desenvolvimento calcadas no modelo desenvolvimentista, tanto na vertente cosmopolita quanto na nacionalista, não permitem uma compreensão profunda desta realidade. Neste caso, o processo de desenvolvimento endógeno se torna difícil e quase impossível, pois o capitalismo internacional se impõe nos países periféricos por meio do planejamento como a única alternativa. Os atores hegemônicos são os grandes complexos transnacionais que atuam em espaços desterritorializados, de maneira vertical, tendo como meta o mercado.

Assim, conforme Milton Santos (2003), a lista das causas do subdesenvolvimento só estará completa quando incluirmos o planejamento, pois foi por meio dele que o grande capital foi introduzido nos países subdesenvolvidos.

Para que o planejamento tivesse sucesso foi necessário inventar o Terceiro Mundo, e até os teóricos e profissionais do desenvolvimento acreditaram que a pobreza dos países periféricos era decorrente de não serem desenvolvidos como os países europeus centrais e como os EUA. Esta forma de compreensão impossibilitou que a riqueza das diversidades emergisse e as regiões como particularidades foram desconsideradas.

Diante da expansão do capitalismo internacional, o espaço mundial passa a ser integrado por sociedades a-espaciais, onde a particularidade não deixa de existir, mas é negada. A configuração que o capitalismo internacional impõe ao espaço mundial, portanto, impede que processos de desenvolvimento endógenos venham à tona.

Na tensão entre o global e o local a região assume um papel de resistência à globalização excludente e aos planejamentos impostos de fora sem causar uma ruptura na coesão do Estado Soberano Nacional, pois o conceito de região é relacional a um Estado Nacional e por isso tem o significado de particularidade e não de especificidade, porque especificidade é uma concepção fechada em si mesma que poderia lembrar ou caracterizar a Idade Média. O contraponto à generalização globalizante é a regionalização.

Coloca-se essa questão porque a forma como a educação está organizada no espaço brasileiro, faz com que a educação fundamental ocorra nos municípios. São os municípios os entes responsáveis pelo ensino fundamental. No entanto, o município não delimita por si só o que deve ser o mínimo aprendido e o que deve ser aprendido pelo aluno. Ele deverá ter como referência as políticas educacionais fixadas pela União e pelo estado membro da federação.

Assim, um modelo de desenvolvimento que pensa a educação necessita ter como norte questões nacionais (Parâmetros Curriculares Nacionais), questões do estado membro e questões do próprio município. Nas questões do estado membro entram as questões da região, não da região paisagem ou natural, mas da região como particularidade, como exemplo: o que é importante incluir na educação fundamental que contribua para o desenvolvimento da região, além do conhecimento contido no PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais. Tendo como norte um modelo de desenvolvimento que se pautar na educação e em processos endógenos.

O Brasil é uma República Federativa, ou seja, é formado pela União, os Estados Federados, Distrito Federal e municípios. Os municípios são lugares e as Regiões são as associações de municípios. Os municípios são considerados especificidades, únicos.

A Geografia Tradicional, influenciada pelo positivismo que vigorou entre 1870 e 1920, conceituou região como região natural que era uma combinação de elementos da natureza, sobretudo o clima, a vegetação e o relevo (CORRÊA, 1997, p. 184).

Logo a seguir conceituou-se região como região paisagem, quando a região começa a ser compreendida como um longo processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural que define um gênero de vida (CORRÊA, 1997, p. 186). Esta concepção perdurou entre 1920 e 1950.

A partir da década de 50 do século 20, “a região paisagem passa a ser apenas uma das múltiplas possibilidades de se recortar o espaço terrestre” (CORRÊA, 1997, p. 186). Permanece ainda a influência do positivismo e a região tem o recorte conforme o propósito do cientista, passando a ser uma criação intelectual.

Na década de 70 do século 20, o conceito de região reaparece a partir de uma Geografia crítica fundada no materialismo histórico e dialético e também das geografias humanista e cultural.

Conforme Corrêa (1997, p. 186):

A economia mundial e a globalização econômica não geraram a homogeneização global, mas ora ratificaram, ora retificaram as diferenças espaciais que já existiam. O capitalismo industrial, em realidade, criou, desfez, refez unidades regionais nos diferentes continentes. As que foram pouco ou nada afetadas passaram a construir-se em “regiões de reserva” que o futuro iria afetar.

Com a globalização econômica ficou mais fácil fazer e refazer regiões, aprofundando um processo que já vinha acontecendo desde o século 19. O fato de existirem diferentes áreas, resultantes tanto de processos da natureza quanto de processos sociais, é o que possibilita aos cientistas construir o conceito de região, ligado à ideia de particularidade, como sendo uma mediação entre o universal e o singular que é o local.

Por isso, a região permite mediar a tensão entre o global e o local sem desintegrar o Estado soberano, ao mesmo tempo em que facilita que as diversidades tenham lugar na globalização. A região passa a ser uma contrabalança à globalização homogeneizadora e também desintegradora.

A região é, então, um recorte do território; é algo vivo que contém o sentimento de pertencimento a uma cultura, a um povo. O território pode abranger várias regiões, enquanto o contrário não é verdadeiro, pois a região é marcada pela particularidade.

Logo, global, regional e local não possuem os mesmos pressupostos. O global é universal, o regional é o particular e o local é a especificidade. Neste sentido é que a região pode ter um papel de resistência ao global, porque pode ser recortada a partir dos interesses dos agentes regionais dentro de uma horizontalidade que se opõe à verticalidade do grande capital. A horizontalidade tem como meta não o mercado, mas o território que, dessa forma, passa a ter uma dimensão solidária e, acima de tudo, incluyente.

A tensão entre o global e o local, portanto, não significa que os países periféricos tenham sido absorvidos totalmente pela globalização imposta pelos países centrais capitalistas. Neste contexto marcado pela construção de um espaço mundial pautado pelos interesses do capitalismo transnacional, contraditoriamente emerge uma nova possibilidade de resistência que é a região. Não a região natural ou região paisagem, mas a região recorte do território conforme os interesses dos autores regionais que estão no seio da sociedade e que são resultado das relações horizontais.

A globalização traz no seu bojo uma contradição que é a apreensão da região sob outro viés teórico e político. Teórico porque a região passa a ser vista como um conceito relacional, impedindo a desconstituição do Estado Soberano, e político porque a região passa a ser vista como uma construção referencial de resistência que nasce dos autores regionais, possibilitando o processo de desenvolvimento endógeno.

Outro fator significativo é que os teóricos e pensadores sociais também davam como causa do subdesenvolvimento o atraso cultural dos países periféricos do capitalismo mundial. O subdesenvolvimento traduzia a concepção de que se os países periféricos seguissem as regras impostas pelos países centrais e pelos organismos internacionais, chegariam ao desenvolvimento.

Dentro do desenvolvimentismo as teses cepalinas assumiram um papel fundamental na superação dos binômios arcaico x desenvolvido, rural x urbano, setor agrário x setor industrial, comportamentos comunitários x comportamentos empresariais, condutas patriarcais x condutas racionais (GONZÁLES, 1981, p. 93).

As teses da Cepal, no entanto, não levaram em conta a cultura, permitindo, desta forma, que os planos de desenvolvimento tivessem como meta a modernização ocidental e homogeneizadora que não considerava os aspectos endógenos dos países periféricos.

Modernidade e modo de produção capitalista possuem uma relação intrínseca, estreita. Poderia se afirmar que um não existe sem o outro. A partir da independência das colônias portuguesas e espanholas no século 19 e do início da construção do Estado-Nação, estes novos países principiaram a desenhar um modelo de Estado Soberano que tinha o contorno dos Estados europeus.

No Brasil, depois da década de 30, no período getulista, este processo se acirrou com investimentos maciços em obras de infraestrutura e com o Estado tendo uma ação central na modernização do país. A própria Cepal, na década de 50, afirmou que ao Estado era possível queimar etapas em prol do desenvolvimento capitalista, principalmente nos países periféricos de passado colonial.

A modernidade era caracterizada pela adoção pelos países periféricos de padrões de consumo, de comportamento, de instituições, valores e ideias das sociedades mais avançadas sem considerar as transformações das estruturas econômicas e sociais. Modernidade, nesta concepção, não tinha o mesmo significado que desenvolvimento. Poder-se-ia, no entanto, conceber a modernidade de outra maneira, ou seja, a modernidade resultaria em um processo que levaria ao desenvolvimento (DOMINGUES, 1999).

Ainda, o mesmo autor recusou o dogma da modernização porque compreendia que os próprios países periféricos tinham de inventar um modelo de desenvolvimento, o que somente ocorreria com a ruptura com os países centrais. Dentro desta ótica, o desenvolvimento é algo além da modernidade; uma forma particular de modernização.

Desenvolvimento seria, então, uma forma particular de modernização caracterizada por uma mudança profunda das estruturas produtivas do país, de sua estrutura de classes, de democratização política e social, com a incorporação das massas à nação, acompanhada de transformações no próprio cenário internacional da dependência brasileira (DOMINGUES, 1999, p. 74).

Por sua vez, o conceito de modernidade reflexiva traz para o debate o tema da contingência e rompe com a concepção dualista presente, que considerou a modernidade e o desenvolvimento processos distintos.

Os planos e planejamentos construídos dentro do parâmetro da modernidade não consideravam o incerto, porque antes de construir no decorrer do processo a construção já estava pronta. Deste ponto de vista, os agentes sociais, as diversidades culturais e o processo

em si, não interessavam. O imprevisível era desconsiderado, pois não fazia parte do padrão científico e teórico do momento.

Neste sentido, a globalização galopante das últimas décadas do século 20, principalmente após a crise do petróleo de 1973 e a revolução nos sistemas de comunicação, não deve ser valorada apenas negativamente, pois ela abre um espaço para a reflexão acerca do que até então foram os planejamentos.

A modernização reflexiva traduz a falibilidade das grandes teorias diante da realidade social, pois esta realidade é complexa e abarcar o todo de forma fechada é praticamente impossível. A modernização reflexiva faz com que os planejamentos sejam pensados de outra forma e com outros referenciais.

A cultura passa a ter uma importância fundamental; não como motor da história como era para Max Weber, mas como subjetividade a ser pontuada em qualquer processo. A modernização reflexiva permite uma análise do ponto de vista das diversidades culturais (CORREA, 2007).

Um dos enigmas referentes à literatura, neste setor, é a negligência com que o tema tem sido tratado, demonstrado pela parca produção científica acerca da relação investimentos públicos aplicados na educação e seus resultados efetivos.

Essas transformações ocorridas no mundo ocidental, principalmente a partir da década de 70, trazem a educação para o bojo dos processos que revolucionam as comunicações e a tecnologia, ou seja, a educação deixa de ser apenas fruto da vontade política dos administradores para ser uma necessidade. Além disso, os avanços das democracias no ocidente fazem com que a totalidade das constituições ocidentais estabeleça a educação como direito social fundamental e dever do Estado. Assim, a educação deixa de ser uma vontade discricionária do administrador para ser uma vontade vinculada e, portanto, obrigatória a constar nos orçamentos públicos.

Além do mais, o desvio do eixo do processo produtivo do campo para a cidade e da agricultura para a indústria gerou a mudança do eixo do processo cultural do saber espontâneo, informal, para o saber metodológico, sistemático, científico. Em decorrência, o eixo do processo educativo também mudou das formas difusas para formas específicas e institucionalizadas, identificadas com a escola (SAVIANI, 2001).

Esta conclusão confirma a importância que a educação formal e sistemática adquiriu no mundo moderno com o advento do capitalismo e, ainda mais atualmente, em função das revoluções tecnológicas, nas comunicações e na ciência. Portanto, a maneira de superação do subdesenvolvimento deveria estar centrada na educação, muito mais no momento coevo, diante do avanço científico, tecnológico e da globalização. Todavia, centrada a partir de um processo endógeno que considerasse as particularidades regionais no sentido de não se repetir os processos de desenvolvimento pautados na industrialização que não consideraram as particularidades regionais nem as subjetividades culturais tendo sido construídos de cima para baixo, o que propiciou crescimento, mas sem inclusão social e econômica (educação).

2.3 A educação como direito fundamental e dever do estado

A Constituição de 1988 instituiu, em seu artigo 6º, a educação entre os direitos sociais, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. Tais direitos são considerados de segunda geração e impõem ao poder público satisfação de um dever de prestação positiva, exigindo condições objetivas que propiciem aos titulares seu atendimento.

A Constituição de 1988 introduziu não apenas o ensino obrigatório, mas a sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais, firmado pela primeira vez numa extensão até então não vista nas constituições brasileiras.

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social é um marco para a concretização dos direitos fundamentais nas Constituições, momento histórico este precedido por três fases:

- A fase pré-histórica, localizada na Antiguidade, quando as ideias da religião e Filosofia trouxeram importantes contribuições para o entendimento de que o ser humano possui alguns direitos inerentes a sua própria existência e que são inalienáveis (como a dignidade da pessoa humana, a liberdade e a igualdade), com destaque para as ideias da Filosofia clássica greco-romana e do cristianismo.
- A fase intermediária, que se inicia pelas doutrinas jusnaturalistas, especialmente a partir do século 16, com destaque para as doutrinas de Tomás de Aquino, Grócio, Hobbes, Locke, entre outros, que findaram por estabelecer importantes diferenciações na escala de identificação dos direitos, até a doutrina de Kant, para quem todos os direitos do homem são abrangidos pelo direito de liberdade.

– A fase de constitucionalização que tem início com as revoluções ocorridas a partir do século 18 e as posteriores declarações de direitos, em particular, nos Estados americanos. Desde o seu reconhecimento constitucional, os direitos fundamentais passaram por diversas ampliações, o que findou por erguer-se na doutrina o entendimento de que existem três (ou quatro, como querem alguns) gerações de direitos.

Dado que o termo *geração* deixa transparecer a ideia de *sucessão*, muitos autores têm preferido o emprego da expressão *dimensão* (SARLET, 2003, p. 50). De qualquer modo, essa divisão pode, em síntese, ser assim delineada:

- a) direitos fundamentais de primeira dimensão: foram universalizados pela Revolução Francesa do século 18. Compreendem os direitos civis e políticos, que exigem uma abstenção por parte do Estado e, por isso, são identificados como “negativos” (tais como: liberdade, proibição de tortura);
- b) direitos fundamentais de segunda dimensão: são os direitos sociais, econômicos e culturais que surgem com a Revolução Industrial (do século 19) e só podem ser efetivados com o auxílio do Estado (tais como: educação, saúde, moradia, seguridade social);
- c) direitos fundamentais de terceira dimensão: surgem após a 2ª Guerra Mundial e são denominados *direitos de solidariedade*. Destinam-se à proteção de grupos e não mais de indivíduos (tais como: direito à paz, preservação de um ambiente sadio, do patrimônio histórico e cultural) (SARLET, 2003, p. 50).

Independente da distinção adotada pela doutrina, o fato relevante é que os direitos fundamentais configuram-se na tradução da ideia de essencialidade e importância, possuem um caráter estruturante e alicerçam os demais temas constitucionais. Além disso, por serem direitos inerentes à própria condição humana, consideram várias categorias axiológicas, todas relacionadas à dignidade da pessoa humana (GARCIA, 2004).

Para Garcia (2004, p. 150-152), são considerados direitos fundamentais os inerentes à própria condição humana e que trazem consigo atributos, tais como a universalidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade, e sua legitimação é encontrada não em textos legais, mas na sua própria evolução histórica. Neste contexto, os direitos fundamentais sociais inserem-se nos direitos que exigem uma ação positiva do Estado, de modo que o detentor desses direitos (a pessoa) tenha melhorada a sua condição de vida e diminuída a sua situação relacionada à desigualdade social.

Os direitos fundamentais sociais somente podem subsistir nos domínios do Estado Social de Direito,¹ dado que este contém intrinsecamente a ideia de que é detentor de um mandato de ação voltado à satisfação daqueles direitos, decorrente principalmente do alargamento acerca do entendimento do que sejam direitos fundamentais e da revitalização do princípio da dignidade da pessoa humana aliado ao surgimento de novos paradigmas sociais, tais como a melhoria nas condições de vida e de justiça social na busca das igualdades sociais (e não somente das liberdades). Isto gerou, em consequência, a necessidade de o Estado tomar para si a execução de novas tarefas, visando à proteção de grupos sociais e de setores marginalizados (GARCIA, 2004).

Os direitos sociais formam também o núcleo estrutural da democracia, haja vista que o pleno exercício da cidadania passa pelo atendimento ao princípio da igualdade não somente do ponto de vista formal (expresso na Constituição), mas do ponto de vista material, por meio do efetivo exercício destes direitos por intermédio das ações estatais com a elaboração e execução de programas sociais.

No Brasil, a Constituição Federal traz a previsão dos direitos sociais no Capítulo II, artigos 6º e 11,² os quais estão inseridos no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais). Mesmo assim, a unanimidade acerca do caráter de fundamentalidade dos direitos sociais está longe de ser alcançada.

Cléve (2006, p. 29) aduz que, no Brasil, existem duas correntes doutrinárias de direito constitucional: uma denominada “dogmática da razão do Estado”, que apregoa a absoluta centralidade do Estado, negligenciando o espaço social extraestatal;³ outra denominada de “dogmática constitucional emancipatória”, mais moderna e atual, a qual estuda o texto constitucional com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana. Para esta segunda corrente, o foco está na pessoa natural e não mais no Estado.

Assim, conclui Cléve (2006): a compreensão dos direitos fundamentais sociais deve realizar-se por meio desta dogmática constitucional emancipatória voltada para a efetividade dos comandos constitucionais, tendo em vista que a nova ordem constitucional trazida pelo

¹ Importante a referência de que o Estado de Direito surge, inicialmente, como Estado Liberal e suas características basilares eram a submissão à lei, a divisão dos poderes e o respeito aos direitos e liberdades fundamentais.

² Com ênfase maior, no presente estudo, ao disposto no artigo 6º, que prevê como direitos sociais saúde, educação, trabalho, moradia, previdência social, dentre outros.

³ Para o autor, esta corrente está presa aos ditames constitucionais anteriores à Constituição Federal de 1988.

constituinte de 1988 exige uma atual abordagem doutrinária comprometida com a dignidade da pessoa humana e que seja capaz de explicar toda a sua significação.⁴

Seguidor desta concepção doutrinária encontra-se também Sarlet (2003, p. 269-270) que, com apoio na obra do constitucionalista José Gomes Canotilho, afirma que os direitos sociais são verdadeiros direitos fundamentais e, em razão disso, são imediatamente aplicáveis e geradores de efeitos jurídicos. Consta, igualmente, a existência de significativas controvérsias doutrinárias, sobretudo no tocante a sua aplicabilidade, eficácia e efetividade.

A Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – destaca que os conceitos de educação e ensino agrupam realidades semelhantes e que cabe ao intérprete estar atento ao contexto em que se inserem as expressões para captar seu exato sentido. Educação constitui o ato ou efeito de educar-se; o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano, visando a sua melhor integração individual e social. Significa também os conhecimentos ou as aptidões resultantes de tal processo, ou o cabedal científico e os métodos empregados na obtenção de tais resultados. Ensino designa a transmissão de conhecimentos, informações ou esclarecimentos úteis ou indispensáveis à educação; os métodos empregados para se ministrar o ensino; o esforço orientado para a formação ou modificação da conduta humana.

Salvo melhor juízo, o mesmo pode ser dito em relação ao emprego das duas expressões na Constituição Federal.

Canotilho (1999, p. 450), reconhece a dificuldade de delimitação de conteúdo dos direitos sociais. Registra que a adoção de entendimentos que limitem a eficácia dos direitos sociais, tornando-os dependentes de modo absoluto da intervenção legislativa ordinária significa retirar toda a sua vinculação jurídica. Raciocinar dessa maneira representa retrocesso em relação ao atual entendimento que se tem sobre a eficácia e a busca da efetividade das normas constitucionais.

Conforme salienta Silva (2001, p. 261), “todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia jurídica e imediatamente aplicáveis nos limites dessa eficácia”. Por eficácia entende-se a aptidão para produzir efeitos jurídicos.

No âmbito da verificação dos efeitos da norma jurídica, uma problemática que se afirma é a de reconhecer direitos originários e direitos derivados em matéria de direitos sociais.

⁴ Radicalizada, no dizer do autor.

Direitos originários se caracterizam pela conjugação da previsão constitucional de um direito social, do reconhecimento do dever do Estado na criação de pressupostos materiais para o exercício desses direitos e na possibilidade de o cidadão exigir prestações relacionadas a esse direito (CANOTILHO, 1999, p. 447). Fica patente a necessidade de intervenção dos poderes públicos para a garantia desses direitos, a partir da qual surge a ideia da reserva do possível, traduzindo a dependência de recursos econômicos para permitir a efetividade de direitos. O melhor sentido aos direitos de segunda dimensão nesse âmbito é o reconhecimento de sua força vinculativa da atuação estatal, representando verdadeira imposição constitucional voltada à transformação econômico-social.

Direitos derivados, por outro lado, estão ligados à ideia de igual acesso, igual participação nas prestações de natureza econômica, social e cultural, à medida que o Estado concretiza suas responsabilidades nessa área (CANOTILHO, 1999, p. 447). A perspectiva subjetiva, neste caso, está na garantia de proibição de retrocesso, ou seja, na impossibilidade de supressão ou cancelamento da esfera já instituída desses direitos.

Não parece possível reduzir o direito social à educação a uma ou outra tipologia, pelo simples fato de a realidade demonstrar, seja agora, seja no exato momento de promulgação da Constituição, a preexistência de todo um arcabouço organizacional do sistema educacional brasileiro, determinante das mais diversas posições jurídicas. Se por um lado isso não revela uma tarefa acabada, acentuando-se em grande parte a necessidade de um papel redistributivo do Estado voltado para a ideia de igual acesso e igual participação, de outro não retira a possibilidade de casos específicos em que seja possível exigir de modo imediato o adimplemento de prestações relacionadas ao direito à educação.

A partir deste exemplo, é necessário reconhecer a relevância da normatização infraconstitucional para a efetividade dos direitos sociais. Atem-se, todavia, à simples previsão constitucional do direito à educação para concluir que dela decorre para o Estado o dever de desenvolver atos concretos e determinados dirigidos a sua execução.

Por outro lado, e à primeira vista isso nos parece um diferencial em relação aos demais direitos sociais, o tratamento constitucional do direito à educação não se limita a um mero enunciado. Existem comandos normativos relativos à competência legislativa, indicativos de critérios de acesso e de qualidade, elementos para organização do sistema educacional, previsão de financiamento, distribuição de encargos e competências entre os entes da federação suficientes para balizar a atuação estatal.

A natureza principiológica das normas não lhes retira a capacidade de vinculação da atuação estatal e, por outro lado, delinea os valores e objetivos que devem ser perseguidos de modo permanente e dispersos nas diversas iniciativas estatais.

Mesmo inserido no contexto dos direitos sociais, o direito à educação apresenta densificação muito maior do que inicialmente imaginamos ao nos confrontar com o disposto no artigo 6º. Ou seja, as normas dos artigos 205 a 214 conferem ao direito à educação um espaço normativo mais preciso e delimitado.

Se por um lado o direito social à educação previsto no artigo 6º não se confunde ou não se limita às imposições constitucionais dos artigos 205 a 214, por outro não há como negar a conexão óbvia entre estes dispositivos constitucionais que, em última análise, são capazes de determinar o mínimo de atuação estatal necessária para que se concretize o direito à educação. De certa maneira, a Constituição delimita o núcleo essencial do direito à educação.

Reconhecendo que um dos entraves à efetividade dos direitos sociais reside na inércia do legislador, que o direito positivo não apresenta mecanismos eficientes para sanar a inconstitucionalidade por omissão, ao lado da interpretação não concretista dominante no Supremo Tribunal Federal acerca dos efeitos do Mandado de Injunção, esse nos parece um posicionamento que pode conduzir ao reconhecimento de direitos individuais em matéria de educação previstos na Constituição, passíveis de serem deduzidos diretamente pelo cidadão perante o Judiciário.

Enfim, se a marca de indeterminabilidade típica dos direitos sociais também se apresenta no direito à educação, não sendo dispensável a complementação legislativa em âmbito ordinário, é certo que as disposições dos artigos 205 e 214 são suficientes para garantir um mínimo de sua exequibilidade e execução, o que é extremamente relevante especialmente para garantir a possibilidade de tutela jurisdicional.

A efetividade do direito à educação depende da existência de toda uma estrutura que permita a organização do sistema educacional. No Estado de Direito, a previsão legal é o mecanismo apto a definir essa estrutura.

No Brasil, a eficácia dos direitos sociais pode ser analisada a partir da interpretação de que o Estado, além de ser um espaço político por excelência, é também a estrutura institucional elaborada pelo Poder Constituinte (Constituição Federal de 1988) para a satisfação dos princípios e garantias constitucionais por meio dos Poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário. Ao Executivo cabe a tarefa de desenvolver políticas públicas com o objetivo de realizar os direitos sociais e promover a melhoria dos serviços públicos já existentes (como saúde, educação, moradia e outros). Ao Judiciário cabe atuar na concretização dos direitos constitucionais com fundamento na hermenêutica legislativa comprometida com a principiologia constitucional.

Na negativa de atuação (ou inércia) por parte do Poder Executivo na efetivação dos direitos sociais, questiona-se a possibilidade de exigir tais direitos perante o Poder Judiciário, mediante ação de um particular e, em caso positivo, se o juiz poderá remanejar recursos orçamentários por meio de decisões judiciais, estabelecendo, assim, políticas públicas de saúde, educação e outras.

Consoante Emerson Garcia (2004), sempre que o Estado não cumprir com seu dever jurídico caberá aos interessados o manejo dos mecanismos de acesso à justiça (tais como o mandado de segurança, o mandado de injunção e a ação civil pública) com a finalidade de fazer valer o direito de que é detentor. Em tais circunstâncias, Garcia entende que uma decisão favorável ao reclamo do indivíduo (ou da coletividade) não implica ofensa à divisão e autonomia dos poderes. Isto porque a atuação do Judiciário deve ser vista como uma forma de adequação da ação daquele órgão estatal (de quem se está reclamando) à ordem jurídica, numa clara utilização dos mecanismos democráticos com o escopo de garantir o bem-estar de toda a coletividade. Entende que o exercício do poder, mesmo que recebido indiretamente por aqueles que o exercem, como juízes e funcionários públicos, deve ser exercido em nome do povo.

Nesta mesma linha de raciocínio encontra-se Sarlet (2003, p. 271-273), para quem os direitos fundamentais sociais prestacionais têm por objeto uma conduta positiva do Estado que consistirá numa prestação fática, o que significa dizer que esses direitos invocam uma constante e progressiva ação estatal rumo à realização da igualdade material entre os cidadãos, a fim de que estes possam usufruir de suas liberdades.

Para a concretização destes direitos, o Estado deverá alinhar suas opções políticas com os recursos econômicos disponíveis, condicionados ambos ao patamar mínimo estabelecido na Constituição (que são os direitos fundamentais sociais). O *rol* destes direitos não é nem taxativo nem mínimo e a escolha política pela realização de um ou outro direito passa pela análise concreta dos problemas sociais e do emergencial cumprimento.

Ao Legislativo, por sua vez, caberá a edição de normas conformadoras e concretizadoras, tendentes a suprir as lacunas ou complementar o texto constitucional e abrir espaço na dotação orçamentária para a instituição das políticas públicas eleitas para a satisfação dos direitos sociais prestacionais. Cumpre destacar, ainda, que, ante a necessidade de adequação das políticas públicas às receitas orçamentárias, o Estado não pode se negar à prestação destes direitos (MARTINS, 2004, p. 398-399).

O surgimento no âmbito jurídico do princípio da proibição do retrocesso social é decorrência do entendimento de que os direitos fundamentais sociais devem ser considerados frutos da evolução social e por esta razão não haveria de se cogitar a possibilidade de recuo destes direitos (MARTINS, 2004, p. 401).

Este princípio enuncia a impossibilidade de reversão das medidas cumpridoras dos direitos sociais sem que haja outras medidas compensatórias. O legislador infraconstitucional, neste sentido, fica limitado à ordem constitucional não podendo adotar medidas (supressão ou alteração de leis) tendentes à eliminação dos direitos já instituídos nem tampouco reduzi-los. As medidas compensatórias, igualmente, não podem eliminar ou limitar direitos já assegurados. Além disso, há o caráter de preservação da harmonia do sistema e da segurança jurídica do cidadão, no sentido de que ele não será privado de seus bens jurídicos já alcançados (MARTINS, 2004, p. 402).

Cléve (2006, p. 39), ao tratar deste assunto, afirma que o retrocesso social não é cabível no contexto do Estado brasileiro, que possui uma Constituição assecuratória dos direitos e garantias individuais. Para o autor, quando está em pauta um direito fundamental, especialmente um direito social, é imprescindível certa cautela se o assunto for a revogação, dado que não é admissível a extirpação de um direito social já assegurado sem que nada venha em substituição.

Sarlet (2001, p. 2) ressalta, entretanto, que o contexto atual denota uma crescente insegurança legislativa quanto à capacidade do Estado em assegurar o efetivo cumprimento desses direitos sociais prestacionais já instituídos. Em decorrência, a doutrina dominante tem rejeitado a ideia de uma proibição absoluta do retrocesso social. Tal assertiva é calcada na constatação da dinâmica do processo social e na necessidade de que as normas sejam flexíveis, capazes de reagir e se adaptarem às mudanças que ocorrem nas esferas social e econômica.

Patrícia Martins (2004), filiada a esta corrente doutrinária, destaca que a permissão de retrocesso dos direitos sociais já assegurados visa, precipuamente, a preservar a base daqueles direitos, diante da constatação de mutabilidade das prioridades sociais e da necessidade de o ordenamento estar sempre se adequando a essas novas necessidades. Esta dinâmica social, inclusive, faz surgir no mundo jurídico novos direitos fundamentais, o que implica adaptação e adequação do sistema com a cessão de parcelas de uns para que outros possam coexistir. Ademais, não se pode ignorar a questão econômica, com a escassez de recursos financeiros por parte do Estado para instalar todos os direitos sociais reclamados, tornando-se mais benéfico para a sociedade o emprego de verba pública em setores mais emergenciais que outros (saúde pública e saneamento básico ao invés de moradia ou educação, por exemplo).

Para esclarecer e delimitar a questão segundo a qual parcela dos direitos fundamentais sociais não pode ser atingida pelo retrocesso, Martins (2004) traz ao debate a divisão aceita pela doutrina de que os direitos fundamentais são compostos de um conteúdo principal e um conteúdo instrumental. Enquanto o primeiro é identificado pelas faculdades ou garantias específicas de cada direito (hipótese normativa) que exigem uma proteção mais intensiva, o segundo possui um conteúdo acidental, menos típico, e por isso a proteção é dada em menor intensidade. Num exemplo claro, o direito social à educação tem como conteúdo principal o Ensino Fundamental de caráter obrigatório e gratuito e como conteúdo acidental o Ensino Médio e a educação superior. Frisa-se que o ensino médio, no ano de 2007, passou a ser obrigatório de maneira gradativa.

Não é razoável discordar por completo deste posicionamento tendo em vista o contexto socioeconômico atual, principalmente em países como o Brasil. A carência de recursos de um lado e a malversação da verba pública de outro, fazem com que de modo inevitável se tenha de escolher, de uma parte, matar a fome de significativa parcela da população que, vivendo abaixo da linha da pobreza contenta-se (e se satisfaz) com o irrisório valor do Programa Bolsa Família (e com isso ilude-se com uma educação muito aquém da básica que sobrevive graças à voluntariedade e desprendimento de muitos professores que, trabalhando em condições precárias, lecionam por vocação) ou, de outra, tentar ajustar as deficiências do sistema público de saúde com seus hospitais sucateados onde os cidadãos (que sequer sentem-se nesta condição) lutam pela sobrevivência quase inatingível em leitos hospitalares, pelos corredores e até mesmo do lado de fora dos hospitais.

Com base nas palavras de Garcia (2004), pode-se afirmar que em um Estado Democrático o direito à educação configura-se como um exercício da cidadania, haja vista

que a educação prepara e desenvolve o indivíduo nos seus aspectos moral e político, e promove a conscientização de seus direitos e deveres, além da compreensão dos problemas sociais, econômicos e culturais da sociedade em que está inserido.

No entendimento de Garcia (2004), a educação – pressuposto essencial para o crescimento de um Estado – abre as portas para o pleno desenvolvimento da pessoa e concretiza a cidadania, dado que o mesmo passa a conhecer suas liberdades, a forma de exercer seus direitos e a importância do cumprimento de seus deveres. No plano internacional, vários são os tratados e declarações que se referem ao direito à educação como direito fundamental, essencial para o pleno exercício da cidadania.

Cita-se, como exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – artigo XXVI (de 1948); a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem – artigo XII (de 1948); a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais – artigo 4º (de 1948); a Declaração dos Direitos da Criança – princípio 7º (adotada pela ONU em 1959); o Protocolo Adicional ao Pacto de San José da Costa Rica – artigo 13 (de 1988); e a Convenção sobre os Direitos da Criança – artigo 28 (adotada pela ONU em 1989) (GARCIA, 2004, p. 158-161).

Em todas estas Declarações (ratificadas pelo Brasil) destaca-se a preocupação com a educação básica (que compreende o Ensino Fundamental e Médio), de forma obrigatória e gratuita, principalmente para as crianças, mas também para os jovens e adultos que não tiveram acesso a esse direito na época própria. A referência à igualdade de oportunidade, à não discriminação, à qualificação profissional, à melhoria das condições de vida, são alguns dos pressupostos inseridos nestas declarações.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 firmou o direito à educação no *rol* dos direitos fundamentais previstos no artigo 6º. Mesmo com a novidade – em termos de inserção no *rol* dos direitos fundamentais – o direito à educação está previsto nas Constituições Brasileiras desde a época do Império, sempre com prevalência à educação primária (hoje Ensino Fundamental) de forma gratuita nos estabelecimentos oficiais (escolas públicas).

Na legislação ordinária, com a criação de políticas públicas de forma mais efetiva em relação ao direito à educação, tem-se: sob a égide da Constituição de 1946, a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) datada de 20 de dezembro de 1961 (Lei nº. 4.024); a Emenda Constitucional nº 1/69 que previa percentual obrigatório de aplicação da receita anual dos municípios em educação (20% e posteriormente alterado para 13% a cargo da União e 25% para Estados e municípios, pela EC 24/83 (GARCIA, 2004). O percentual da

União foi alterado para 18% pela Constituição de 1988). E mais, sob a égide da vigente Constituição, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (FERREIRA, 2004).

A Constituição brasileira de 1988 trata do direito à educação nos artigos 205 a 214.

Em termos gerais, cada ente federativo (União, Estados e municípios) deve contribuir com porcentual mínimo para a manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo ao município priorizar o Ensino Fundamental e aos Estados e União o Ensino Fundamental e Médio.

Especificamente quanto ao *dever do Estado* em garantir o direito à educação, a previsão está estabelecida no artigo 208 da Constituição de 1988. Para Garcia (2004), tal dever consubstancia-se num direito subjetivo da pessoa humana do acesso à educação, obrigando a sua ampla e irrestrita efetividade. A redação da norma constitucional em referência revela um caráter nitidamente diferenciado dado pelo constituinte quanto à obrigatoriedade do Ensino Fundamental gratuito.

Além disso, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990, que estabelece em seu artigo 58 o direito da criança ao ensino obrigatório e gratuito e no artigo 208 e seguintes prevê a possibilidade de ações judiciais tendentes a assegurar o exercício deste direito. Por fim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) regulamenta o direito de qualquer cidadão ou organização de exigir do Estado, pela via judicial, a garantia do acesso à educação.⁵

Garcia (2004) conclui que, tendo sido consagrada a prioridade do direito à educação, fica suprimido qualquer caráter de discricionariedade por parte do poder público com o fito de sopesar o direito à educação com outros direitos. A exceção seria apenas no caso de conflitos entre o direito à educação e o direito à vida.

Este também é o entendimento de Sarlet (2003) que, ao interpretar as disposições constitucionais relativas ao direito à educação, julga que nem mesmo a alegação de ausência de recursos ou a alegação de que os tribunais são incompetentes para decidir sobre a alocação de recursos, são razões suficientes para elidir a efetividade destes direitos. Para o autor, é perfeitamente cabível a utilização de ação cominatória tendente a exigir do Estado a

⁵ Lei nº 9.394-96, artigo 5º: O acesso ao Ensino Fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo.

construção de escolas, ou assegurar a título gratuito matrícula de aluno em escola particular a expensas dos cofres públicos ou mesmo a indenização por prejuízos causados àquele indivíduo ante a omissão estatal.

A par disso, e longe de ser uma unanimidade na doutrina e nos tribunais, o fato é que a atuação do Poder Judiciário como meio eficaz de garantir o acesso dos cidadãos às políticas públicas executoras dos direitos sociais prestacionais tem sido crescente dia após dia, especialmente quanto ao direito social à educação. Os reclamos que chegam ao Poder Judiciário, em sua maioria, dizem respeito às vagas em escolas públicas municipais e estaduais para crianças que cursam (ou pretendem cursar) a pré-escola e o Ensino Fundamental.

A constatação de que os cidadãos tenham de recorrer ao Poder Judiciário para exigir do Estado deveres sociais que integram o conteúdo principal do direito à educação, demonstra que o poder estatal responsável – no caso o Executivo – tem sistematicamente se omitido (ou, ao menos, negligenciado) no cumprimento de suas obrigações sociais e isto, por si só, já justificaria qualquer intervenção do Judiciário para a garantia de acesso dos cidadãos a esses direitos.

Para Garcia (2004), não haverá qualquer violação ao princípio da divisão das funções estatais se o provimento jurisdicional em favor do cidadão seguir no sentido de velar pelo cumprimento dos princípios constitucionais e pela preservação dos direitos essenciais à dignidade da pessoa humana.

Enfim, é fato inconteste que o direito social à educação é dever do Estado e, como tal, sua concretização é medida que se impõe, quer seja pelo Poder Executivo por intermédio das políticas públicas, quer seja pelo Poder Judiciário por meio de suas decisões nas demandas propostas pelos cidadãos, pelos órgãos de classe ou mesmo pelo Ministério Público. O crescente aumento das demandas judiciais tendentes a compelir o Estado a cumprir com suas obrigações relativas ao direito social à educação tende a ser uma solução, ainda que lenta, para ajustar a inércia do Executivo, a exemplo do que já ocorreu com outros direitos sociais. Citam-se, como exemplo, os Programas Sociais relacionados à Saúde, que hoje fornecem gratuitamente vários medicamentos que antes a população carente só teria acesso por meio de ações judiciais.

É inquestionável a condição dos direitos sociais como direitos fundamentais, assegurados constitucionalmente no Capítulo II, do Título II da Constituição Brasileira de 1988 e, dentre estes, o direito à educação.

Na condição de direitos fundamentais, os direitos sociais devem ser priorizados pelas políticas estatais, as quais ficam limitadas a um mínimo de atendimento desses direitos, não sendo possível alterar, diminuir ou excluí-los para além daquele núcleo assegurado na Constituição. Para a sua concretização, deve o Estado, ainda, assegurar um mínimo orçamentário para a sua realização.

Na inércia, omissão ou mesmo em ações que afrontem estes núcleos mínimos dos direitos sociais fundamentais, deverá o Poder Judiciário agir em defesa do cumprimento desses deveres estatais por meio das ações propostas pelos cidadãos ou entidades competentes, proferindo decisões alicerçadas no princípio máximo fundamental que é a dignidade humana, e nos princípios democráticos que dão legitimidade para exigir dos demais poderes estatais as ações que lhes são próprias e que não vêm sendo cumpridas por seus agentes, sem que isso fira o princípio da divisão das funções estatais.

O direito social à educação representa uma condição essencial para a concretização da verdadeira democracia, dado que somente mediante indivíduos conscientes de seus deveres e obrigações é que uma nação pode se considerar desenvolvida de modo pleno e capaz de afirmar que seu povo é verdadeiramente livre e que tem preservada a sua dignidade.

O Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito recém adquiriu a sua maioria, mas isto não o exime de seguir em direção ao desenvolvimento, alicerçado nas bases sólidas dos direitos fundamentais. Para tanto, a ação conjunta de seus três poderes é de especial importância, assim como a mútua fiscalização de suas ações.

2.4 Arranjo institucional para a educação entre os entes federativos

Sabe-se que o fato de o Brasil constituir uma federação torna mais difícil a análise dos dados trazidos a esta pesquisa, uma vez que no federalismo a gestão administrativa e de recursos é uma gestão compartilhada. Como técnica de organização constitucional, o federalismo torna possível a coexistência de ações políticas compartilhadas ou autônomas entre os diferentes níveis de governo. Isso permite perseguir objetivos comuns ao mesmo

tempo em que se preserva a individualidade de cada membro para adaptá-los a características particulares de sua população e território.

A educação infantil e a educação fundamental estão sob a responsabilidade dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Cada município pode optar por criar seu próprio sistema de ensino ou integrar-se ao sistema estadual.

Conforme Cury (2010, p. 160), entretanto,

se temos uma educação nacional sempre referida, a expressão sistema nacional de educação em regime de colaboração a ser articulado sob o plano Nacional de Educação é de datação da Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009.

Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. É dessa competência articulada entre os sistemas que decorre também a exigência de um Plano Nacional de Educação (artigo 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios e efetivo nos seus fins (CURY, 2010, p. 160).

Somente, portanto, se compreende o mecanismo de destinação de recursos para a educação se compreendido o sistema federativo brasileiro. Para Castro (2010), a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 que instituiu o Fundef, constituem o arcabouço jurídico da educação brasileira (CURY, 2010, p. 160).

Como o Brasil é uma República Federativa, as receitas aplicadas em educação advêm de todos os entes federativos. Por isso a necessidade de se compreender como o Sistema Federativo se organiza em termos de arrecadação das receitas, isto é, o que cada ente federativo arrecada. O conceito de Gasto Público Educacional (GPE) é o conceito utilizado para verificar a atuação do Estado na área educacional. Ele compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010). Gasto Público Educacional, portanto, é o que os governos gastam com educação. Segundo os mesmos autores,

em termos de valor total os dados revelam uma ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2005, saindo de R\$ 61,4 bilhões para R\$ 87 bilhões, um crescimento real de 42% em 11 anos, equivalente a 3,5% ao ano (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 171).

Tem-se de considerar que nesse período, no ano de 1996, foi instituído o Fundef, que priorizou os gastos com o Ensino Fundamental introduzindo, além da subvinculação de 60% do orçamento nacional somente para aquele nível de ensino, uma forma nova de divisão de recursos para este nível, fundamentalmente ao determinar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional/matricula (OLIVEIRA; SANTANA, 2010). O Fundef e o Fundeb tomam como unidade de alocação o gasto aluno/ano. O Fundeb ampliou ainda mais os detalhes separando os gastos por níveis/modalidades educacionais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Castro, comparando o PIB com o Gasto Público Educacional no período de 1995-2005, constata que não houve crescimento do Gasto Público Educacional:

[...], pode-se considerar que não houve crescimento do GPedu quando comparado com o PIB, pois o indicador (GPedu/PIB) passou de 4,01%, em 1995, para apenas 4,05%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,04 pontos percentuais (p.p) do PIB – o que representa um crescimento de apenas 1%. Fica evidenciado que o crescimento do gasto educacional foi apenas equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo; além disso, tem um caráter pró-cíclico em toda a trajetória do período (CASTRO, 2010, p. 180).

É relevante a relação do PIB com o Gasto Público Educacional, porque é devido a esta relação que os países estão classificados nos relatórios internacionais relativos aos seus níveis educacionais:

Hoje fazem parte dos relatórios sobre a educação no mundo, a parcela do Produto Interno Bruto (PIB) aplicada pelos países e sua participação por habitante e por estudante, ou seja, a avaliação de desempenho dos países é classificada em escala decrescente de suas despesas-investimentos em educação (MENESES, 2006, p. 11-20).

Diferente da saúde pública, que possui um Sistema Único de Saúde, a educação possui mais de um sistema. O federal – com universidades e escolas técnicas federais; o estadual – com escolas de Ensino Médio; e o municipal – com escolas de Ensino Fundamental, o que não significa que um ente não possa ter um nível educacional que não lhe seja prioridade constitucional. A União deve no sistema federativo fazer a articulação entre todos os sistemas ou pelo menos criar regras que sejam comuns a todos os entes. Tem se percebido, no entanto, que a União não tem cumprido o que a Constituição Federal de 1988 determina para ela, que é sua atuação supletiva e de articulação entre os diversos sistemas. Isso tem tornado difícil a formulação e a colocação em prática do Sistema Nacional de Educação principalmente no que

se refere à formulação de políticas com caráter nacional relativas à qualidade da educação e também ao que é gasto com cada aluno, gerando grandes diferenças regionais.

Os países com dimensão continental tendem a se regular por regimes federativos. É o caso do Brasil, assim como da Rússia, Canadá e Austrália. Temos hoje 25 países federativos no mundo. O que ocorre com os países federativos é uma complexa articulação entre os diferentes polos de poder, ou seja, uma complexa relação entre o poder central e o poder das unidades federadas (CURY, 2010).

Conforme Cury (2010), essa articulação entre os poderes dos entes federados pode ser centrífuga, que é o caso dos Estados Unidos, onde o poder dos Estados-membros é muito forte, e pode ser centrípeta, quando o poder da União supera o poder dos Estados-membros, que é o caso do Brasil. Essa situação da federação brasileira atinge a organização da educação.

A Constituição Federal de 1988 determinou o regime de cooperação recíproca entre os entes federados. A cooperação recíproca, todavia, não foi regulamentada por lei complementar, resultando numa situação híbrida entre uma relação centrífuga e também centrípeta entre os entes federados (CURY, 2010).

Essa situação híbrida é dada pela existência, por um lado, na organização da educação nacional (nome de um título da LDB), de uma lei nacional de diretrizes e bases, de um Conselho Nacional de Educação, de um Plano Nacional de Educação, de um Fundo que rege a aplicação dos recursos vinculados e subvinculados e de um sistema nacional de avaliação e até mesmo de um sistema nacional de Pós-Graduação e, por outro, pela dispersão curricular juntamente com as possibilidades variadas de organização pedagógica (CURY, 2010).

De acordo com Cury (2010), falta à União um poder maior no sentido de atribuir uma direção mais consistente em relação a programas curriculares e normas mais diretivas com relação à organização pedagógica, sem com isso tirar a autonomia federativa dos entes federados. Provavelmente, caso isso seja realizado nos momentos da avaliação dos alunos, ter-se-á uma uniformidade maior e menores discrepâncias entre entes federados.

A colaboração recíproca, contida na Constituição Federal de 1988, entre os entes federados, foi o modelo encontrado para abarcar as normas gerais, diretrizes, bases e autonomia federativa. Com uma situação inovadora mais complexa, então, os municípios passaram a ser entes federativos e titulares de seus sistemas de ensino (que até 1988 não o

eram). Por isso, para Cury (2010), essa fórmula da colaboração recíproca só poderia dar certo se a articulação fosse acordada por meio de uma lei complementar que a instituisse, evitando a grande dispersão de iniciativas que vivemos hoje em termos de educação.

O ideal em uma federação seria um Sistema Nacional da Educação, assim como se tem o Sistema Nacional da Saúde, mas isso somente seria possível com um Sistema Nacional Articulado de Educação tendo como seus componentes os sistemas estaduais, do Distrito Federal, municipais e federal de ensino.

Ainda para Cury (2010), um Sistema Nacional Articulado de Educação só é possível com o regime de cooperação recíproca, tendo como gestor dessa articulação o MEC e outra composição do Conselho Nacional de Educação com poderes efetivos, tendo em vista que a composição do CNE, atualmente, é mais consultiva ou indicativa do que resolutive.

Conforme Saviani (2001),

até a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, havia no Brasil duas modalidades de sistemas de ensino: o sistema federal que abrangia os territórios federais e tinha caráter supletivo em relação aos estados; e os sistemas estaduais e do distrito federal. Neste contexto, as escolas de educação básica, públicas e particulares integravam o sistema federal subordinando-se às normas fixadas pela União. Nesse último caso a legislação admitia a possibilidade de o sistema federal delegar aos sistemas estaduais a jurisdição sobre as escolas superiores, desde que tratasse de Estado com tradição consolidada no âmbito do ensino superior.

O artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, afirma que cabe privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. O artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, estabelece que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura e desporto. O artigo 23, inciso V, assevera ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (SAVIANI, 2001).

O texto constitucional, no entanto, deixa margem, no seu artigo 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino” (SAVIANI, 2001). Dermeval Saviani (2001) conclui, então, “que a definição da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB da Educação Nacional e não da Constituição Federal”.

No ano de 2010 ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae) em Brasília, no final do mês de março, com o objetivo de indicar diretrizes e estratégias de ação para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020. Um dos questionamentos dos participantes foi por que o regime de colaboração entre os sistemas de ensino ainda não se efetivou; questão já presente no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, encabeçado por Anísio Teixeira, que perguntava por que há tanta diferença entre o Brasil real e o Brasil oficial, propondo um Sistema Nacional de Educação.⁶

Abicalil (2010, p. 2)⁷ aponta como um dos grandes desafios do Documento Referência para a Conae:

Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito dos alunos à formação integral com qualidade; o reconhecimento e a valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração articulada, em todos os Países; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação.

Logo, constata-se que o regime de colaboração articulado na educação brasileira ainda não acontece e quando ocorre é de uma forma muito incipiente, o que dificulta fixar parâmetros educacionais que tenham validade para todo o território nacional.

Com o intuito de concretizar o regime de colaboração articulado, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) está sustentado na visão sistêmica da educação, na questão da territorialidade, no desenvolvimento, no regime de colaboração, na responsabilidade e na mobilidade social. Tais pilares são consequências de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o elo entre educação, território e desenvolvimento, por um lado, e a ligação entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro, segundo a lógica do arranjo educativo local, regional e nacional.

Segundo Abicalil (2010), o Brasil ainda não efetivou o seu sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e para a frágil escolarização formal de sua população.

⁶ Disponível em: <http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-497-const_20sal.pdf>. Acesso em: maio 2010.

⁷ Disponível em: <http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-497-const_20sal.pdf>. Acesso em: maio 2010.

A competência legislativa em matéria educacional na Constituição Federal se encontra na previsão do artigo 22, XIV, que consagra competência legislativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto, prevista no artigo 24, IX.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação tem conteúdo preciso, apontando para a ideia de fundamento, organização e condições de exequibilidade. É a Lei de Diretrizes e Bases que traça a estrutura da educação nacional.

À medida que se estrutura a educação nacional, a Lei de Diretrizes e Bases não é exhaustiva. Nesse ponto, constata-se uma impropriedade técnica em situar a lei de diretrizes e bases no *rol* de competências legislativas privativas da União. Essa modalidade de competência tem como característica permitir legislar de modo pleno, sem limitações de amplitude. Essa é a razão da previsão do parágrafo único do artigo 22 acerca da possibilidade de delegação de competência para tratar de questões específicas.

A competência para legislar sobre diretrizes e bases não é, em sua natureza, privativa, mas concorrente e está prevista no artigo 24, inciso IX, que caberá à União editar normas gerais sobre educação e ensino, e aos Estados e Distrito Federal o estabelecimento de normas suplementares. Dessa forma, há um regramento sucessivo, dupla legislação em graus distintos, uma genérica e outra suplementar.

Como corolário das competências legislativas, a estrutura do sistema educacional brasileiro assenta sobre o modelo do Estado Federal. Nesse sentido, percebe-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional representa o regramento em âmbito nacional, correspondendo à articulação e coordenação dos sistemas de ensino. Por outro lado, a competência para a edição de normas em matéria de educação e ensino prevista no artigo 24, IX, garante a atuação dos Estados no tratamento de questões específicas, importante instrumento para atender à variedade de situações decorrentes da extensão e das desigualdades do país.

O que é interessante nesta temática é demonstrar que a definição de competências legislativas e, conseqüentemente, a vinculabilidade das normas em matéria educacional, estão intimamente ligadas à fundamentação e estrutura teórica do modelo federativo adotado. Ou seja, não existe relação de subordinação e critério de hierarquia, mas relação de coordenação e critério de competência.

Em que pese o papel articulador e coordenador da União, há amplo espaço para atuação das esferas estadual, municipal e distrital, regulamentando as questões dos respectivos sistemas de ensino. Essa é uma questão de grande relevância, à medida que garante não só tratamento de especificidades, mas também porque permite variedade de experiências e de modelos inerentes e indispensáveis, em última análise, para o próprio desenvolvimento e aprimoramento do processo educacional.

No papel de coordenação e articulação, cabe à União estabelecer o plano nacional de educação, cujos objetivos estão definidos no artigo 214 da Constituição Federal.

Se a existência de esferas de atuação na organização da educação nacional é corolário lógico do modelo de repartição de competências legislativas, por outro lado também decorre de expressa previsão constitucional, conforme artigo 211.

O sentido da expressão sistema de ensino agrega tanto o conjunto de instituições educacionais (compreendidos os elementos materiais e humanos que as compõem), como as normas nacionais editadas pela União e as normas especiais que o vinculam a tal ou qual ente federado.

A organização dos sistemas de ensino está alicerçada na definição de áreas prioritárias de atuação e na preocupação em instituir um regime de colaboração entre os mesmos. Nessa ordem de ideias, aos municípios compete atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e no ensino infantil, os Estados e o Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio.

O papel da União não se limita à organização de seu sistema de ensino, mas se vincula especialmente a uma função redistributiva e supletiva, com o objetivo de garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade. Assim, não existe uma área de atuação prioritária para a União, pois em verdade lhe cabe atuar, ainda que em caráter de apoio técnico e/ou financeiro, em todos os níveis.

Não obstante, em virtude da definição de áreas prioritárias para os Estados e municípios, em caso de ausência de oferta de ensino superior por estes entes, caberá à União incumbir-se dessa tarefa em caráter residual.

Destaca-se a discussão acerca da existência de um sistema nacional, abrangendo os sistemas estaduais, distritais e municipais. De uma perspectiva sociológica, parece inegável a existência desse sistema nacional, mas não com um caráter de supremacia sobre os demais, e

sim inserido no contexto de cooperação e inter-relacionamento decorrente do federalismo cooperativo, cuja expressão maior decorre da previsão constitucional do artigo 214 de um plano nacional de educação.

Embora não propriamente vinculada aos sistemas de ensino, merece referência a previsão de competência comum do artigo 23, V, que determina a todos os entes da federação proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Mais uma vez se determina dever coletivo de todos os entes federativos e, por consequência, se reforça a necessidade de atuação articulada e conjunta, visando a otimizar resultados. As iniciativas de proporcionar os meios de acesso abrangem desde a manutenção de instituições de ensino até medidas concretas de garantia de condições de acesso à escola, como transporte, material didático e merenda.

No âmbito da organização dos sistemas de ensino, o dispositivo do artigo 210 demonstra tanto a preocupação com o papel da educação em promover a integração nacional, quanto com a preservação das peculiaridades regionais mediante previsão de conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, visando à formação básica comum e o respeito a valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Nesse aspecto, até mesmo a especificidade da cultura indígena é tutelada nos termos do parágrafo 2º.

Cabe registro que a previsão do ensino religioso, nos termos do parágrafo 1º do artigo 210, deve estar coadunada com a liberdade religiosa e despida de vinculação com qualquer espécie de credo ou religião. Sua função é complementar à formação do indivíduo, vinculada ao seu desenvolvimento espiritual, indispensável ao pleno crescimento da pessoa humana, almejado pelo artigo 205.

Finalizando esse capítulo, considera-se, que nesse momento social, político e econômico do país, primordialmente pós a Constituição de 1988, a educação foi incorporada ao arcabouço jurídico nacional a partir do pressuposto da sua fundamentalidade, no viés dos direitos humanos fundamentais da 2ª geração, direitos sociais, que exigem uma prestação positiva por parte do estado, calcados na dogmática constitucional emancipatória.

Infere-se que nos modelos de desenvolvimento pós-1930 até 1964 e 1964 até a abertura política (1979/1980), consagrada com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, os modelos de desenvolvimento oscilaram entre modelo desenvolvimentista nacionalista, que dispensava o capital externo, e modelo desenvolvimentista cosmopolita, associado ao capital externo. Ambos consideravam que era a industrialização que levaria ao desenvolvimento,

pouca atenção foi dada à educação. Nesse período temporal, o Estado foi marcado pela persistência de uma dominação burocrático-estamental de natureza patrimonial (Weber, 1982).

Pós a Constituição de 1998, ficou delimitado o perfil do estado brasileiro, um Estado Social de Direito, onde a educação aparece com destaque na Carta Magna e como direito social elencado no artigo 6º. Dentro dessa concepção os direitos fundamentais inserem-se nos direitos que exigem uma ação positiva do Estado, de modo que o detentor desses direitos tenha melhorada a sua condição de vida e diminuída a sua situação relacionada à desigualdade social. Portanto, a educação exerce um papel significativo no desenvolvimento de um povo, logo na superação do subdesenvolvimento.

Ademais, no momento posterior à Constituição de 1988, marcado pela globalização, a Constituição permite, por meio de seus dispositivos, que as regiões influenciem na formulação pedagógica e curricular dos sistemas de ensino estaduais e municipais, respeitando o núcleo comum dos conteúdos fixados nos Parâmetros Curriculares Nacionais. Essa possibilidade facilita um processo de desenvolvimento educacional endógeno. Contrapondo a globalização homogênea e desintegradora. Assim, após a Constituição de 1988 a educação terá uma relevância maior em relação ao momento anterior, considerando a necessidade premente e urgente de ciência e tecnologia, pois a centralização nos modelos de desenvolvimento calcados na industrialização permitiu o crescimento econômico, mas não foi traduzido na diminuição da desigualdade social.

Logo, os modelos de desenvolvimento, tanto o cosmopolita como o nacionalista entendiam o Estado como o indutor do desenvolvimento, no primeiro momento temporal, como frisado acima, por meio da industrialização e no segundo momento temporal, após a Carta Magna de 1988, o Estado se consolidada como um Estado Social de Direito, sendo a educação considerada direito humano fundamental. Nesse segundo momento a educação assume uma relevância maior, inclusive como garantias orçamentárias.

3 EDUCAÇÃO E LEGISLAÇÃO

Desde a década de 30 do século 20, com a criação pelo governo Vargas do Ministério da Educação e Saúde, que o arcabouço constitucional e legal da educação brasileira vem se delineando. Primeiro foi necessário que a educação, pelo menos a formação inicial, fosse considerada como direito humano fundamental e que, além disso, fosse incorporada ao pensamento médio da sociedade brasileira. Esse processo pode ser considerado completo com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Após isso foi necessário concretizar a educação como direito humano fundamental por meio da execução de políticas públicas que garantissem na prática o acesso à educação. Nesse sentido, foi a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional, promulgada em 1996, a Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), também no ano de 1996, o Plano Nacional de Educação para vigorar no período de 2001-2010, promulgado em 2001 e, por fim, a Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006.

A LDB foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro da educação Paulo Renato Souza em 20 de dezembro de 1996, Lei nº 9394/96. Calcada no princípio do direito universal à educação para todos, a Lei trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da Educação Básica. Assim, a LDB anterior, Lei nº 4024/61, deixou de vigorar.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96 e firmado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação do Fundef consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no país (1ª a 8ª séries do antigo 1º Grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação.

O Plano Nacional de Educação, baseado na Conferência Nacional de Educação para Todos, em Jomtien, no ano de 1990, e, posteriormente, na Conferência de Dacar (2000) e na Reunião de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe (2001, p. 186), estabeleceu metas e objetivos para a educação brasileira de 2001 a 2010. Pode-se resumir seus objetivos em quatro pontos: elevação do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade da educação; democratização educacional, em termos sociais e regionais; e democratização da

gestão do ensino público (PNE, 2001, p. 15). O Plano Nacional de Educação foi promulgado pela Lei nº 10.172/2001.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 56/2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

É um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por Estado e Distrito Federal, num total de 27 Fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre, no âmbito de cada Estado, que seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído exclusivamente na educação básica.⁸

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua consolidação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos, e o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%.⁹

O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos Estados e municípios de todo o país.¹⁰

Esta pesquisa considerou neste capítulo, entre a legislação educacional pós-Constituição de 1998, as leis supracitadas como o principal aporte legislativo, que garantiu a educação como direito humano fundamental e que possibilitou a concretização deste direito pelo menos no que concerne ao Ensino Fundamental, com acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito.

⁸ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao?tmpl=component>>. Acesso em: jan. 2013.

⁹ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao?tmpl=component>>. Acesso em: jan. 2013.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao?tmpl=component>>. Acesso em: jan. 2013.

3.1 A educação na Constituição Federal de 1988

Com maior ou menor abrangência e marcadas pela ideologia de sua época, todas as Constituições Brasileiras dedicaram tratamento ao tema da educação.

A Constituição Imperial de 1824 estabeleceu entre os direitos civis e políticos a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos e previu a criação de colégios e universidades.

A Constituição Republicana de 1891, adotando o modelo federal, preocupou-se em discriminar a competência legislativa da União e dos Estados em matéria educacional. Coube à União legislar sobre o ensino superior, enquanto aos Estados competia legislar sobre ensino secundário e primário, embora tanto a União quanto os Estados pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário. Rompendo com a adoção de uma religião oficial, determinou a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos.

A Constituição de 1934 inaugurou uma nova fase da história constitucional brasileira, à medida que se dedicou a enunciar normas que exorbitaram a temática tipicamente constitucional. Revela-se a constitucionalização de direitos econômicos, sociais e culturais, e se estabelece a competência legislativa da União para traçar diretrizes da educação nacional. Um título é dedicado à família, à educação e à cultura. A educação foi definida como direito de todos, correspondendo a dever da família e dos poderes públicos, voltada para a consecução de valores de ordem moral e econômica.

A Constituição de 1934 apresentou dispositivos que organizavam a educação nacional mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo. Criou sistemas educativos nos Estados, prevendo os órgãos de sua composição como corolário do próprio princípio federativo e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Também garantiu a imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, de liberdade de cátedra, de auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso.

O retrocesso na Constituição de 1937 é patente. O texto constitucional vinculou a educação a valores cívicos e econômicos. Não se registrou preocupação com o ensino público, sendo o primeiro dispositivo no trato da matéria dedicado a estabelecer a livre-iniciativa. A

centralização é reforçada não apenas pela previsão de competência material e legislativa privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional, sem referência aos sistemas de ensino dos Estados, mas pela própria rigidez do regime ditatorial.

A Constituição de 1946 retomou os princípios das Constituições de 1891 e 1934. A competência legislativa da União circunscreveu-se às diretrizes e bases da educação nacional. A competência dos Estados é garantida pela competência residual e também pela previsão dos respectivos sistemas de ensino.

A educação voltou a ser definida como direito de todos. Prevaleceu a ideia de educação pública a despeito de franqueada a livre-iniciativa. Foram definidos princípios norteadores do ensino, entre eles o primário obrigatório e gratuito, liberdade de cátedra e concurso para seu provimento não só nos estabelecimentos superiores oficiais, mas também nos livres, merecendo destaque a inovação da previsão de criação de institutos de pesquisa. A vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino é restabelecida.

A Constituição de 1967 manteve a estrutura organizacional da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos Estados. Ocorreram, todavia, retrocessos no enfoque de matérias relevantes: fortalecimento do ensino particular, inclusive mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do Ensino Médio e superior aos que comprovarem insuficiência de recursos; limitação da liberdade acadêmica pela fobia subversiva; e diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição de 1969 não alterou o modelo educacional da Constituição de 1967. Não obstante, limitou a vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino apenas para os municípios.

Como se vê, o tratamento constitucional dispensado à educação reflete ideologias e valores. Pois, educação não é um tema isolado, mas decorre de decisões políticas fundamentais. Isto é, a educação é uma questão visceralmente política.

Nesse contexto, mais do que em virtude de constituir um direito ou por ter valor em si mesma, a natureza pública da educação se afirma em função dos interesses do Estado e do modelo econômico, e também por constituir eficiente mecanismo de ação política.

A perspectiva política e a natureza pública da educação são realçadas na Constituição Federal de 1988 não só pela expressa definição de seus objetivos, mas também pela própria estruturação de todo o sistema educacional.

A Constituição Federal de 1988 enuncia o direito à educação como um direito social no artigo 6º, especifica a competência legislativa nos artigos 22, inciso XXIV e 24, inciso IX, e dedica toda uma parte do título da Ordem Social para responsabilizar o Estado e a família, tratar do acesso e da qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes da federação.

Além do regramento minucioso, a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para a sua efetividade.

No século 19, quando o Brasil se tornou independente, no ano de 1822, a maioria da sua população era analfabeta, constituiu-se uma Monarquia e, no final deste mesmo século, em 1889, foi Proclamada a República. Em 1891 instituiu-se a 1ª Constituição Brasileira, que fundou a República Federativa do Brasil (GOMES, 2010).

Foi somente a partir de 1930, no entanto, que a educação passou a ser uma preocupação mais constante do Estado brasileiro, principalmente devido à urgência de se consolidar o Estado Nacional e firmar valores cívicos e pátrios no sentido de se constituir uma nação. Foi no governo Vargas que se criou o Ministério da Educação e Saúde (GOMES, 2010).

Diferente de países como a Argentina, que, no século 19, ao construir o Estado Nacional esteve imbuída da questão da alfabetização, no Brasil isso não pautou a Independência. Nas referências a valores cívicos e pátrios, sabe-se que a grande maioria da população, primeiro de escravos e depois de ex-escravos, não estava incluída na apreensão desses valores (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

O Brasil entrou no século 20 com 65% da sua população analfabeta. A Constituição Federal de 1934 determinou que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os Estados 20% da arrecadação de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais. Essa vinculação orçamentária foi retirada da Carta Constitucional de 1937 e reincorporada pela Constituição Federal de 1946, que fixou em 20% a obrigação mínima dos Estados e municípios e 10% da União.

A Constituição do regime militar de 1967 novamente excluiu a vinculação orçamentária, e a Emenda Constitucional de 1969 indiretamente restabeleceu a vinculação orçamentária apenas para os municípios, ao determinar, na alínea f do § 3º, inciso II do artigo 15, que o Estado poderia intervir no município que não aplicasse no ensino primário, em cada ano, pelo menos 20% da sua receita tributária. Constatou-se, por isso, que o orçamento da União para a educação e cultura caiu de 9,6% em 1965, para 4,31% em 1975 (SAVIANI, 2001). Antes de findar o regime militar, no entanto, a Emenda Constitucional Calmon de 1983 restabeleceu a vinculação de impostos para a educação até então suspensa, depois regulamentada pela Lei nº 7.348/85.

A Constituição de 1988 trouxe novamente a vinculação orçamentária determinando 18% para a União e 25% para Estados e municípios, percentuais mínimos em relação à receita resultante de impostos. Sabe-se, todavia, que após a Carta Magna de 1988 criou-se outras fontes de receitas com nova denominação que não imposto, as chamadas contribuições, como Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Provisória Sobre Movimentações Financeiras (CPMF), atualmente extinta, e Contribuição Sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide), que não fazem parte da vinculação orçamentária à educação (SAVIANI, 2001). Dessa forma, as receitas arrecadadas por tais contribuições não são obrigatoriamente destinadas à educação (SAVIANI, 2001).

Estudos recentes têm apontado para a questão dos resultados na educação. Conforme Leon e Menezes Filho (2002, p. 417), “vários trabalhos apontam para os altos retornos econômicos à educação vigentes no Brasil, principalmente ao ensino superior [...]. Apesar disso, o progresso educacional não parece responder a esses incentivos”.

Na pesquisa realizada por Leon e Menezes Filho (2002, p. 422-423), entre os anos de 1984 e 1990 foi constatado que a taxa de evasão escolar entre os repetentes nas últimas séries do Ensino Fundamental é maior que a taxa de evasão entre os aprovados, mostrando que a repetência e a evasão escolar também são problemas da educação brasileira:

[...] a proporção de indivíduos que abandonam os estudos é bem maior entre os repetentes do que entre os promovidos no curso [...]. A partir desses gráficos, pode-se inferir que a reprovação é um dos principais determinantes da evasão escolar e do baixo nível de acúmulo educacional no Brasil, como ressaltado por Ribeiro (1994). A taxa média de evasão dos estudantes que cursam da 4ª a 7ª séries entre os aprovados no curso é de aproximadamente 3%, ao passo que para os reprovados no curso esta taxa é de cerca de 17%.

Schwartzman (2010, p. 7-8) questiona:

De quanta educação o Brasil precisa e com que conteúdo? Não há dúvida que o ensino básico universal de qualidade é um requisito e uma exigência moral de todas as sociedades modernas, pelo bem da equidade social, dos valores culturais e da funcionalidade econômica. Não há dúvida tampouco que os governos devem apoiar a educação de nível superior, como fonte de conhecimento e competência para a sociedade como um todo. Entretanto, mesmo nas economias avançadas, somente um segmento do mercado de trabalho requer competências especializadas e a maior parte da educação de nível superior está relacionada ao desenvolvimento de atitudes, competências gerais e estilos de vida. O valor da educação no mercado de trabalho é em grande parte posicional, ou seja, quem tem mais educação tende a levar vantagens, mesmo que seus conhecimentos e competências não sejam especificamente requeridos ou adequados para determinados empregos. Por isto, as demandas de estudantes, educadores, acadêmicos por mais cursos, melhores salários e mais subsídios públicos em todos os níveis, é crescente e aparentemente interminável, e é importante que os governantes possam conhecer os limites de seus recursos e decidir aonde estão as prioridades.

Logo, os resultados na educação e, principalmente, a relação que esta tem com a quantidade de investimentos públicos, é um aspecto de fundamental importância para entender as características da educação gaúcha no que se refere ao período proposto de pesquisa.

Atualmente, desde a Constituição Federal de 1988 todos os entes federativos são obrigados a vincular uma quantia das suas receitas advindas dos impostos para a educação. A União 18%, Estados e municípios 25%. Estas receitas advêm dos seguintes impostos e transferências: Impostos Federais (Imposto de Renda, Imposto Sobre Produtos Industrializados, Imposto Sobre Operações Financeiras, Imposto Territorial Rural, Imposto Sobre Exportação, Imposto Sobre Grandes Fortunas); Impostos Estaduais e Transferências da União Para os Estados (Fundo de Participação dos Estados, Imposto Sobre Produtos Industrializados – Exportação, Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais, Imposto Sobre Operações Financeiras Advindo do Ouro) e Impostos Próprios Estaduais (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto Sobre a Propriedade de Veículo Automotor). Impostos Municipais e Transferências da União e dos Estados Para os Municípios (Transferências da União – Fundo de Participação dos Municípios, Imposto Sobre Produtos Industrializados – Exportação, Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Públicos Municipais, Imposto Sobre Operações Financeiras Advindas do Ouro); Transferências do Estado (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores) e Impostos Próprios Municipais (Imposto Sobre

Propriedade Territorial e Urbana, Imposto Sobre Serviços, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis).¹¹

Por ocasião da Constituição Federal de 1988, passados mais de 20 anos da Constituição Federal de 1967, a qual instituiu o ensino obrigatório à faixa etária de 7 a 14 anos, a escolaridade média da população brasileira era de 5,1 anos de estudo, bastante aquém do estabelecido pela LDB de 1971 e referendado constitucionalmente, que era de 8 anos. No final da década de 80, da população de 7 a 14 anos 80% frequentavam o Ensino Fundamental, na época denominado Primeiro Grau. Dessa população, 5 milhões de crianças e adolescentes estavam fora da escola. Dos jovens de 15 a 17 anos, faixa etária próxima ao Ensino Médio, apenas 15% cursavam o nível de ensino correspondente. Por fim, o acesso ao ensino superior estava, em 1988, restrito a 5% da população de 18 a 24 anos (LEON; MENEZES FILHO, 2002).

É diante desse quadro que emerge a Assembleia Constituinte de 1987. Os maiores embates deram-se em torno do financiamento da educação, no sentido de restringir-se ou não à educação pública ou se poderiam financiar também a educação privada. Finalmente, resultou da Constituinte a seguinte sistematização na Constituição Federal, já atualizada pelas Emendas Constitucionais constantes no Capítulo III – DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTO, Seção I – Da Educação:

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

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

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Emenda Constitucional nº 53/2006).
 - VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 - VII – garantia de padrão de qualidade;
 - VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Emenda Constitucional nº 53/2006).
- Parágrafo Único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Emenda Constitucional nº 53/2006).
- [...].

¹¹ Financiamento da Educação no Brasil e no Estado de São Paulo. O impacto Fundeb. Dieese (maio 2007).

Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:
 I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Emenda Constitucional nº 59/2009).

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Emenda Constitucional nº 14/1996).

III – Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

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

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

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

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Emenda Constitucional nº 59/2009).

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

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

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (Brasil, 2011).

Pode-se constatar, portanto, que da 1ª Constituição Republicana de 1891, passando pelas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 até chegar à Constituição de 1988, a educação como direito humano fundamental foi, finalmente, incorporada ao arcabouço jurídico e legal brasileiro, o que não necessariamente se traduz de forma automática na concretização de políticas públicas que efetivem tal direito humano fundamental.

3.2 Os Avanços Na Legislação Constitucional Pós-1988 E A Nova Lei De Diretrizes E Base Da Educação Nacional – Lei 9394/96

O contexto sociopolítico-econômico que pautou os debates em torno da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) foi distinto daquele que pautou a Assembleia Nacional Constituinte da qual resultou a Constituição Federal de 1988. No primeiro momento, apesar da globalização em curso no mundo ocidental, este tema não ocupou os constituintes, todavia, no segundo momento, este debate teve influências, tanto que a versão final do projeto de LDB apresentou diferenças marcantes em relação às primeiras propostas. Os discursos internacionais priorizavam o aumento da eficiência e da competitividade do país. A lei acabou por não incorporar a constituição do sistema nacional de educação. A aprovação da LDB coincidiu com a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O texto da LDB aprovado em 1996 foi resultado de um longo embate, que durou cerca de seis anos, entre duas propostas distintas. A primeira, conhecida como Projeto Jorge Hage, foi o resultado de uma série de debates abertos com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, sendo apresentado na Câmara dos Deputados. A segunda proposta foi elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa em articulação com o poder executivo por intermédio do MEC.

A principal divergência era em relação ao papel do Estado na educação. Enquanto a proposta dos setores organizados da sociedade civil apresentava uma grande preocupação com mecanismos de controle social do sistema de ensino, a proposta dos senadores previa uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo. Apesar de conter alguns elementos levantados pelo primeiro grupo, o texto final da LDB se aproxima mais das ideias trazidas pelo segundo grupo, que contou com forte apoio do governo Fernando Henrique Cardoso nos últimos anos da tramitação.

O senador Darcy Ribeiro foi o relator do projeto de lei que resultou na LDB. As principais características da Lei são: gestão democrática do ensino público e progressiva autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares; Ensino Fundamental obrigatório e gratuito; carga horária mínima de 800 horas distribuídas em 200 dias na educação básica; previsão de um núcleo comum para o currículo do Ensino Fundamental e Médio e uma parte diversificada em função das peculiaridades locais; formação de docentes para atuar na educação básica em curso de nível superior, sendo aceito para a educação infantil, e para as quatro primeiras séries do Fundamental formação em curso Normal do Ensino Médio; formação dos especialistas da educação em curso superior de Pedagogia ou Pós-Graduação; a União deve gastar no mínimo 18% e os Estados e municípios no mínimo 25% de seus respectivos orçamentos na manutenção e desenvolvimento do ensino público; dinheiro público pode financiar escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas e previu a criação do Plano Nacional de Educação.

Ao longo dos anos 90 do século 20, em consequência da Constituição Federal de 1988 (CF 88), da Lei nº 9394/96 (LDB) e da Emenda Constitucional nº 14 (EC 14/96), que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), redesenharam-se os sistemas públicos de ensino no Brasil.

Ao mesmo tempo em que se redefiniram as responsabilidades de Estados e municípios na oferta da educação escolar, determinaram-se mecanismos de financiamento, parceria e

manutenção entre as três esferas governamentais previstos pelo regime de colaboração. O texto legal reforçava o papel da União como coordenadora das políticas educacionais em âmbito nacional, e fiscalizadora da aplicação dos recursos destinados àquela área social.

Destaca-se o ano de 1996, que foi o da publicação da LDB e da EC nº 14, e o ano de 2006, que foi o último de aplicação do Fundef, substituído atualmente pelo Fundeb. Cabe também destacar que o período entre 1997-2007 ficou conhecido como Década da Educação.

A gestão e o financiamento das políticas públicas brasileiras na área social foram objeto de uma série de reformulações a partir da Constituição Cidadã (CF 88), resultante do processo de redemocratização do país iniciado na década de 80.

Na área da educação, essas mudanças foram mais significativas no ano de 1996 com a aprovação da LDB e, respectivamente, a EC nº 14 e a lei nº 9424/96, que criaram e regulamentaram o Fundef, provocando, assim, uma grande transformação no cenário educacional brasileiro ao impulsionar o processo de descentralização da educação via municipalização do ensino. Por fim, no ano de 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundeb.

A partir daí a União, além de organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições públicas de ensino superior, passa a exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnico-financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Para Weber (1998, p. 5-13), o Fundef

[...] objetiva equalizar os custos mínimos por aluno/ano, entre estado e seus municípios, diferentemente do que vinha sendo propugnado no debate do Fórum de Valorização do Magistério, instituído em âmbito estadual, a partir de 1988, e não como fundo nacional. Esta lei também determina a criação de plano de cargos e carreira, define o mínimo gasto por aluno e institui mecanismos de controle social.

Enfim, a principal questão da municipalização/descentralização do ensino a ser problematizada é a que remete ao processo histórico definidor do Estado brasileiro, *federalismo dualista ou cooperativismo federal?*

Os desafios da educação pública a partir da redefinição do modelo do Estado brasileiro exigem a articulação entre as diferentes esferas federativas.

Deve-se considerar que com o *regime de colaboração* também a questão do financiamento assume um novo direcionamento.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394 de 1996, fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional bem como sua organização, definindo as competências de cada esfera de governo. Segundo esta lei, compete à união a coordenação da política nacional de educação. Mesmo que cada ente federativo, União, Estados, Distrito Federal e municípios tenham suas competências definidas separadamente na LDB, tornam-se imprescindíveis a colaboração, cooperação e corresponsabilidade entre as diferentes esferas governamentais para que se alcancem os resultados almejados para a educação nacional.

O artigo 21 da LDB estabelece a composição da educação escolar: educação básica e educação superior, com a educação básica formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A Educação Infantil corresponde à primeira etapa da educação básica, que será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para crianças de quatro a seis anos. O Ensino Fundamental, com duração mínima de nove anos, além de ser obrigatório e gratuito na escola pública, tem o objetivo de proporcionar o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo. O Ensino Médio tem duração mínima de três anos e possui, entre suas finalidades, a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos.

A LDB (artigos 9º, 10º e 11) dispõe detalhadamente sobre as incumbências da União, Estados e municípios. Com relação às atribuições dos Estados, algumas se referem a sua responsabilidade pela manutenção da unidade da educação no âmbito estadual como “elaborar e executar políticas e planos educacionais [...] integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios”. Também devem os Estados garantir a participação dos municípios na definição de políticas e planos educacionais e “formas de colaboração na oferta do ensino fundamental”.

Por meio de programas suplementares ao Ensino Fundamental, sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), também a União exerce sua função supletiva e redistributiva em relação à escolaridade obrigatória.

Por último, o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos (2001-2011), foi aprovado pela Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 e, a partir de sua vigência, os

“Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”.

A Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional da Educação (PNE) que vigorou até o ano de 2010, fixou como propósito o Ensino Fundamental de nove anos e, regulamentada essa meta do PNE, a Lei nº 11.114/2005 estabeleceu a obrigatoriedade do início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade a partir de 2006.

Tal conjunto de leis, programas e políticas nacionais de educação, de certa forma surpreendeu prefeitos e secretários municipais de educação e de fazenda, principalmente depois da aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim sendo, o que se pode observar é que o impacto causado pelo advento do Fundef em todos os municípios do Brasil teve como consequência, principalmente nos municípios do interior, a municipalização das escolas de meio rural, o agrupamento destas escolas e o surgimento do transporte escolar.

A partir da Constituinte (1985-1988) é que a questão do direito à educação assume novamente posição política privilegiada e a nova CF 88 determinará que tal direito deverá ser cumprido. Assim, o texto legal afirma que o Ensino Fundamental é obrigatório e gratuito e estabelece que os entes federados despendam no mínimo uma porcentagem fixa da receita dos impostos, cabendo então à União 18% e, aos Estados e municípios, 25%.

A Constituição Cidadã, conforme fica conhecida, consagra também os princípios que devem orientar a nova organização escolar, dentre eles a gestão democrática do ensino e o *regime de colaboração*, entre as três esferas do poder público, objetivando, assim, atender a oferta de ensino enquanto dever do Estado.

3.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) tinha como objetivo a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa deste nível de ensino, particularmente no que diz respeito à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

O Fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9294, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua efetivação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o país, exceto no Pará.

Até a criação do Fundef havia no país uma grave distorção do custo do aluno por município e entre as unidades federadas na nação. Antes do Fundef no Maranhão, por exemplo, na parca rede estadual, o gasto médio por aluno era de R\$ 343,00. Nas redes municipais do mesmo Estado, nas quais se encontrava a maioria das matrículas, o custo não passava de R\$ 88,00 por aluno. Em São Paulo, Estado responsável pela maior parte das matrículas do Ensino Fundamental, o custo do aluno correspondia a R\$ 336,00, enquanto nas redes municipais o custo era de R\$ 1.165,00 (MEC, 2009, p. 85). Percebe-se, então, mediante estes dados, que a distribuição era injusta, ou seja, o sistema educacional, tanto no Maranhão quanto em São Paulo, que tinha menos matrículas investia mais no aluno, enquanto o sistema educacional que possuía mais matrículas tinha um menor custo por aluno.

Para corrigir essa distorção foi criado o Fundef, constituído por recursos correspondentes a 15% de alguns impostos dos Estados (FPE, ICMS, cota do IPI-EXP.) e dos municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI-EXP.), mais a compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, consequência da Lei Complementar nº 87/96 (MEC, 2009).

Os principais aspectos do Fundef eram: determinar um valor mínimo por aluno a ser gasto anualmente (determinado em R\$ 315,00 para os anos de 1998 e 1999); a redistribuição dos recursos do Fundo, segundo o número de matrículas e a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Caso, nos Estados, o Fundef não atingisse o valor mínimo, a União deveria complementar (MEC, 2009). Pode-se afirmar que a origem das receitas do Fundef estava no FPE, FPM, ICMS, IPI-EXP, LC 87/96 e complementações da União.

A grande inovação do Fundef foi a mudança na estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no país. Até então os recursos vinculados eram destinados à educação na sua totalidade, depois, com o Fundef, ocorreu uma subvinculação de parcela destes recursos ao Ensino Fundamental. Os recursos foram distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de Ensino Fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os governos municipais.

O Fundo é composto por recursos dos próprios Estados e municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS – incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96) e Imposto Sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações (IPIexp). Além disso, os Estados e municípios que não atingem um valor mínimo estipulado por aluno, recebem uma complementação de recursos federais (FUNDEF, 2004).

A distribuição dos recursos do Fundo ocorria de acordo com os dados do censo escolar do ano anterior. Assim, se os recursos eram para o ano de 2001, utilizavam-se os dados relativos a 2000. O censo escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), juntamente com os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e prefeituras.

Os recursos do Fundo são destinados ao Estado e aos seus municípios. Como visto, tais recursos advêm do próprio Estado e de seus municípios. O valor destinado ao Estado e aos municípios é calculado tendo por base os recursos que compõem o Fundo e o número de matrículas no Ensino Fundamental da rede estadual e municipal regular e também da educação especial. Nos anos de 1998 e 1999, no entanto, foram consideradas apenas as matrículas da rede do Ensino Fundamental regular. Também entra no cálculo o valor mínimo nacional por aluno/ano. Este valor era diferenciado para os segmentos da 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries e na modalidade educação especial. Por fim, o diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano era considerado para o segmento da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental Regular e todas as séries da Educação Especial.

Com base nestes critérios, aplicava-se a seguinte fórmula para se calcular o coeficiente de um determinado município ou governo estadual:

$$CD = \{ [FD1(NA1/4+ENM1/4)] + [FD2 (NA5/8 + ENM5/8 + NAe + ENMe)] \}$$

$$\{ [FD1 (TA1/4 + TENM1/4)] + [FD2 (TA5/8 + TAe + TENM5/8 + TENMe)] \}$$

Onde:

CD = Coeficiente de Distribuição

NA1/4= Nº de alunos da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular do município ou governo estadual

ENMe1/4= Estimativa de novas matrículas da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular do município ou governo estadual= zero

NA5/8= Nº de alunos da 5ª a 8ª séries do Ensino fundamental regular do município ou governo estadual

ENM5/8= Estimativa de novas matrículas da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular do município ou governo estadual= zero

NAe= Nº de alunos do Ensino Fundamental especial do município ou governo estadual

ENMe= Estimativa de novas matrículas no Ensino Fundamental especial do município ou governo estadual = zero

TA1/4 = Total de alunos da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular, no âmbito do Estado

TENM1/4 = Total de estimativa de novas matrículas da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular no âmbito do Estado = zero

TA5/8 = Total de alunos da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular, no âmbito do Estado

TENM5/8 = Total de estimativa de novas matrículas da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular no âmbito do Estado = zero

TAe = Total de alunos do Ensino Fundamental especial, no âmbito do Estado

TENMe = Total de estimativa de novas matrículas no Ensino Fundamental especial âmbito do Estado = zero

10

FD1 = Fator de diferenciação para as séries de 1ª a 4ª do Ensino Fundamental regular = 1,00

FD2 = Fator de diferenciação para o Ensino Fundamental especial e 5ª a 8ª séries regular = 1,05

Exemplo:

Um município imaginário possui 6.116 alunos no Ensino Fundamental, sendo: 3.808 alunos da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular, 2.100 alunos da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular e 208 alunos do Ensino Fundamental na modalidade “educação especial”.

No âmbito do Estado onde este município se localiza, são 235.605 alunos do Ensino Fundamental (total da rede estadual e das redes municipais), sendo: 120.000 alunos da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular, 110.000 alunos da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular e 5.605 alunos do Ensino Fundamental na modalidade “educação especial”.

O coeficiente de distribuição desse município hipotético é:

$$CD = \{[1,00 (3.808 \times 0)] + [1,05 (2.100+0+208+0)]\}.$$

$$\{[1,00(120.000+0)] + [1,05 (110.000+0+5.605+0)]\}$$

$$CD = 0,025815164762$$

Supondo que o montante anual de recursos do Fundef (2004, p. 9-10), no âmbito dessa Unidade Federada, seja de R\$ 85.000.000,00 este município será contemplado, ao longo do ano, com R\$ 2.194.289,00. Esse resultado é obtido multiplicando-se o montante de recursos pelo coeficiente de distribuição encontrado para o município, ou seja: R\$ 85.000.000,00 x 0,025815164762 = R\$ 2.194.289,00.

No âmbito de cada Estado havia um valor por aluno/ano, calculado com base na previsão da receita do Fundef e no número de alunos do Ensino Fundamental (regular e especial) das redes públicas, estadual e municipais no ano anterior. Esse valor per capita é calculado de forma que o valor referente aos alunos da 5ª a 8ª séries e da educação especial seja 5% superior ao valor referente aos alunos da 1ª a 4ª séries.

A Lei 9.424/96 assegura um valor mínimo por aluno/ano ao governo estadual e aos governos municipais. Nos governos em que este valor mínimo não for alcançado, o governo federal deverá complementá-lo. No ano de 1997 o valor aluno/ano foi fixado pela própria Lei. Em 1998 o valor aluno/ano foi fixado por Decreto Federal e, a partir de 2000, a fixação passou a ser diferenciada para alunos da 1ª a 4ª séries e para alunos da 5ª a 8ª séries, conforme constante no Manual de Orientação do Fundef (2004, p. 13):

Ano	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Educação Especial	1ª a 8ª séries	Ato Legal de fixação do valor
1997			300,00	Art. 6º, § 4º da Lei 9.424/96
1998			315,00	Dec. Nº 2.440/97
1999			315,00	Dec. Nº 2.935/99
2000	333,00	349,65		Dec. Nº 3.326/99
2001	363,00	381,15		Dec. Nº 3.742/01
2003*	462,00	485,10		Dec. Nº 4.861/03
2004	537,71	564,60		Dec. Nº 4.966/04

* Em janeiro de 2003 foi fixado o valor de R\$ 446,00 para alunos de 1ª a 4ª séries e de R\$ 468,30 para alunos de 5ª a 8ª séries e educação especial, pelo Decreto nº 4.580, de 24.1.2003, posteriormente substituído pelo Decreto supraindicado.

Os recursos do Fundef deviam ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público, e o mínimo de 60% devia ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no Ensino Fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos) e abranger os professores e os profissionais do suporte pedagógico (direção ou administração escolar, planejamento, supervisão e orientação educacional). O restante dos recursos – 40% – devia ser aplicado na forma prevista no artigo 70 da Lei 9.394/96 (LDB).

O artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases estabelece as despesas que podem ser realizadas como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino, que são: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente o aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (Anexo 1).

A Lei nº 10.709/03, todavia, alterou o artigo 10º, inciso VII e o artigo 11, inciso VI, ambos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), para dispor que o transporte escolar passa a ser de responsabilidade do ente federativo ao qual pertence a rede de ensino; se municipal, o responsável é o município, se estadual, o responsável é o governo estadual.

Para valorizar o profissional do magistério, a Lei 9.424/96 determina que os Estados, Distrito Federal e os municípios adotem um novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério. As diretrizes nacionais para a elaboração dos Planos foram fixadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução nº 3, de 8/10/97 (FUNDEF, 2004, p. 23).

Ao mesmo tempo em que a Lei 9424/96, que instituiu o Fundef, prevê os recursos para a universalização, manutenção e qualificação do Ensino Fundamental (naquele momento da 1ª a 8ª séries), ela determina que os Estados, o Distrito Federal e os municípios adotem novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério. As diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério foram fixadas na Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Entre as diretrizes está a avaliação do

professor pelo mérito. A vinculação e subvinculação de recursos para o Ensino Fundamental e depois com o Fundeb para o ensino básico, não veio acompanhada de alterações nos planos de carreira do magistério tanto estadual quanto municipal. Mesmo, portanto, que a Lei do Fundef tenha determinado as alterações, estas não foram efetivadas e o aumento de recursos não foi acompanhado por mudanças substanciais na estrutura do magistério.

Esta constatação, num primeiro momento, induz que o objetivo dos legisladores e da sociedade civil organizada em torno das questões educacionais não era apenas com a definição e o aumento dos recursos para a educação fundamental, mas também com uma nova estruturação da carreira do magistério. A leitura da Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Federal de Educação, denota a preocupação em aliar o aumento dos recursos com a qualificação dos quadros do magistério. O inciso VI do artigo 6º da Resolução é um dos mais significativos, pois demonstra a preocupação com a qualificação do magistério.

O referido artigo estabelece que, além do que dispõe o artigo 67 da Lei 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância de incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente, que são os seguintes: a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino; o desempenho no trabalho mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional a serem definidos em cada sistema; a qualificação em instituições credenciadas; o tempo de serviço na função docente; avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos (Anexo 1).

No governo de Yeda Crusius, no entanto, a Secretária da Educação Marisa Abreu deu início ao debate acerca de alterações no Plano de Carreira. Uma das questões mais debatidas no período foi a avaliação do professor pelo desempenho dos alunos. O Centro de Professores do Rio Grande do Sul (CPERS) manifestou-se terminantemente contra qualquer alteração no Plano de Carreira do Magistério do Rio Grande do Sul.¹²

Os representantes do CPERS entenderam que a Lei 6.672, de 22 de abril de 1974, que criou o Plano de Carreira do Magistério que vigora atualmente, é uma Lei que possibilita a avaliação do professor. Isto porque a Lei prevê a progressão vertical, de acordo com a

¹² Disponível em: <http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/plano_carreira_edicao_para_a_sineta.doc>. Acesso em: fev. 2013.

habilitação do professor, e a progressão horizontal, por antiguidade e merecimento, aquela em que o professor altera a classe.¹³

A posição do Centro de Professores Estaduais cria um imbróglio ideológico, pois o Plano de Carreira defendido foi introduzido no período de regime militar, época marcada pelo autoritarismo. As novas formas de avaliação dos professores propostas pela Lei que instituiu o Fundef – lei do período democrático – apontam para uma maior discussão e mobilização da sociedade do que no período anterior. Pressupõe-se, então, que a Lei 9.424/96, que origina a Resolução nº 03/97, é fruto do esforço de todos aqueles que lutavam pela questão educacional e pela universalização do Ensino Fundamental, diferente da Lei que instituiu o Plano de Carreira.

Isto não significa que as tentativas e propostas de alteração do Plano de Carreira empreendidas pelo governo do PSDB sejam as adequadas, mas, sim, que a discussão educacional transita por questões que não se referem somente ao aumento dos recursos financeiros.

Conforme o Fundef, 60% deveriam ser investidos na remuneração do magistério e os 40% restantes poderiam ser aplicados na formação dos professores leigos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Resolução nº 03/97 do Conselho Nacional de Educação definiram quem eram os professores leigos: aqueles que possuem apenas o Ensino Fundamental, completo ou incompleto; lecionem para turmas de 1ª a 4ª séries e não possuem o Ensino Médio, modalidade normal (antigo magistério); que lecionem para turmas de 5ª a 8ª séries sem que tenham concluído o ensino superior, em cursos de Licenciatura em área específica (FUNDEF, 2004, p. 24).

Nota-se que a Lei do Fundef tinha vários pontos articulados entre si que se caracterizavam por sistematizar os recursos a serem aplicados no Ensino Fundamental, como também itens que expressavam uma preocupação com a qualidade deste ensino. Não bastava determinar o que seria aplicado na educação, mas o que era necessário para garantir sua qualidade. Isso pode ser ratificado com a preocupação de qualificar os profissionais do magistério com uma formação adequada. Resta saber se as expectativas foram cumpridas.

¹³ Disponível em: <http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/plano_carreira_edicao_para_a_sineta.doc>. Acesso em: fev. 2013

A partir da instituição do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, os professores leigos passarão a integrar um quadro em extinção, com duração de cinco anos. Os sistemas de ensino devem criar, portanto, condições necessárias à habilitação desse contingente de professores sem a adequada formação para o exercício do magistério.

No que se refere aos professores com curso de Licenciatura de curta duração, estes não devem ser considerados leigos, pois possuem habilitação reconhecida e registrada no MEC. De acordo com a nova LDB, no entanto, estes professores devem concluir a Licenciatura Plena para atuação nas séries finais do Ensino Fundamental (FUNDEF, 2004, p. 24

No que diz respeito à formação profissional dos professores, o Manual do Fundef (2004, p. 24) explicita:

A LDB (art. 62) estabelece que os docentes da educação básica deverão ser formados em nível superior (licenciatura plena), mas admite como formação mínima a de nível médio, modalidade normal, para o exercício da docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Desta forma, os professores deverão, no futuro, ser formados em licenciatura específica ou curso normal superior, pois a melhoria da qualidade do ensino constituiu um compromisso que passa, inclusive, pela valorização do magistério. No entanto, não há prazo para os sistemas de ensino deixarem de aceitar a formação em nível médio, modalidade normal, para quem faz parte do quadro do magistério, com atuação nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.

O fato de a LDB estabelecer o nível de formação dos professores sem fazer exigências relativas a prazos, deixando que os Planos de Carreira específicos aos entes federativos – Estados e municípios – determinem estes prazos, denota o respeito à Federação brasileira e a valorização dos quadros do magistério aliada à qualificação do quadro, ou seja, os novos Planos de Carreira deverão, aí sim, obrigatoriamente, estar adequados às exigências do artigo 62 da LDB. Assim, somente teria sentido pagar o Piso Nacional do Magistério aos quadros do magistério já adequados às novas exigências da LDB, com o intuito de que as transformações tenham caráter permanente.

De acordo com o Plano Nacional de Educação, o Fundef inaugurou importantes diretrizes de financiamento:

a alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expresso pelo número de matrículas. Desta forma, há estímulo para a universalização do ensino. O dinheiro é aplicado na atividade-fim: recebe mais quem tem rede, quem tem alunos, dá-se um enfoque positivo ao financiamento da educação. [...].

[...] outra diretriz introduzida a partir do FUNDEF, cuja preocupação central foi a equidade. Para tanto, é importante o conceito operacional de valor mínimo gasto por aluno, por ano, definido nacionalmente. A equidade refere-se não só aos sistemas, mas aos alunos em cada escola.

Instaurada a equidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um padrão mínimo de qualidade (art. 211, parágrafo 1º, CF e art. 60, parágrafo 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art. 4º, IX) como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem. Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de custo-aluno-qualidade. Este deve ser a referência para a política de financiamento da educação. Para enfrentar esta necessidade, os sistemas de ensino devem ajustar suas contribuições financeiras a este padrão desejado, e particularmente à União cabe fortalecer sua função supletiva, através do aumento dos recursos destinados à complementação do FUNDEF (MEC, 2009, p. 91-92).

A diretriz relativa ao financiamento da educação é a que interessa a este estudo, ou seja, a relação custo-aluno-qualidade, o que significa que o financiamento da educação não é um fim em si mesmo, mas é perpassado pela necessidade de um padrão mínimo de qualidade, que é o que se espera como resultado.

Além dessas, o PNE destaca também como diretrizes importantes o aprimoramento contínuo do regime de colaboração entre os entes federativos, a gestão dos recursos financeiros com transparência e o planejamento educacional. Quanto ao planejamento educacional, o PNE ressalta a relevância de se construir e efetivar sistemas de informação, com o intuito de se consolidar um sistema de avaliação indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas referentes à educação (MEC, 2009, p. 93).

O PNE estabelece, portanto, um referencial mínimo na relação entre financiamento e resultados na educação, que é o trinômio custo-aluno-qualidade. Percebe-se, todavia, que na literatura especializada não é muito comum a relação entre custo e qualidade.

A 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae), em março de 2010, que definiu as metas para a próxima década, estabeleceu os seguintes pontos complementares e interdependentes que precisam ser superados para que o país possa ter uma educação de qualidade: – regulamentação do artigo 211 da Constituição Federal que trata do Regime de Colaboração; – redefinição do modelo de financiamento da educação, considerando a participação adequada dos diferentes níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal) relativa aos investimentos nas redes públicas de educação; – estabelecimento de referenciais de qualidade para todos os níveis educacionais; – definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do país, além do estabelecimento da autonomia universitária com adequado financiamento; – aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação da sociedade no que respeita ao financiamento da educação com ampla divulgação do orçamento público, acesso aos dados orçamentários e transparência nas rubricas orçamentárias da União, Estados, Distrito Federal e municípios.

3.2.2 Plano Nacional de Educação – Lei Nº 10.172/01

Pela Lei Nº 10.172/01 – Plano Nacional de Educação – PNE – (Anexo 1), os Estados, o Distrito Federal e os municípios já deveriam ter criado os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.

O Plano Nacional de Educação entrou em vigência no dia 9 de janeiro de 2001, com a sua publicação pela Lei nº 10.172/01. Ressalta-se que o PNE é resultado da mobilização da sociedade civil e de organizações que atuavam em defesa da educação, conforme consta no histórico do documento.¹⁴

Em 10 de fevereiro de 1998, o deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998, que “aprova o Plano Nacional de Educação”. A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Desde sua participação nas atividades da Assembleia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação (Coned) e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificativa, destaca o autor a importância desse documento-referência que “contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária”.

Em 11 de fevereiro de 1998 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98 relativa ao projeto de lei que “Institui o Plano Nacional de Educação”. Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados com o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Consideraram-se ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela Unesco e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da Unesco, constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento.

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 16 abr. 2012.

Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

No período da elaboração do PNE, a fase da educação básica obrigatória era o Ensino Fundamental, objeto desta pesquisa, conforme previsto no artigo 208 da Constituição Federal de 1988.

O Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), aprovado pela Lei nº 10.172/01, afirma que, de acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, eram cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, considerando que algumas já haviam frequentado a escola e a abandonado (MEC, 2009). Assim, uma parte dessa população pode ser incorporada à escola regular e outra à Educação de Jovens e Adultos. Afirma-se, todavia, que o fato de haver crianças fora da escola diz muito mais acerca da precariedade dos sistemas educacionais do que da falta de vagas. Por isso, no que respeita aos objetivos e metas da educação fundamental, o item 26 prevê:

26. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos (MEC, 2009, p. 26).

O Plano Nacional de Educação, no seu item V, trata do financiamento e gestão da educação. Conforme o PNE, é a partir da vinculação constitucional dos recursos previstos para a manutenção e desenvolvimento do ensino que devem ser fixadas e realizadas as metas educacionais. É necessário desfazer alguns equívocos, entre eles a ideia de que o valor vinculado é um valor alto. Ainda, tem de se ter claro que os recursos vinculados não dizem respeito à totalidade dos recursos tributários, mas apenas aos impostos. Para confirmar esse dado o PNE cita o orçamento fiscal da União no ano de 1998, que foi de R\$ 325,6 bilhões, e o correspondente à receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino não chegou a R\$ 4 bilhões (MEC, 2009, p. 84).

O PNE foi elaborado com base nos dados estatísticos referentes à década de 90 do século 20. Naquele momento, constatava-se que no Ensino Fundamental havia mais matrículas do que jovens entre 7 a 14 anos, o que significava que cidadãos fora desta faixa etária, ou seja, acima dos 14, frequentavam o Ensino Fundamental. O Plano explicava esta situação pela exclusão da escola pública dos alunos e alunas na faixa etária correspondente.

As tabelas apresentadas a seguir, constantes do Plano Nacional de Educação, demonstram o número de matrículas para mais, no Ensino Fundamental, além do número de jovens na faixa etária entre 7 e 14 anos:

Tabela 1 – Matrícula, em 25/3/98, no Ensino Fundamental, por Faixa Etária e Localização – 1998

Unidade da Federação	Matrícula por Faixa Etária e Localização									
	Total					Rural				
	Total	Menos de 7 anos	De 7 a 14 anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos	Total	Menos de 7 anos	De 7 a 14 anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos
Brasil	35.792.554	449.279	26.870.018	7.097.448	1.375.809	6.663.506	147.566	5.156.473	1.137.652	221.815
Norte	3.207.880	36.561	2.377.054	664.080	130.185	974.716	19.782	750.146	171.836	32.952
Rondônia	308.992	2.050	244.847	53.991	8.104	85.331	479	71.060	11.578	2.214
Acre	140.176	2.178	105.565	27.922	4.511	45.472	1.072	33.818	8.759	1.823
Amazonas	638.303	3.169	452.295	144.953	37.886	134.758	1.953	103.180	23.742	5.883
Roraima	66.609	516	54.779	10.719	595	15.388	216	12.586	2.341	245
Pará	1.585.239	24.361	1.195.568	322.938	42.372	605.686	13.736	463.143	111.169	17.638
Amapá	122.392	864	99.097	20.636	1.805	19.020	642	15.769	2.172	437
Tocantins	346.169	3.423	224.913	82.921	34.912	69.061	1.684	50.590	12.075	4.712
Nordeste	12.210.131	182.830	8.407.429	2.918.530	701.342	3.910.466	92.067	2.924.691	744.066	149.642
Maranhão	1.606.227	22.299	1.153.629	357.220	73.079	632.387	14.459	480.890	113.232	23.806
Piauí	731.247	12.985	552.609	144.399	21.254	276.468	7.322	209.910	50.853	8.383
Ceará	1.842.237	30.954	1.293.015	423.998	94.270	598.124	15.380	441.521	115.618	25.806
R. G. do Norte	650.711	10.916	472.791	142.470	24.534	149.082	4.518	116.892	24.079	3.593
Paraíba	882.868	12.103	604.904	215.175	50.686	241.278	4.616	184.815	43.558	8.289
Pernambuco	1.818.479	16.780	1.297.492	412.394	91.813	464.679	7.440	364.690	80.995	11.554
Alagoas	688.285	10.117	485.382	159.822	32.964	242.813	6.008	185.365	44.723	6.717
Sergipe	436.631	2.728	296.161	11.266	264.766	117.648	1.197	91.466	20.630	4.355
Bahia	3.553.446	63.948	2.251.446	951.786	286.266	1.187.987	31.127	849.142	250.378	57.340
Sudeste	13.249.814	71.441	10.431.785	2.369.062	377.526	952.847	10.698	787.539	126.881	27.729
Minas Gerais	3.857.553	28.472	2.770.672	810.408	248.001	532.361	4.686	428.262	77.248	22.165
Espírito Santo	619.559	3.036	499.994	100.666	15.863	97.693	956	86.383	8.948	1.370
Rio de Janeiro	2.377.864	32.287	1.855.983	441.211	48.383	150.305	1.892	120.796	22.137	2.480
São Paulo	6.394.838	7.646	5.305.136	1.016.777	65.279	172.488	164	152.098	18.512	1.714
Sul	4.558.892	117.483	3.777.447	614.192	49.770	577.204	20.287	498.724	54.878	3.315
Paraná	1.808.149	18.073	1.490.423	255.121	44.532	171.333	2.057	149.082	17.335	2.859
Santa Catarina	983.880	8.712	839.874	130.056	5.238	149.808	1.548	134.580	13.224	456
R. G. do Sul	1.766.863	90.698	1.447.150	299.015	-	256.063	16.682	215.062	24.319	-
Centro-Oeste	2.565.837	40.964	1.876.303	531.584	116.986	248.273	4.732	195.373	39.991	8.177
M. G. do Sul	459.876	10.761	350.224	82.345	16.526	34.815	320	29.313	4.669	513
Mato Grosso	557.961	9.993	424.786	104.440	18.742	86.537	1.771	68.420	13.411	2.935
Goiás	1.135.948	12.091	789.100	262.954	71.803	97.633	1.742	75.034	16.736	4.121
Distrito Federal	412.052	8.119	312.173	81.845	9.915	29.288	899	22.606	5.175	608

Fonte: www.inep.gov.br (Nota: A idade foi obtida a partir do ano do nascimento informado no censo escolar, isto é, foi considerada a idade que o aluno completou em 1998).

Tabela 2 – Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na Faixa Etária de 7 a 14 anos Brasil e Regiões – 1991 e 1996

Região/Ano	População de 7 a 14 anos	Matrícula no Ensino Fundamental Total	Taxa Escolarização Bruta %	Matrícula no Ensino Fundamental 7 a 14 anos	Taxa de Escolarização Líquida %
Brasil	X	X	X	X	X
1991	27.611.580	29.203.724	105,8	23.777.428	86,1
1996	28.525.815	33.131.270	116,1	25.909.860	90,8
Norte	X	X	X	X	X
1991	2.248.157	2.246.339	99,9	1.780.876	79,2
1996	2.417.649	2.820.531	116,7	2.171.209	89,8
Nordeste	X	X	X	X	X
1991	9.010.532	8.650.474	96,0	6.528.914	72,5

1996	9.180.333	10.475.469	114,1	7.601.089	82,8
Sudeste	X	X	X	X	X
1991	10.737.330	11.965.480	111,4	10.185.214	94,9
1996	11.127.665	12.958.674	116,5	10.558.852	94,9
Sul	X	X	X	X	X
1991	3.811.860	4.201.369	110,2	3.589.194	94,2
1996	3.899.007	4.475.774	114,8	3.773.730	96,8
Centro-Oeste	X	X	X	X	X
1991	1.803.701	2.140.062	118,6	1.693.230	93,4
1996	1.901.161	2.400.822	126,3	1.804.980	94,9

Fontes: www.inep.gov.br

De acordo com o Plano, o tempo médio para a conclusão do Ensino Fundamental era de 10,4 anos:

Temos, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção idade-série, a qual, por sua vez, é consequência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental (PNE, 2001, p. 186).

Tomando como referência apenas as crianças de 14 anos, verifica-se que, em 1998, dos 3,5 milhões de adolescentes nesta faixa etária apenas cerca de 620 mil frequentavam a 8ª série do Ensino Fundamental. Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade-série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no Ensino Fundamental. A correção desta distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos seis anos de idade. Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no Ensino Fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional.

Por ocasião da elaboração do Plano, concluiu-se que a causa do déficit no Ensino Fundamental não era a falta de vagas e, sim, a precariedade do ensino, as condições de exclusão e a marginalidade social.

O Plano fixava entre suas diretrizes a universalização do Ensino Fundamental nos cinco primeiros anos após a sua publicação, ou seja, o PNE foi publicado, por meio de Lei, no ano

de 2001, logo, em 2006, a universalização do Ensino Fundamental já deveria ter ocorrido. Esta universalização devia estar articulada com o acesso, permanência e qualidade. Ainda foi sugerido que a escola de tempo integral e as classes de aceleração poderiam ser uma boa forma de solucionar a distorção existente até então entre idade e série, considerando que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) prevê a instalação progressiva da escola de tempo integral em acordo com cada sistema de ensino. As diretrizes para o Ensino Fundamental estão previstas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e nas Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental.

O Plano Nacional da Educação estabeleceu como objetivos e metas para o Ensino Fundamental, entre outras: formular e estabelecer, progressivamente, uma política de gestão da infraestrutura física na educação básica pública; criar e consolidar, no prazo de cinco anos, a nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação; melhorar o aproveitamento dos alunos do Ensino Médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser instituídos no Estado; reduzir em 5% ao ano a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio para conclusão deste nível; assegurar, em cinco anos, que todos os professores do Ensino Médio possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem; elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infraestrutura para o Ensino Médio, compatíveis com as realidades regionais.

O PNE também traz para o debate a importância da valorização do magistério para a qualidade do ensino e enumera três itens neste ponto: a formação inicial, as condições de trabalho, carreira e salário e a formação continuada. Ressalta que a questão não é meramente técnica, de aumento da oferta de cursos para a formação de professores, mas do fato que, mesmo com formação, os professores se deparam com uma realidade desanimadora e salários baixos. Considera que neste contexto é importante, juntamente com os itens já enumerados, a avaliação de desempenho.

O PNE baseou-se nos últimos dados, do ano de 1996, publicados pelo MEC/Inep/Sec, relativos à análise da distribuição das funções docentes por nível de formação e níveis escolares para concluir que:

Para as quatro primeiras séries do ensino fundamental: 94.976 precisam obter diploma de nível médio, modalidade normal. Considerando o grande aumento do número de matrículas nesse nível de ensino, entre 1996 e 1999, é de supor que a quantidade de professores nessa situação seja bem maior, principalmente se houve admissões sem a qualificação mínima exigida.

Para as quatro últimas séries do ensino fundamental: 159.883 carecem de formação de nível superior, com licenciatura plena (PNE, 2001).

O PNE frisa, todavia, que a formação adequada não é a única a ser desejada; tem de se considerar a qualificação para as especificidades das primeiras e das últimas séries do Ensino Fundamental.

As características psicológicas, sociais e físicas das diferentes faixas etárias carregam modos diversos de encarar os objetos de conhecimento e de aprender. Daí por que não basta ser formado num determinado nível de ensino; é preciso adquirir o conhecimento da especificidade do processo de construção do conhecimento em cada uma daquelas circunstâncias e faixas etárias (PNE, 2001).

Em cumprimento à Lei 9.424/96, os planos de carreira do magistério deveriam ser reformulados ou elaborados para que o quadro do magistério vislumbrasse possibilidades de crescimento profissional e qualificação, concomitantemente com valorização salarial. Frisa-se que o PNE previa a avaliação por desempenho como forma de incentivo para o crescimento profissional. Esta possibilidade, todavia, foi rechaçada no Estado do Rio Grande do Sul pelo Centro de Professores Gaúchos. Tratando-se de um processo em curso, este plano reforça o propósito por meio de metas específicas, na expectativa de que isso constitua um importante passo e instrumento na valorização do magistério.

Considera-se que os dados trazidos aqui serviram para o momento da elaboração do Plano, pois ele trata com clareza o fato de que, à medida que as metas iniciais se concretizam, outras surgem.

Quanto aos vencimentos dos professores, o PNE esclarece que o Fundef deu no momento de sua fixação uma contribuição importante para aqueles Estados e municípios que pagavam aos seus professores menos de um salário mínimo. Isto devido à obrigação de designar ao pagamento dos docentes 60% dos recursos destinados pelo Fundo. Logicamente que nos locais onde o valor pago já era superior a um salário mínimo esta medida não teve o mesmo efeito.

O PNE considerou que um dos grandes desafios da valorização do magistério é a qualificação do quadro de pessoal. Coloca-se este desafio como central para o

desenvolvimento do país, pois o desenvolvimento está intrinsecamente ligado à produção do conhecimento e aos avanços científicos e tecnológicos.

No PNE constaram os seguintes requisitos como primordiais na valorização do magistério: formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos – objeto de trabalho com os alunos – e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem; um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo; jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula; salário condigno, competitivo no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação e compromisso social e político do magistério.

Como se constata, os requisitos não dependem exclusivamente do Poder Público. A formação profissional, sistema de educação continuada, jornada de trabalho organizada em uma única escola e salário condigno, são de responsabilidade do Poder Público. Os compromissos social e político do magistério, entretanto, dependem dos próprios professores: o compromisso com a aprendizagem dos alunos, o respeito a que têm direito como cidadãos em formação, interesse pelo trabalho e participação na atuação de equipe na escola. A valorização do magistério, portanto, apresenta dois lados: um do Poder Público – este deverá se responsabilizar pela garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração – e o lado dos profissionais do Magistério – que deverão se responsabilizar pelo bom desempenho na atividade. Dessa forma, há de se prever na carreira sistemas de ingresso, promoção e afastamentos periódicos para estudos que levem em conta as condições de trabalho e de formação continuada e a avaliação do desempenho dos professores (PNE, 2001).

O PNE, do mesmo modo, estabeleceu os objetivos e metas para a valorização do magistério. Entre eles, garantir, a partir do primeiro ano do plano, a concretização dos planos de carreira para o magistério e jornada de trabalho de tempo integral, de preferência em um único estabelecimento escolar; destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para a preparação das aulas; e possibilitar aos docentes a formação necessária determinada na LDB. A maioria dos objetivos e metas corresponde à qualificação dos docentes e isso revela uma preocupação significativa com o número de professores que atua sem a formação profissional exigida pela LDB, ou seja, com os docentes leigos.

3.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 (com alterações do Dec. nº 6.278/2007, de 29/11/2007 e Dec. nº 6.571, de 17/9/2008), em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por Estado e Distrito Federal, num total de 27 Fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

A instalação do Fundeb teve início em 1º de janeiro de 2007 e foi concluída no ano de 2009. Neste ano, o Fundo alcançou a totalidade de alunos matriculados na rede pública, os quais foram considerados na distribuição dos recursos, ao mesmo tempo em que o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e município para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%, calculado sobre as seguintes fontes de impostos e de transferências constitucionais: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços (ICMS); Imposto Sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações (IPIexp); Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) (ITRm); recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96; arrecadação de impostos que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e municípios); receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos suprarrelacionados.

Além destes, originários dos entes estaduais e municipais, recursos federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada Estado ou Distrito Federal em que este limite mínimo não for alcançado com os recursos dos próprios governos. Destaca-se que os recursos de complementação da União que entram na composição do Fundo são distribuídos e repassados aos Estados e municípios beneficiários da seguinte forma: o mínimo

de 90% do valor anual, mediante distribuição com base no número de alunos, na perspectiva da garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano; e até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

São destinatários dos recursos do Fundo os Estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição destes recursos são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). Para a distribuição dos recursos são considerados os alunos matriculados na educação infantil (creches) das escolas distritais e municipais e, a partir de 2008, nas escolas conveniadas; na educação infantil (pré-escola) das escolas distritais, municipais e conveniadas (por quatro anos); no Ensino Fundamental regular das escolas estaduais, distritais e municipais – nessa etapa de ensino os alunos das escolas conveniadas não são contabilizados; no Ensino Médio das escolas estaduais e distritais, não incluindo os alunos das escolas municipais e conveniadas; na educação especial das escolas estaduais, distritais, municipais e conveniadas; na Educação de Jovens e Adultos (Ensino Fundamental) das escolas estaduais, distritais, municipais, não incluindo as escolas conveniadas; na Educação de Jovens e Adultos (Ensino Médio) das escolas estaduais e distritais, não incluindo as escolas municipais e conveniadas.

Esse referencial utilizado pelo Fundo guarda correspondência com a competência de cada ente governamental no atendimento do alunado da educação básica, conforme previsto no artigo 211, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, em que os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

Os dados sobre número de alunos considerados nos procedimentos de distribuição dos recursos do Fundeb são originários do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), em parceria com os governos estaduais (secretarias estaduais de educação) e prefeituras municipais. Depois de levantados os dados, Estados e municípios dispõem de 30 dias para a apresentação de recursos administrativos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos. Após a publicação em caráter definitivo, o número de alunos e os coeficientes de distribuição de recursos do Fundeb são utilizados na operacionalização do Fundo por todo o exercício, não sendo admitidas alterações ou atualizações de dados.

Para cada Estado é calculado um valor por aluno/ano, tomando como base apenas os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais daquele Estado (sem os recursos da complementação da União), o número de alunos e os fatores de ponderação. Este cálculo é realizado pelo emprego da seguinte fórmula:

$VA_i = F_i / NR_i$ <p>Sendo:</p> $NR_i = \sum_{j=1}^{19} f_j N_{ji}$	VA_i = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i ; F_i = Total de recursos do Fundo no estado i , sem a complementação da União; NR_i = Número de matrículas do estado i , ponderadas pelos fatores definidos para esse fim; f = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j ; N_{ji} = Número de alunos no segmento da educação básica j no estado i .
---	---

$VA_{ji} = VA_j f_j$	VA_{ji} = Valor por aluno ano para o segmento da educação básica j no estado i ; VA_i = Valor por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i ; f_j = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j .
----------------------	---

$VA_i = F_i / NR_i$ <p>Sendo:</p> $NR_i = \sum_{j=1}^{19} f_j N_{ji}$	VA_i = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i ; F_i = Total de recursos do Fundo no estado i , sem a complementação da União; NR_i = Número de matrículas do estado i , ponderadas pelos fatores definidos para esse fim; f = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j ; N_{ji} = Número de alunos no segmento da educação básica j no estado i .
---	---

$VA_{ji} = VA_j f_j$	VA_{ji} = Valor por aluno ano para o segmento da educação básica j no estado i ; VA_i = Valor por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i ; f_j = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j .
----------------------	---

O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o mínimo por aluno a ser assegurado no ano, de forma que os recursos da complementação da União sejam repassados aos entes governamentais localizados no Estado, cujo valor por aluno/ano seja inferior a este mínimo. São considerados no cálculo do valor mínimo nacional, portanto, as seguintes variáveis do Fundo: total geral da receita prevista para o Fundo no exercício (contribuição de Estados, Distrito Federal e municípios); número de alunos matriculados por segmentos da educação básica considerados; fatores de diferenciação do valor por aluno/ano e valor da complementação da União para o exercício (depois de deduzida parcela de até 10% direcionada à melhoria da qualidade da educação básica, caso seja estabelecida para o exercício).

Os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb representam a participação de cada ente governamental no montante de recursos do Fundo no âmbito do Estado de sua localização. O coeficiente, portanto, multiplicado pelo total de recursos do Fundo de um determinado Estado, resulta no valor financeiro que cada governo, municipal e estadual, irá receber do montante total de recursos do Fundo daquele Estado. No seu cálculo são consideradas as seguintes variáveis e critérios: valor da receita que compõe o Fundo (originária dos Estados, municípios e União); número de alunos matriculados; fatores de ponderação definidos; garantia do valor por aluno/ano verificado no Fundef em 2006 no âmbito do Ensino Fundamental; e apropriação de, no máximo, 15% dos recursos do Fundo em cada Estado para a Educação de Jovens e Adultos.

O valor financeiro por ente governamental (Estado, Distrito Federal ou município) é calculado multiplicando-se o coeficiente de distribuição de recursos do respectivo Estado ou município pelo montante total de recursos do Fundo no âmbito do Estado (inclusive da complementação da União, se for o caso), da seguinte forma:

$F_{ni} = CD_{ni} F_{*i}$	<p>Onde:</p> <p>F_{ni} = Receita do Fundo para o ente governamental n, localizado no estado i;</p> <p>CD_{ni} = Coeficiente de distribuição de recursos do ente governamental n, localizado no estado i;</p> <p>F_{*i} = Total de recursos do Fundo no estado i, com a complementação da União.</p>
---------------------------	---

Fonte: FUNDEB, 2009

Cabe aos governos federal e estaduais disponibilizar os recursos à instituição financeira responsável pelo crédito nas contas específicas do Fundo, posto que são estes entes federativos os responsáveis pela arrecadação e distribuição da totalidade dos recursos que compõem o Fundeb.

Os recursos são distribuídos, no âmbito de cada Estado (não há movimentação de recursos de um Estado para outro), entre os entes governamentais localizados em seu território (governo estadual e governos municipais) na proporção do número de alunos atendidos em cada rede de ensino, considerando-se os critérios e a escala de inserção dos alunos.

São creditados estes recursos automaticamente na conta específica do Fundeb no Banco do Brasil, sendo os depósitos realizados em datas distintas. Nas mesmas datas de transferência do FPM aos municípios, por exemplo, são creditados os recursos do Fundeb originários do FPM, acontecendo o mesmo com os valores provenientes das demais fontes. A periodicidade

dos repasses, portanto, é a seguinte: ICMS – semanalmente; FPE, FPM, IPIexp e ITRm – decendialmente; Desoneração de Exportações (LC 87/96) e Complementação da União – mensalmente e IPVA e ITCMD – conforme cronograma de cada Estado.

A soma de todos os créditos realizados em um determinado mês (total mensal) não é igual ao valor de outro mês e não equivale a 1/12 do valor anual. Isso ocorre porque os repasses são realizados em função do valor efetivamente arrecadado, que sofre variações de um mês para outro. Essas variações acontecem, inclusive, em relação a valores provenientes da mesma fonte específica (ICMS, por exemplo), cuja arrecadação comumente apresenta oscilações (para mais ou para menos) de um período para outro.

Apenas os repasses da complementação da união têm seus valores previamente conhecidos, uma vez que os valores mensais são calculados e publicados no início do exercício por meio de Portaria Interministerial dos Ministérios da Educação e da Fazenda.

No final de cada ano são realizadas estimativas dos valores anuais do Fundo de cada Estado para o ano seguinte. Estas estimativas servem de base à realização dos cálculos dos valores por aluno/ano de cada Estado e do valor mínimo nacional por aluno/ano. No final de cada exercício, entretanto, essas estimativas são confrontadas com os valores efetivamente arrecadados. As diferenças identificadas são contornadas por meio de ajustes de contas anuais do Fundo, podendo gerar valores financeiros a creditar ou debitar aos Estados e municípios.

A gestão dos recursos do Fundeb é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e da autoridade responsável pela Secretaria de Educação ou órgão equivalente nos Estados, Distrito Federal e municípios. A gestão deve ser realizada utilizando-se a conta específica do Fundo, mantida no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, onde os recursos devem ser movimentados.

Sobre o montante anual dos recursos creditados na conta no exercício, calcula-se a parcela mínima de 60% que deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

De maneira geral, os itens que compõem a remuneração, para fins da aplicação do mínimo de 60% do Fundeb, incluem: salário ou vencimento; 13º salário, inclusive 13º salário

proporcional; 1/3 de adicional de férias; férias vencidas, proporcionais ou antecipadas; gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções de magistério, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia; horas extras, aviso prévio, abono; salário-família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador; e encargos sociais.

Além da docência, compreendem os profissionais do magistério: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Garantidos os 60% para remuneração do magistério, os restantes 40% devem ser destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizados na educação básica. Tais ações estão previstas no artigo 70 da LDB aqui já mencionado (Anexo 1).

O não cumprimento das disposições legais relacionadas ao Fundeb acarreta sanções administrativas, civis e/ou penais aos responsáveis, cujas penalidades são: para os Estados e municípios: rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o conseqüente encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público; impossibilidade de celebração de convênios junto a administração federal (no caso de Estados) e junto as administrações federal e estadual (no caso dos municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas; impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras (empréstimos em banco); perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de município, conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB; intervenção da União no Estado (CF, artigo 34, VII, e) e do Estado no município (CF, artigo 35, III) (FUNDEB, 2009, p. 44).

As penalidades para o chefe do Poder Executivo são: sujeição por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no artigo 1º, III e XIV do Decreto-Lei nº 201/67 (respectivamente, aplicar indevidamente verbas públicas e negar execução à lei federal). Nestes casos, a pena prevista é de detenção de três meses a três anos. A condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (artigo 1º, § 2º, do Decreto-Lei nº 201/67); sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (artigo 5º, § 4º, da LDB); sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (artigo 315 do Código Penal). A pena é de um a três meses de

detenção ou multa; inelegibilidade, por cinco anos, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário (artigo 1º, “g”, Lei Complementar nº 64/90) (FUNDEB, 2004, p. 44-45).

Certifica-se que, a partir da Constituição Federal de 1988, quando a educação foi incorporada como direito social no artigo 6º, ocorreram diversos avanços que possibilitaram a execução de políticas públicas que garantiram o acesso universal ao ensino público obrigatório.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Fundef – 1996 –, o Plano Nacional de Educação – 2001-2010 – e o Fundeb – 2006 –, denotaram uma preocupação dos poderes constituídos e da sociedade civil em garantir o acesso à educação formal fundamental à parcela da população com idade adequada, bem como àqueles que não tiveram possibilitado o acesso na idade própria.

No Brasil, onde somente no século 20 foram delineadas políticas de inclusão voltadas para as populações de baixa de renda, a legislação anteriormente enumerada deve ser considerada um avanço significativo, muito mais porque localizou a origem dos recursos financeiros que a financiam, o que não quer dizer que esse montante de recursos seja o suficiente.

Sabe-se da importância da educação formal nas sociedades industrializadas e urbanizadas. O processo de urbanização brasileiro não veio acompanhado do acesso universal à escola pública. Possivelmente em decorrência da maneira como o Brasil se organizou como país e nação, nesse ponto se pode remeter à tese do Estado Patrimonial formulada por Raimundo Faoro. Tanto é que somente se conquistou o direito universal à educação quando o país já estava, praticamente, urbanizado.

Faz-se essa referência porque é perceptível que diante do aparato legal, LDB, Fundef, Plano Nacional de Educação – 2001-2010 – e Fundeb, não se conseguiu introduzir, pelo menos no Rio Grande do Sul, a avaliação do professor, que era uma das propostas do Plano Nacional de Educação.

Por isso, conclui-se que houve avanços formais, mas substancialmente há ainda que se avançar. A avaliação do professor foi uma questão ideologizada, pois o debate levado a cabo pelo Centro de Professores Gaúchos entendeu como um retrocesso neoliberal e não como uma questão técnica e também ética de comprometimento daquele que ensina. O Plano de Carreira

do Magistério Gaúcho, que pauta a grande parte dos Planos de Carreira dos municípios, permanece o mesmo de 1974.

Analisando a LDB, Fundef, PNE e Fundeb, vê-se um aparato legal comprometido com a educação universal, pública e gratuita, não somente no aspecto quantitativo, mas também no aspecto qualitativo, todavia, entre o aparato legal e a prática, podem existir distâncias não visualizadas nas leis.

4 INVESTIMENTO PÚBLICO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL E DESEMPENHO ESCOLAR NO PERÍODO DE 2000-2011

O principal mecanismo para verificar o efeito de uma política pública é confirmar os seus resultados. As políticas públicas podem ser de um determinado governo, mas também podem ser políticas de Estado. A educação universal, pública e gratuita, deve ser considerada como política de Estado, uma vez que é prevista e determinada constitucionalmente, bem como pelo aparato legal decorrente das próprias determinações da Constituição Federal de 1988. Independente, portanto, da vontade política de um determinado chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes federados, os recursos financeiros previstos constitucionalmente devem ser aplicados em educação.

Tal situação é um indício importante, pois põe a educação como prioridade de qualquer governo. O fato de ser prioridade em decorrência das obrigações constitucionais e legais, no entanto, não se traduz em resultados positivos, isto é, taxas de aprovação de 100%, nota seis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e pontuação adequada na Prova Brasil de Matemática e Português. Frisa-se que tal direito veio acompanhado de arcabouço que garante o financiamento da referida política pública por meio de fontes orçamentárias, principalmente após a instituição dos fundos – Fundef e Fundeb.

Segundo Barjas (1997, p. 88), há dificuldade de se ter um parâmetro do quanto se gasta em educação no Brasil. Para este autor, a metodologia empregada parte de uma contagem dupla de gastos causando uma elevação indevida do percentual do PIB, aumentando os dados da Unesco. A controvérsia acerca do quanto se gasta em educação no Brasil teria ocorrido a partir de 1986, quando se iniciou a divulgação de informações que continham erros metodológicos que incluíam uma dupla contagem de gastos, sem a devida dedução das transferências intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais e dos governos estaduais para os municipais, o que pode ter elevado a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados utilizados pela Unesco.

É importante ressaltar a proposta de Barjas (1997, p. 88) para superar essa dificuldade:

Para superar esta dificuldade, Barjas procurou em criterioso estudo para estimar os recursos potencialmente disponíveis, a partir das vinculações. O problema deste método é que se capta muito bem o que se deve gastar, mas não o quanto se gasta – dado que só pode ser aferido após a consolidação dos balanços de todos os Estados, Municípios e da União. Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA calculou em 4,2% os gastos públicos com educação para o ano de 1995. Barjas havia chegado, para aquele ano, ao nº de 4,53% dos recursos disponíveis.

Por isso, é fundamental aliar os investimentos a uma gestão transparente dos recursos públicos e ao controle social. A análise nessa pesquisa restringir-se-á aos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento da educação e os resultados dessa aplicação, o que não impede de se constatar que durante as Constituições outorgadas, a de 1937 e a de 1967, os recursos para a educação deixaram de ser vinculados constitucionalmente, o que é de fácil compreensão, pois não haveria como em Estados autoritários haver uma gestão transparente desses recursos. Nas demais constituições de 1934, 1946 e 1988, houve previsão de recursos para a educação.

Nota-se pelas certidões emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que os municípios gaúchos aplicaram em educação o percentual previsto constitucionalmente. As certidões explicitam a quantidade de recursos em reais. Resta saber se o aplicado teve reflexos nas notas do Ideb.

A partir deste instrumento (Ideb), o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. Apesar de o indicador ter sido criado em 2007, ele utilizou na primeira medição dados que foram levantados em 2005. Por isso, neste estudo, o primeiro Ideb é relativo ao ano de 2005. O Ideb é estabelecido numa escala de zero a dez e a nota a ser atingida é seis.

Este capítulo é o resultado da análise dos dados empíricos que embasaram a pesquisa. O objetivo era relacionar os investimentos públicos, aqui considerados como os recursos econômicos investidos em educação com origem nas receitas públicas, isto é, dinheiro, resultante de impostos, pagos por todos os cidadãos brasileiros, com a nota dos alunos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e visualizar, por meio dessa relação, se a nota dos alunos possui ou não relação com os recursos investidos.

Para cumprir com este intuito, foram examinados os seguintes dados: Taxa de Aprovação; Índice de Rendimento; notas relativas à Prova Brasil (Matemática e Português); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Investimentos Constitucionais e Investimentos Per Capita.

As variáveis de estudo foram: a qualidade da educação, considerada por meio da nota do Ideb e os investimentos públicos na educação. Os investimentos públicos na educação fundamental dos municípios gaúchos foram baseados nas certidões emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

A análise foi baseada na correlação linear simples, no caso, relação entre investimentos públicos aplicados no ensino obrigatório, conforme prediz a Constituição Federal de 1988 e a nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A seguir passa-se a descrever as formas de medição utilizadas pelo órgão institucional responsável pela educação no Brasil – Ministério da Educação – (Taxa de Aprovação, Índice de Rendimento Escolar, Investimentos e Ideb) e, após, apresentam-se os dados que embasaram este estudo em forma de Tabelas e Gráficos.

4.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb

O Índice apresentado neste item foi criado com o intuito de aliar a aprovação à aprendizagem. Isto é, não basta apenas que o aluno seja aprovado, é necessário que, concomitantemente, aprenda. Nesse sentido, a nota dos testes utilizados para compor o Índice é baseada nos conteúdos dos Parâmetros Curriculares Nacionais que possuem um núcleo comum para todo o país.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) combina dois indicadores utilizados para monitorar o sistema de ensino: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio).

Conforme Fernandes (2007, p. 6):

No Brasil, a questão do acesso está praticamente resolvida, uma vez que quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional. Nosso problema ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados. Assim, um indicador de desenvolvimento educacional deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar.

Medidas de proficiência em exames padronizados (notas em provas para estudantes da mesma série) e índices de fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono) não são independentes entre si. Assim, caso se adote uma medida que melhore o aprendizado dos alunos, fixado o padrão de aprovação, a tendência é elevar a proficiências nos testes padronizados e aumentar a taxa de aprovação. Se as relações entre exames padronizados de proficiência e taxas de fluxo escolar fossem sempre diretas e proporcionais, aumenta um e, conseqüentemente, o outro, isto é, cresce a taxa de aprovação e, como resultado, aumentam as

notas dos alunos nos exames padronizados, e não haveria problema em escolher entre uma medida de fluxo escolar ou uma medida de exames padronizados, pois ambas dariam, independentemente uma da outra, o índice de desempenho dos alunos.

Ocorre que pode acontecer de ambos indicadores caminharem em sentidos opostos, ou seja, Taxa de Aprovação alta e aprendizagem baixa ou, ao contrário, Taxa de Aprovação baixa e aprendizagem alta. Supõe-se que, ao invés de escolher uma medida que melhore o aprendizado dos alunos, escolha-se uma medida que reduza o padrão de aprovação. Como exemplo: o aluno precisava de $X + 1$ para ser aprovado e passa a precisar de apenas X ; tal medida pode aumentar a taxa de aprovação, mas também poderá reduzir a nota do aluno no exame padronizado.

Por isso, o ideal seria um indicador que explicita o quanto se perdeu no fluxo escolar para aumentar os escores nos exames padronizados e vice-versa, e o quanto se perdeu nos escores dos alunos nos exames padronizados para aumentar o fluxo escolar, pois essas duas medidas nem sempre caminham juntas. Na situação de aprovação automática, pode ser que o escore nos exames padronizados não corresponda à taxa de aprovação de 100%.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil/Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica) obtidos pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental) e 3ª série do Ensino Médio, com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

Isto porque considera-se que o ensino ideal é aquele em que todas as crianças/adolescentes têm acesso na idade própria, com baixa taxa de reprovação, baixa evasão e com aprendizagem. No Brasil, o acesso é praticamente garantido, no entanto ainda se tem alta taxa de repetência, altas taxas de evasão e baixa proficiência.

O Ideb, portanto, é um indicador de qualidade porque alia a nota do exame padronizado com o rendimento escolar (o rendimento escolar é o tempo médio que o aluno leva para concluir uma série). Como o sistema é seriado, o tempo médio normal é de um ano, mas acontece que alguns levam mais de um ano para concluir a série e, neste caso, isso tem de ser incluído no Ideb para que haja a combinação entre exame padronizado e rendimento escolar. Logo, se a nota de uma escola no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é 5, mas o tempo médio de conclusão da série é 3 anos, a nota 5 será dividida por 3 e teremos o Ideb, que, neste caso, é 1,6. Assim, não é interessante que para ser aprovado numa determinada série o aluno leve mais do que o tempo considerado necessário. Ele poderá apresentar notas altas na

Prova Brasil, nas disciplinas de Matemática e Português, mas a nota não será considerada por si só, pois ele levou mais do que o tempo necessário para aprender.

O Índice é um indicador de desenvolvimento educacional porque possibilita, a partir da utilização dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), monitorar a evolução dos sistemas de ensino e também permite comparar as alterações dos índices em relação aos anos posteriores. Note-se que o indicador não monitora a evolução do aluno, mas sim da escola, da rede, do sistema. Tem-se a visão da situação do sistema e não do aluno em si, o que pode ser considerado eficaz, pois responsabiliza os sistemas de ensino pela aprendizagem do aluno e não o próprio aluno. O foco do indicador, então, é o sistema e não o indivíduo, no sentido de que é dever da escola ensinar. Caso isso não ocorra, a responsabilidade é da própria escola.

O indicador combina a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática com o rendimento escolar (quanto tempo um aluno necessita para concluir a série ou o ano). Uma escola com índice alto de aprovação, mas que não tivesse resultado satisfatório em exames padronizados ou, ao contrário, reprovasse muitos e poucos tivessem resultados satisfatórios nos exames padronizados, não seria o sistema ideal.

Como já apresentado anteriormente, o sistema escolar ideal é aquele ao qual todos têm acesso, em que as taxas de reprovação são mínimas bem como as taxas de evasão, e que ao final todos aprendem. Não adiantaria ter um rendimento de 100% sem aprendizagem e também ter exames padronizados com avaliações altas se o tempo médio de conclusão da série fosse superior ao ideal.

A criação do Ideb denotou um avanço no que respeita à assunção pelo Estado brasileiro dos seus deveres constitucionais, pois não teria efeito a subvinculação de recursos orçamentários à educação por meio do Fundef e Fundeb se não tivesse sido criada uma forma de visualizar no cotidiano escolar a aplicação desse recurso. Mesmo que o índice tenha sido criado 19 anos após a Constituição Federal, 9 anos após a instituição do Fundef (que subvinculou recursos à educação fundamental), ele deve ser considerado um progresso na política educacional brasileira, principalmente porque articulou vinculação de fontes orçamentárias com resultados na política pública para a qual foi destinado o recurso. Não interessa somente aplicar o recurso orçamentário no seu destino, mas também que o recurso seja bem-aplicado, o que se traduz em boas notas no Ideb.

Isso é o princípio do que pode vir a ser um Sistema Nacional de Educação articulado entre os entes federativos. Com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

e do Ideb, a União veio a exercer o que devia de acordo com a Constituição Federal. Ela preserva a autonomia dos Estados, Distrito Federal e municípios, mas exerce o papel de organizadora da engrenagem educacional. Assim, os Estados, Distrito Federal e municípios têm liberdade para se estruturar dentro das suas autonomias, mas deverão respeitar as diretrizes nacionais de educação. Por exemplo, um sistema municipal de educação pode incluir disciplinas extras na sua grade curricular, mas terá de trabalhar, pelos menos, com o conteúdo mínimo de Matemática e Português para que seus alunos possam alcançar a pontuação desejada na Prova Brasil, considerando que o conteúdo mínimo exigido é previsto nos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Ressalta-se que pela primeira vez na história da educação brasileira foi criado um índice com o objetivo de medir a educação nos sistemas escolares brasileiros. A quantificação da aprendizagem em nota é mais uma medida, juntamente com o acesso universal, público e gratuito ao Ensino Fundamental, a contribuir para o rompimento da elitização da educação, porque permite que a aprendizagem seja avaliada em qualquer escola do sistema educacional, seja a escola de periferia ou não, seja a escola frequentada por estudantes de baixa renda ou não. O Índice busca um sistema educacional ideal para todos.

Por mais que a necessidade de quantificar resultados tenha sido consequência das políticas econômicas desenhadas para o Mundo Ocidental a partir da década de 80 do século 20, caracterizadas como neoliberais, o Ideb, contrariamente, tem o objetivo de visualizar o sistema escolar e não o indivíduo. Tal concepção vai de encontro à concepção liberal, pois está centrada no sistema escolar.

O processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira, acentuado na segunda metade do século 20, não foi acompanhado pela inclusão educacional, portanto, como a educação permaneceu elitizada, não foram sentidas necessidades de se avaliar a qualidade de ensino, posto que as escolas destinadas à elite eram controladas pela própria elite. Assim, tardiamente, em relação aos países do bojo do sistema capitalista, o Brasil criou o Ideb. Conforme Horta Neto (2007), no início da década de 30 ocorreu no mundo ocidental um novo interesse acerca da avaliação dos processos que aconteciam na escola, principalmente nos Estados Unidos, coincidindo com o momento em que houve forte aumento da demanda por educação nos países ricos, trazendo questionamentos sobre se o conteúdo do que se aprendia na escola era o necessário para a vida em sociedade. Esta preocupação não era central quando a educação não era massiva, e era destinada à elite que mantinha os filhos na escola e que controlava de perto seus resultados.

Uma possibilidade é que não há como incentivar um sistema educacional no sentido da inclusão e da qualidade se não há fomento na economia, no aspecto da oferta de empregos e de possibilidades numa sociedade que está se urbanizando e saindo do isolamento geográfico. O Modelo de Desenvolvimento brasileiro que esteve concomitante com a industrialização e urbanização não foi endógeno porque não conseguiu, mesmo diante da sua Corrente Nacional Desenvolvimentista, deixar de orbitar em torno dos países capitalista centrais. Apesar de a Crise Econômica de 1929 nos EUA e de a Primeira Guerra Mundial na Europa terem alavancado a indústria brasileira, isso não teve como consequência a inclusão universal da população do país, em idade própria, no sistema escolar. No Brasil, portanto, não houve um entrelaçamento entre urbanização, industrialização e educação. Lógico, é um caminho de duas vias. Industrializar, urbanizar, pressupõe indivíduos com um padrão mínimo de educação para interferir no processo social por meio das suas classes sociais, sindicatos, associações, clubes, entre outros e, principalmente, trabalhar na indústria.

Logo, a primeira aprendizagem deste estudo é que a educação por si só não é a panaceia para o desenvolvimento; ela não é um ente que está acima de outros fatores, mas faz parte de um processo e, se esses fatores (industrialização, urbanização) acontecem de maneiras díspares, desordenados, de fora para dentro e com medidas pontuais, a educação também tende a ser dessa forma.

A situação, todavia, não excluiu, ao mesmo tempo, um grande avanço na área educacional nos governos Vargas, principalmente a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1930), do qual passou a fazer parte o Departamento Nacional de Ensino que, criado em 1925, era vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Ocorre que o modelo de desenvolvimento guiado pelo Estado com baixíssima participação da sociedade civil não foi um modelo inclusivo do ponto de vista universal. Isso não significa que não houve mudanças importantes como o voto feminino e a legislação trabalhista, que foram mudanças no sentido da inclusão de uma relativa parcela da população, mas milhões permaneceram ainda sem o acesso à educação.

Em 1937 o Ministério passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde, por determinação da Lei 378, a qual também criou o Instituto Nacional de Pedagogia, atual Inep. Assim, o Ideb deve ser considerado um grande avanço da educação pública brasileira, aliado ao acesso universal público e gratuito ao sistema da educação básica.

4.2 Prova Brasil¹⁵

Com o objetivo de realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro, foi criado, em 1990, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) com o intuito de utilizar procedimentos metodológicos de pesquisa, formais e científicos, com a finalidade de coletar dados sobre o desempenho dos alunos e as condições intra e extraescolares que nele interferem (FERRÃO et al., 2001, p. 112).

Para realizar a avaliação proposta pelo SAEB são utilizados, fundamentalmente, dois instrumentos: provas, pelas quais é determinado o nível de desempenho dos alunos em diferentes disciplinas e séries, e questionários contextuais para os alunos, turmas, professores, diretores e escolas, pelos quais são investigados os fatores associados ao desempenho desses alunos. Para realizar essa avaliação em larga escala é definida uma amostra representativa do alunado brasileiro de 4ª e da 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio.

Dentre os objetivos específicos do SAEB podemos citar: identificar os problemas do ensino e suas diferenças regionais; oferecer dados e indicadores que possibilitem uma maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa; consolidar uma cultura de avaliação nas redes e instituições de ensino (FERRÃO et al., 2001, p. 112).

Quando o Saeb (2007) foi instituído na década de 90 do século 20, ainda não havia sido introduzido no sistema um mecanismo que pudesse garantir a possibilidade de comparação de resultados de um ano para o outro. A cada ano os resultados eram analisados separadamente, possibilitando apenas uma meta-análise destes. Foi somente a partir de 1995 que se teve a intenção de garantir a comparabilidade.

Até 1993 o Saeb utilizou a Teoria Clássica de Testes (TCT) para a construção dos instrumentos, atribuição dos escores e análise dos resultados, não havendo planejamento para uma comparação dos resultados. A partir de 1995 foi introduzido o uso da Teoria de Resposta ao Item (TRI) para a construção de instrumentos, a atribuição de escores e a análise, de forma a viabilizar a comparação dos resultados (SAEB, 2007).

Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador de qualidade educacional que une informações de desempenho em exames padronizados (prova Brasil ou Saeb) obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª a 8ª séries do Ensino

¹⁵ BRASIL. Ministério da Educação. PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: **Prova Brasil**: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília: MEC; SEB; Inep, 2008. 200 p.

Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) com informações sobre o rendimento escolar (aprovação).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é composto por duas avaliações complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) (Prova Brasil).

A avaliação denominada Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) permite produzir resultados médios de desempenho conforme os estratos amostrais e promover estudos que investiguem a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino por meio da aplicação de questionários, como vem sendo executado na avaliação desde o ano de 1995. Por ser amostral, oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidade da federação. Os dados desta avaliação não são mostrados nesta pesquisa, pois são questionários e servem para o uso do órgão gestor.

A denominada Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) (Prova Brasil), realizada a cada dois anos, avalia habilidades em Língua Portuguesa (foco na leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas) e é censitária. É aplicada somente a estudantes de 4º ano/5º ano e 8º ano/9º ano de escolas da rede pública de ensino com mais de 20 estudantes matriculados por ano-alvo da avaliação. Tem como prioridade evidenciar os resultados de cada unidade escolar da rede pública de ensino, com os objetivos de:

- Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, redução de desigualdades e democratização da gestão do ensino público.
- Buscar o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimule o controle social sobre os processos e resultados do ensino.

Por ser universal, a Prova Brasil expande o alcance dos resultados oferecidos pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) porque fornece médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação para cada um dos municípios e para as escolas participantes.

As escolas avaliadas pelo Saeb, portanto, dividem-se em dois grupos: as que são avaliadas censitariamente e as que são avaliadas amostralmente, por sorteio.¹⁶

¹⁶ Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados12012/nota_expliativa_resultados>. Acesso em: 2012.

O primeiro grupo de escolas recebe aplicação censitária em turmas de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, desde que a escola possua no mínimo 20 alunos matriculados em cada ano avaliado. Para esse grupo, os resultados são divulgados por escola.¹⁷

Por sua vez, a parte amostral da avaliação abrange escolas com 10 a 19 alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das redes públicas, escolas com 10 ou mais alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das redes privadas e escolas com 10 ou mais alunos da 3º ano do Ensino Médio das redes públicas e privadas do país. O plano amostral do Saeb/Prova Brasil permite que os resultados sejam apresentados para cada Unidade da Federação, Região e para o Brasil como um todo, por dependência administrativa e localização da área.¹⁸

As discussões iniciais sobre a importância de se estabelecer um sistema de avaliação em larga escala, no Brasil, aconteceram no período entre 1985 e 1986. Na época, estava em curso o Projeto Estrutural – Educação Rural –, um programa financiado com recursos do Banco Mundial e voltado para as escolas da área rural do Nordeste brasileiro. Com o objetivo de se ter um instrumento que pudesse medir a eficácia das medidas adotadas durante a sua execução, estudou-se a elaboração de uma pesquisa que avaliasse o desempenho dos alunos que estavam frequentando as escolas beneficiadas pelo Projeto e compará-los com o dos alunos não beneficiados. A partir dessa experiência, em 1988, o MEC instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Primária (Saep) que, com as alterações da Constituição de 1988, passa a se chamar Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O objetivo do MEC era oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro. A primeira avaliação ocorreu em 1990.

A partir de 1992 o Ministério da Educação, por meio de seus gestores, decidiu que a aplicação da avaliação ficaria por conta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O segundo ciclo da avaliação ocorreu em 1993 e, desde então, ininterruptamente, a cada dois anos um novo ciclo acontece.

Ao longo dos anos a avaliação vem sendo aprimorada, e importantes inovações aconteceram no período entre 1995 e 2001. Em 1995 foi incorporada uma nova metodologia

¹⁷ Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados12012/nota_expliativa_resultados>. Acesso em: 2012.

¹⁸ Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados12012/nota_expliativa_resultados>. Acesso em: 2012

estatística conhecida como Teoria de Resposta ao Item (TRI), que tem permitido, entre outras coisas, a comparabilidade dos diversos ciclos de avaliação. Nesse ano (1995) e nos subsequentes, foi avaliada uma amostra representativa dos alunos matriculados nas 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio. Como os resultados referiam-se a uma amostra do total de alunos, estes, desde então, estão sendo divulgados por rede de ensino com agregação nacional, regional e estadual, não permitindo levantar resultados nem por escolas nem por municípios. Salienta-se que nesse período (1995-2001) não existia ainda a Prova Brasil. Foi a partir de 2005, com a Prova Brasil, que foi possível levantar resultados por municípios. Data deste ano o primeiro Ideb, pois os resultados do Saeb/Prova Brasil subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Em 1997 foram desenvolvidas as Matrizes de Referência com a descrição das competências e habilidades que os alunos deveriam dominar em cada série avaliada, permitindo uma maior precisão técnica tanto na construção dos itens do teste quanto na análise dos resultados da avaliação. A construção dessas matrizes, como não poderia deixar de ser, não foi feita de maneira arbitrária. Foi realizada uma consulta nacional sobre os conteúdos praticados nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, incorporando a análise de professores, pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área que seria objeto de avaliação escolar e utilizando como referência as Secretarias de Educação estaduais e das capitais que apresentaram ao Inep os currículos que estavam sendo praticados em suas escolas.

Em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em razão da ampla disseminação, pelo MEC, dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Para essa atualização foi feita uma ampla consulta, repetindo-se o procedimento usado em 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 Estados da Federação, com representação de todas as regiões do país, com o objetivo de comparar as Matrizes de Referência existentes e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais com os PCNs.

Em 2005, paralelamente à avaliação do Saeb, foi realizada uma outra avaliação, essa de natureza quase censitária, o que permitiria a divulgação dos resultados da avaliação. Cria-se assim, a Prova Brasil, que emprega os mesmos procedimentos utilizados pelo Saeb.

O Brasil contava em 2008 com mais de 50 milhões de alunos matriculados em escolas de educação básica, todos com direito ao aprendizado de competências cognitivas básicas e gerais. Diante disso, compete ao Estado definir uma maneira de verificar se esse direito está

garantido para cada um dos alunos. Parte dessa necessidade foi atendida com a introdução da Prova Brasil, um instrumento de medida das competências leitoras e matemáticas aplicado aos estudantes matriculados no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries). Tal Prova, aplicada pela primeira vez em 2005, ocorre de dois em dois anos e, em 2011 teve sua quarta edição.

Dois elementos definem a Prova Brasil: a padronização e o uso da medida. O direito à aprendizagem de competências cognitivas vale para todos os alunos e a todos deve ser garantido de forma equânime. Cada um possui, todavia, seu próprio ritmo. Considerando a variação natural presente em todos os seres humanos, a Prova Brasil aceita que, garantido um nível de domínio de cada competência, compatível com o exercício da cidadania, alunos diferentes apresentem domínio distinto em uma dada competência. Isso significa que alguns alunos apresentarão a competência leitora em nível mais avançado do que outros, ainda que todos devam ler acima de um nível considerado adequado. Para que essas comparações possam ocorrer, entretanto, é necessário que o instrumento verificador do direito seja o mesmo, que é a Prova Brasil.

Em outras áreas, nas quais a ação do Estado é necessária para a garantia de direitos, a ideia do uso de ações padronizadas já está consagrada. A Prova Brasil é uma maneira de fazer valer o direito de aprendizagem de competências cognitivas aos alunos brasileiros. Por meio da classificação dos alunos nos níveis da Prova Brasil, constata-se se o direito de aprendizagem está sendo eficaz.

A metodologia estatística da Teoria da Resposta ao Item (TRI) permite verificar em que nível o aluno está quando acerta ou erra um item. Para cada unidade escolar participante da Prova Brasil é calculada uma média da proficiência dos estudantes que participaram da avaliação. Essa média é expressa em uma escala de 0 a 500. Conforme pode ser examinado, cada nível corresponde a determinadas competências cognitivas adquiridas, traduzidas em pontos. Demonstra-se, a seguir, os níveis em Língua Portuguesa e em Matemática. Percebe-se que os níveis das disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa não são os mesmos. Matemática apresenta 12 níveis e Português apresenta 9.

Tabela 3 – Descrição dos Níveis da Escala de Desempenho de Língua Portuguesa

DESCRIÇÃO DOS NÍVEIS DA ESCALA DE DESEMPENHO DE LÍNGUA PORTUGUESA – SAEB	
5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível 0	Abaixo de 125 pontos

Nível 1	125 a 150 pontos
Nível 2	150 a 175 pontos
Nível 3	175 a 200 pontos
Nível 4	200 a 225 pontos
Nível 5	225 a 250 pontos
Nível 6	250 a 275 pontos
Nível 7	275 a 300 pontos
Nível 8	300 a 325 pontos
Nível 9	325 a 350 pontos

Fonte: Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/escalas>>. Prova-Brasil-e-Saeb1. Acesso em: 2012.

Tabela 4 – Descrição dos Níveis da Escala de Desempenho de Matemática

DESCRIÇÃO DOS NÍVEIS DA ESCALA DE DESEMPENHO DE MATEMÁTICA – SAEB	
5º E 9º ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
Nível 0	Abaixo de 125 pontos
Nível 1	125 a 150 pontos
Nível 2	150 a 175 pontos
Nível 3	175 a 200 pontos
Nível 4	200 a 225 pontos
Nível 5	225 a 250 pontos
Nível 6	250 a 275 pontos
Nível 7	275 a 300 pontos
Nível 8	300 a 325 pontos
Nível 9	325 a 350 pontos
Nível 10	350 a 375 pontos
Nível 11	375 a 400 pontos
Nível 12	400 a 425 pontos

Fonte: Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/escalas>>. Prova-Brasil-e-Saeb1. Acesso em: 2012.

Assim como nas provas realizadas em sala de aula, o número ou a pontuação sozinha traz poucas informações. Por isso, é necessário fazer uma interpretação pedagógica do significado desses resultados.

A realização de uma avaliação de sistema com amplitude nacional, para ser efetiva, exige a construção de uma matriz de referência que dê transparência e legitimidade ao processo de avaliação, informando aos interessados o que será avaliado. De acordo com os pressupostos teóricos que norteiam os instrumentos de avaliação, a Matriz de Referência é o referencial curricular do que será avaliado em cada disciplina e série, informando as competências e habilidades esperadas dos alunos (INEP, 2011).

Constata-se que a avaliação propiciada pela Prova Brasil em Matemática e Português estipula um núcleo comum nessas disciplinas que deve ser de conhecimento de todos os estudantes brasileiros que frequentam a série ou ano na qual é realizada a avaliação. Assim, do ponto de vista do conteúdo, está estipulado em todo o território nacional conteúdos mínimos a serem aprendidos. Nisso reside a importância da Prova Brasil. Isso vem ao

encontro do que deseja o Ideb: o mínimo de qualidade, que está estipulado nos Parâmetros Curriculares Nacionais. A medida proporciona aos estudantes brasileiros as oportunidades mínimas de inclusão na sociedade letrada: domínio da linguagem e das quatro operações matemáticas.

Note-se que as medidas tomadas pelo Ministério da Educação – Prova Brasil e Ideb – não vieram acompanhadas de uma medida de extrema importância – a avaliação do professor. Como referido anteriormente, no Estado do Rio Grande do Sul qualquer debate com essa interpretação possui restrições pelo Centro de Professores do Rio Grande do Sul. Todos os documentos da década de 2000-2010 tangentes à educação se referem ao professor, à qualificação, à formação continuada e ao piso nacional. Frisa-se que tais documentos são de caráter nacional; logo, nenhum deles poderia, por questões da organização da Federação brasileira, instituir avaliação para os docentes detentores de cargo público, devido serem cargos de professores municipais ou professores estaduais. Por isso, o Plano Nacional da Educação insistiu muito na formatação de novos Planos de Carreiras tanto municipais quanto estaduais, com o objetivo de que os Planos abordassem, entre outras, a questão da avaliação do magistério. Não se tem conhecimento, todavia, de algum Plano municipal no Estado do Rio Grande do Sul que tivesse abordado a questão e, como já mencionado, no Plano estadual não houve modificações.

A Prova Brasil, portanto, foi uma medida que criou a necessidade de um núcleo comum de conteúdos a serem ensinados e aprendidos em todo o território nacional, confirmando o papel da União na articulação de um Sistema Federal de Educação e também atuando em colaboração com os demais entes da Federação brasileira.

4.3 Taxa de Aprovação

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), para acompanhar o percurso do aluno no sistema educacional, atribuiu-lhe um Código de Identificação (ID). O Código de Identificação possibilita o aprofundamento da análise das variáveis de movimento e rendimento escolar. É sobre as variáveis de movimento e rendimento dos alunos que se calculam as taxas de aprovação, reprovação e abandono.

Para se compreender a metodologia de cálculo necessita-se diferenciar entre aluno e matrícula: aluno é o indivíduo, que pode estar matriculado em mais de uma turma, em

distintas etapas ou modalidades de ensino na mesma escola ou em escolas diferentes. Matrícula é cada um dos vínculos estabelecidos entre o aluno e uma turma.

O cálculo das taxas de aprovação, reprovação e abandono somente leva em consideração as matrículas relativas à escolarização, isto é, não utiliza os dados relativos às matrículas em atividades complementares e em atendimento educacional especializado.

A Taxa de Aprovação não é calculada no ano da matrícula, mas sim no ano posterior. Assim, o ano base do Censo Escolar (ano i) é o ano da matrícula, e o módulo “Situação do Aluno” é a segunda etapa do Censo Escolar da Educação Básica (ano $i + 1$). No módulo “Situação do Aluno” coleta-se os dados sobre o movimento e rendimento escolar das matrículas informadas na primeira etapa (matrícula inicial – ano i). Os alunos que ingressaram pela primeira vez ou retornaram ao sistema escolar após a data de referência do Censo Escolar (ano i), não terão os dados de movimento ou rendimento informados no módulo “Situação do Aluno”.

Por movimento escolar entende-se a situação da matrícula durante o ano i , isto é, o ano do censo escolar, do período inicial ao período final do ano i . Nesse período poderá ter ocorrido a transferência da matrícula de maneira formal e também o abandono, de modo que chegará ao final do ano i e a matrícula não corresponderá a nenhum resultado, bem como o aluno da referida matrícula poderá ter falecido.

Por rendimento escolar entende-se a situação da matrícula, por aluno, ao final do período letivo, que poderá ser de êxito, quando aprovado, ou de insucesso, quando reprovado.

Na Situação do Aluno há ainda duas outras conjunturas possíveis de serem informadas referentes às outras modalidades da Educação Básica (Educação Infantil, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional): sem informação referente à Educação Infantil e sem movimentação quanto à Educação Especial e à Educação de Jovens e Adultos.

A metodologia de cálculo das taxas de rendimento escolar é a seguinte:

1. Quando pelo menos uma escola entre as quais o aluno estava matriculado o declarou como falecido, sua situação final é estabelecida como “Falecido”.
2. Quando para a matrícula do vínculo inicial é declarado rendimento “Aprovado” ou “Reprovado”, considera-se esta informação como a situação final e ignorada qualquer outra informação de admissão posterior decorrente da movimentação do aluno.

3. Quando a matrícula do vínculo inicial é declarada como “Transferido”, “Abandono” ou “Sem Informação” e a mesma matrícula é vinculada a outra(s) escola(s) e atribuído rendimento escolar em somente uma delas, considera-se esse rendimento como situação final e qualquer outra informação é ignorada.
4. Quando a matrícula do vínculo inicial é declarada como “Transferido” ou “Sem Informação” e somente uma escola do(s) vínculo(s) posterior(es) a declarou como “Abandono”, considera-se o abandono nesta escola como situação final.
5. Quando a matrícula do vínculo inicial é declarada como “Abandono” e a mesma matrícula foi vinculada em outra(s) escola(s) e informada a situação de “Transferido” ou “Abandono” na(s) escola(s) de admissão posterior, considera-se o abandono na escola de origem como situação final.
6. Quando a matrícula do vínculo inicial é declarada como “Abandono” e essa mesma matrícula não é vinculada à outra escola, a situação final será abandono na escola de origem.
7. Quando uma matrícula não apresenta informações de movimento ou rendimento escolar na escola do vínculo inicial, mas possui informação de admissão posterior, ela será tratada de acordo com as regras adotadas para matrículas informadas como “Transferido” no vínculo inicial.
8. Quando a informação de movimento ou rendimento de uma matrícula não pode ser enquadrada em nenhuma das condições anteriores, a situação final é considerada como sem informação de rendimento, falecimento ou abandono.

Ao final deste tratamento, portanto, cada uma das matrículas fica com apenas uma das seguintes situações:

Falecido (FAL);

Aprovado (APR);

Reprovado (REP);

Abandono (ABA);

Sem Informação de rendimento, falecimento ou abandono (SIR).

Com base na metodologia descrita, realiza-se o cálculo de matrículas consideradas na apuração das taxas de rendimento escolar da seguinte forma:

$n - FAL - SIR$

n é o total de matrículas iniciais;

FAL é a quantidade de matrículas de alunos falecidos; e

SIR são as matrículas que não tiveram a situação de rendimento escolar ou abandono informada.

Para cada uma das matrículas foi possível verificar a condição de rendimento escolar: aprovado (APR), reprovado (REP) ou de abandono (ABA). Assim, constata-se a seguinte igualdade:

$$n - FAL - SIR = APR + REP + ABA$$

Logo, as taxas de rendimento escolar são calculadas como segue:

Taxa de Aprovação: $[APR / (APR + REP + ABA)] \times 100$;

Taxa de Reprovação: $[REP / (APR + REP + ABA)] \times 100$;

Taxa de Abandono: $[ABA / (APR + REP + ABA)] \times 100$;

Conclui-se que:

$$\text{Taxa de Aprovação} + \text{Taxa de Reprovação} + \text{Taxa de Abandono} = 100$$

Com as duas medidas obtidas pelo Rendimento Escolar e pela Prova Brasil, calcula-se o Ideb da seguinte maneira:

$$IDEB_{ji} = N_{ji} * P_{ji}$$

A nota do Ideb da escola é o somatório das notas (desempenho) (N_{ji}) individuais dos seus alunos ponderada (multiplicada) pelo rendimento (P_{ji}) destes mesmos alunos (do tempo que levam para concluir cada série).

N_{ji} = média das notas dos alunos da escola j nas provas de Língua Portuguesa e Matemática (nota entre 0 e 10) do ano i .

P_{ji} = rendimento baseado na taxa de aprovação. Deste, obtém-se o tempo médio de conclusão da série. Por exemplo, se 100% dos alunos concluem a série, o tempo médio é 1 ano. O inverso de 1 é 1 dividido por 1 (1/1), ou seja, o valor de P neste caso é 1.

O indicador N_{ji} é a média aritmética simples das notas de Língua Portuguesa e de Matemática:

$$N_{ji} = (n_{ji}^{lp} + n_{ji}^{mat})/2$$

Os indicadores n_{ji}^{lp} e n_{ji}^{mat} são calculados da mesma forma que o IDH.

$$n_{ji}^{lp} = (S_{ji}^{lp} - S_{inf}^{lp}) / (S_{sup}^{lp} - S_{inf}^{lp})$$

S_{ji}^{lp} = é a nota média dos alunos da escola j na prova de Língua Portuguesa do ano i

S_{inf}^{lp} = é o limite inferior da média das notas de todas as escolas do país no ano de 1997.

S_{sup}^{lp} = é o limite superior da média das notas de todas as escolas do país no ano de 1997.

Então, a primeira parte da fórmula (o numerador) apresenta a distância entre a nota da escola e o “pior” desempenho no ano de 1997 (que é tomado como ponto de partida, desde o qual se procura verificar os avanços no desempenho escolar), ou seja, qual a distância absoluta da escola para o pior desempenho. A segunda parte da fórmula (o denominador) indica a distância absoluta entre o melhor e o pior desempenho no exame de 1997, ou seja, quantos pontos separam estes desempenhos. Quando faz-se a divisão de duas distâncias absolutas, obtém-se a distância *relativa* da escola: o quanto ela está próxima da melhor nota ou o quanto falta para ela melhorar.

Assim, quanto mais a nota da escola (S_{ji}^{lp}) estiver próxima de S_{sup}^{lp} , mais próximo de 10 será o conceito obtido por ela. Todos os processos citados de S_{sup}^{lp} têm o desempenho fixado em S_{sup}^{lp} , de forma que o resultado do Ideb da escola será o máximo (10), pois já atingiu a meta. Da mesma forma, se o desempenho da escola for inferior ao limite inferior (S_{inf}^{lp}), seu desempenho será fixado em S_{inf}^{lp} , ou seja, terá Ideb zero (o resultado da operação do numerador é zero).

Note-se que para os indicadores base de 1997 (melhor e pior desempenho) não foram utilizados os valores extremos em si, mas os limites superior e inferior da distribuição (média mais três desvios padrão e média menos três desvios padrão, o que cobre 99,7% dos casos). Com isto evita-se o uso de um valor absoluto *outlier*, ou seja, totalmente estranho aos demais.

Da mesma forma, os limites são fixos em 1997, o que permite a comparação da evolução durante o período. Se fossem empregados sempre os limites do último ano, tal comparação não seria mais possível.

Rendimento: inverso do tempo médio de conclusão de uma série. Exemplo: se o tempo médio de conclusão de uma série é 2 anos, este indicador será 0,5 (1/2); se for de 3 anos, será 0,333 (1/3); se for 4 anos é 0,25 (ou seja, 1 dividido por 4) e assim sucessivamente.

$T_{ji} = \sum 1/p^r$, em que p^r é a proporção de alunos aprovados na série.

Por exemplo, se todos os alunos da série são aprovados, $p^r = 1$ e $T_{ji} = 1/1 = 1$

Se 80% dos alunos são aprovados, então $p^r = 0,8$ e $T_{ji} = 1/0,8 = 1,25$.

Como o $IDEB_{ji} = N_{ji} / T_{ji}$, então o indicador fica sendo a pontuação no exame padronizado ajustada pelo tempo médio (em anos) para conclusão de uma série naquela etapa do ensino.

Ou seja, não adianta a nota no exame padronizado ser elevada se os alunos levam muito tempo para concluir a série – note que qualquer “demora” além de 1 ano para concluir a série implica um indicador T_{ji} maior que a unidade e, quanto maior for esta demora, maior será o divisor do resultado do exame (N_{ji}), gerando um Ideb cada vez menor.

No exame da planilha constante no CD ao final deste estudo (Anexo 2), apuram-se dados referentes à:

- a) Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 1º ao 5º anos em 2009 e 2011.
- b) Ao Índice de Rendimento Escolar da 1ª a 4ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 1º ao 5º anos em 2009 e 2011.
- c) Pontuação na Prova Brasil nas disciplinas de Português e Matemática da 1ª a 4ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 1º ao 5º anos em 2009 e 2011.
- d) Nota do Ideb da 1ª a 4ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 1º ao 5º anos em 2009 e 2011.
- e) Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 5º ao 9º anos em 2009 e 2011.
- f) Índice de Rendimento Escolar da 5ª a 8ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 5º ao 9º anos em 2009 e 2011.
- g) Pontuação na Prova Brasil nas disciplinas de Português e Matemática da 5ª a 8ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 5º ao 9º anos em 2009 e 2011.
- h) Nota do Ideb da 5ª a 8ª séries nos anos de 2005, 2007 e do 5º ao 9º anos em 2009 e 2011.
- i) Investimento constitucional nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010.

- j) Matrículas nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.
- k) Investimento Per Capita nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

Para a pesquisa em tela interessa, todavia, a nota do Ideb, na qual estão incluídos os dados relativos aos Índices de Rendimento (no qual está contida a Taxa de Aprovação, Taxa de Reprovação, Taxa de Abandono das matrículas realizadas no ano *i* e no ano seguinte) e as pontuações na Prova Brasil. No Ideb, portanto, estão incorporados os dados relativos às taxas de aprovação, taxas de matrículas, índices de rendimento e as pontuações da Prova Brasil.

Logo, os dados relevantes para responder a pergunta se o investimento econômico tem correlação com o aumento da qualidade, são as informações sobre o Ideb e sobre o investimento previsto constitucionalmente.

Como já esclarecido, o Ideb pretende ser um indicador de qualidade. Na sua definição consta o vocábulo desenvolvimento e não o vocábulo crescimento. Isso pressupõe que na medida está incluída não somente a nota, mas também a aprendizagem. Então, em decorrência, alia rendimento com aprendizagem.

4.4 O Desempenho das Escolas Municipais Gaúchas de 2005-2011

Não foi possível verificar qual a defasagem necessária, isto é, quantos anos são necessários de investimentos para que tenha resultado positivo nas notas dos alunos.

O Ideb apreende o conceito de aprendizagem dos conteúdos de Português e Matemática no tempo considerado ideal para a aprendizagem do conteúdo mínimo. Logo, parte-se do pressuposto que o fato de o indivíduo ter garantido acesso com qualidade ao necessário para inclusão na sociedade letrada, é uma forma de oportunidade de inserção com cidadania nesta sociedade.

Assim, o Ideb inclui na sua definição o conceito de desenvolvimento, mas disso não decorre que instantaneamente consiga se demonstrar a influência do Ideb no nível socioeconômico. O sociólogo Pedro Demo, ao se referir ao Relatório sobre Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996 –, elaborado em parceria pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fez a seguinte afirmação:

O conceito de desenvolvimento como oportunidade e como humano, a valorização estratégica da educação e do conhecimento, a preponderância de indicadores sociopolíticos sobre os econômicos, [...] (DEMO, 1996, p. 2).

Demo (1996, p. 4), com base nesse conceito de desenvolvimento, criticou o Relatório sobre Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996 –, o qual, na sua opinião, “serviu mais a encobrir a realidade, do que a contribuir para o chamado ‘desenvolvimento humano’”. Assim, para Demo (p. 4), “se pobreza fosse apenas questão de carência material, poderíamos resolvê-la, pelo menos como hipótese, reduzindo tais carências”.

Demo pressupõe que o combate à pobreza se baseia “em três colunas mestras: assistência social, como direito à sobrevivência, inclusão econômica, por necessidade de auto-sustentação, e inclusão política, por conta da emancipação histórica” (DEMO, 1996, p. 6).

Assim, pode-se afirmar que o Ideb é um índice que indica a existência de uma política pública voltada para a qualidade da aprendizagem, que é um dos itens, na visão de Demo (educação), que compõe o desenvolvimento. É, no entanto, somente um dos itens e não o próprio desenvolvimento.

Também, como referido neste estudo, não é possível entender a educação como um ente, algo que está acima de outros fatores como a inclusão econômica, mas que está no mesmo processo. Desse ponto de vista, o Ideb contribui junto com as demais políticas públicas de inclusão social e de fomento da economia para o desenvolvimento endógeno do país. Para examinar o seu peso no bojo das políticas públicas, todavia, deveria ser criado um indicador que articulasse índices das políticas públicas que estivessem influenciando na inclusão de classes antes excluídas.

Dessa forma, passa-se para a apresentação dos resultados do Ideb para o período 2005-2011 para as escolas municipais dos municípios do Rio Grande do Sul.

A Tabela 5 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2005, nos municípios gaúchos.

Tabela 5 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2005, nos Municípios do Rio Grande do Sul

	1ª série	2ª série	3ª série	4ª Série
--	----------	----------	----------	----------

Média	80,579	87,2421	89,6463	86,9916
Desvio padrão	9,8145	6,7988	6,5264	7,8843
Coefficiente de variação	12,18	7,79	7,28	9,06

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A taxa de aprovação nas séries iniciais do ano de 2005 manteve-se sempre acima de 80%, e a série com a maior taxa de aprovação foi a 3ª. Com isso, pode-se afirmar que a aprovação foi maior que a reprovação, considerando os alunos que foram até o final da série. A Taxa de Reprovação, todavia, deve ser entendida como alta, diante do pressuposto de que todos os alunos que frequentam as salas de aulas têm condições de aprender.

O Desvio Padrão, medida de dispersão dos valores de uma distribuição normal em relação à média, foi em todas as séries iniciais acima de 6, frisando que na 1ª série foi acima de 9. Isso indica, em todas as séries, um desvio padrão alto, que significa que a taxa de aprovação dos municípios que possuem esse dado está espalhada por uma gama de valores.

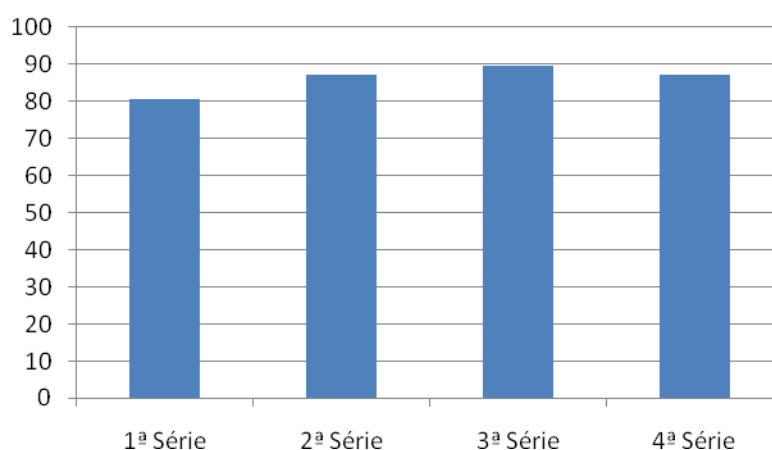
O Coeficiente de Variação foi maior na 1ª série e menor na 3ª, o que significa que a dispersão dos dados foi mais heterogênea na 1ª série e mais homogênea na 3ª.

O Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios. A Taxa de Aprovação para o ano de 2005 foi calculada sob 214 municípios e 283 não possuíam os dados relativos à Taxa de Aprovação. Logo, mais da metade dos municípios, o que corresponde a 57,94%, não apresentavam o referido dado.

O Gráfico 1 representa os dados constantes na tabela 5:

Gráfico 1

Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no ano de 2005, nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 6 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2007, nos municípios gaúchos.

Tabela 6 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2007, nos Municípios do Rio Grande do Sul

	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série
Média	85,3057	90,4244	92,0318	90,3498
Desvio padrão	10,1387	6,6498	5,6553	7,4566
Coeficiente de variação	11,89	7,35	6,14	8,25

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A taxa de aprovação nas séries iniciais do ano de 2007 manteve-se sempre acima de 85%, e a série com a maior taxa de aprovação foi novamente a 3ª, como no ano de 2005. Com isso, pode-se afirmar que a aprovação foi maior que a reprovação, considerando os alunos que foram até o final da série. No ano de 2007 a Taxa de Reprovação diminuiu em relação ao ano de 2005.

O Desvio Padrão foi na 1ª série acima de 10, na 2ª série acima de 6, na 3ª série acima de 5 e na 4ª série acima de 7. Isso indica, em todas as séries, um desvio padrão alto, que significa que a taxa de aprovação dos municípios que possuem esse dado está dispersa por uma gama de valores.

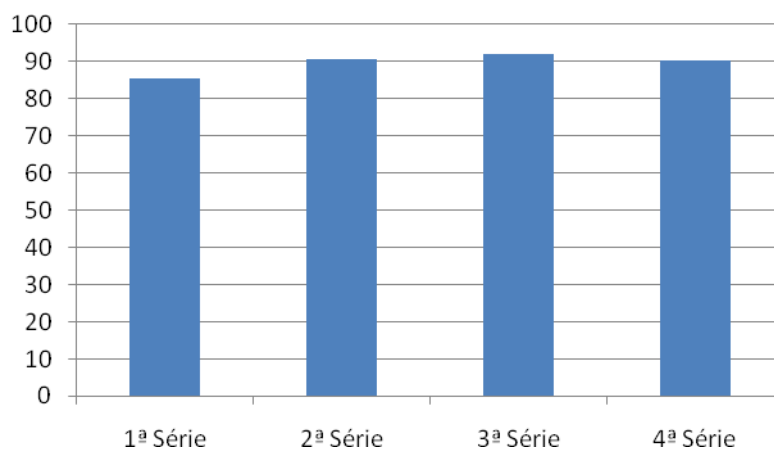
O Coeficiente de Variação foi maior na 1ª série e menor na 3ª, significando uma dispersão dos dados mais heterogênea na 1ª série e mais homogênea na 3ª.

A Taxa de Aprovação na 1ª série do ano de 2007 foi calculada com dados de 316 municípios, o que corresponde a 63,68% dos municípios; na 2ª série do ano de 2007 foi calculada com dados de 320 municípios, o que corresponde a 64,38% destes; na 3ª série do ano de 2007 foi calculada sob dados de 321 municípios, bem como na 4ª série do ano de 2007, o que corresponde a 64,58%.

O Gráfico 2 representa os dados constantes na Tabela 6:

Gráfico 2

Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no ano de 2007, nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 7 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2009, nos municípios gaúchos.

Tabela 7 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2009, nos Municípios do Rio Grande do Sul

	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série
Média	84,8722	89,3843	90,5166	89,3787
Desvio padrão	9,0543	7,7784	6,7183	7,6909
Coeficiente de variação	10,67	8,70	7,42	8,60

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

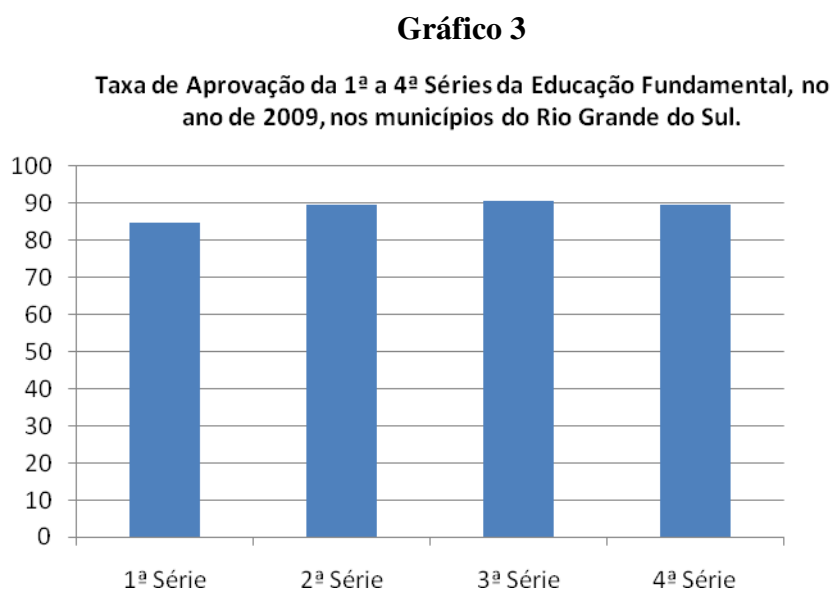
A taxa de aprovação nas séries iniciais do ano de 2009 manteve-se sempre acima de 84%, e a série com a maior taxa de aprovação foi a 3ª. Com isso, pode-se afirmar que a aprovação foi maior que a reprovação, considerando os alunos que foram até o final da série. Comparando com os anos de 2005 e 2007, a Taxa de Aprovação aumentou, diminuindo a Taxa de Reprovação.

O Desvio Padrão foi em todas as séries iniciais acima de 6, frisando que na 1ª série foi acima de 9. Isso indica, em todas as séries, um desvio padrão alto, que significa que a taxa de aprovação dos municípios que possuem esse dado está espalhada por uma gama de valores.

O Coeficiente de Variação foi maior na 1ª série no ano de 2009, significando uma dispersão de dados mais heterogênea, enquanto nas demais séries o Coeficiente de Variação foi menor, com dados mais homogêneos.

A Taxa de Aprovação da 1ª série do ano de 2009 foi calculada com 338 municípios, o que corresponde a 68% dos municípios; na 2ª série do ano de 2009 foi calculada com 325 municípios, o que corresponde a 65,39% deles; na 3ª série do ano de 2009 foi calculada com 331 municípios, o que corresponde a 66,59% destes; na 4ª série do ano de 2009 foi calculada com 338 municípios, o que corresponde a 68%.

O Gráfico 3 representa os dados constantes na Tabela 7:



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 8 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2011, nos municípios gaúchos.

Tabela 8 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 1ª a 5ª Séries da Educação Fundamental em 2011, nos Municípios do Rio Grande do Sul

	1ª Série	2ª Série	3ª Série	4ª Série	5ª Série
Média	98,1729	88,4096	91,2648	92,0494	90,1982
Desvio padrão	11,2694	13,3418	11,9431	12,1327	13,3931
Coeficiente de variação	11,48	15,09	13,09	13,18	14,83

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

No ano de 2011 a Taxa de Aprovação foi maior na 1ª série – quase 100% de aprovação. Uma possível explicação é que neste ano a quantidade de anos no Ensino Fundamental aumentou. Nesse ano a taxa de aprovação também foi maior que a reprovação.

O Desvio Padrão, em todos os anos, foi superior a 11, corroborando uma significativa dispersão dos dados.

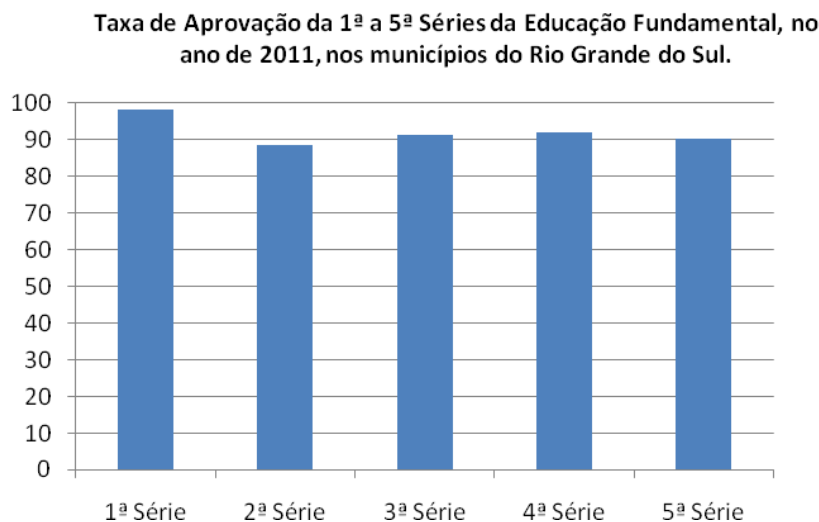
O Coeficiente de Variação foi alto em todas as séries, mas na 2ª ultrapassou os 15%, significando uma dispersão muito heterogênea. Em 2011 a dispersão dos dados foi um pouco mais homogênea na 1ª série.

A Taxa de Aprovação da 1ª a 4ª séries de 2011 foi calculada com 395 municípios, o que corresponde a 79,47% destes; na 5ª série de 2011 foi calculada com 391 municípios, o que corresponde a 78,67%.

O mais importante a ressaltar, no entanto, é que, comparando os anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, houve crescente aumento da Taxa de Aprovação.

O Gráfico 4 representa os dados constantes na Tabela 8:

Gráfico 4



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 9 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação do Índice de Rendimento da 1ª a 4ª séries da Educação Fundamental, nos anos de 2005, 2007, 2009 e da 1ª a 5ª séries em 2011 nos municípios gaúchos. Como já explicitado anteriormente nesta pesquisa, o Índice de Rendimento indica a relação entre a aprovação e o tempo necessário

para a conclusão da série. Assim, o Índice de Rendimento ideal é aquele que mostra que a série foi concluída no tempo ideal que é um ano e com a aprovação do aluno.

Tabela 9 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Índice de Rendimento da 1ª a 4ª Séries da Educação Fundamental, nos Anos de 2005, 2007, 2009 e da 1ª a 5ª séries da Educação Fundamental, em 2011

Ano	Média	Desvio padrão	Coeficiente de variação
2005	0,8599	0,0664	0,0772
2007	0,9066	0,0549	0,0606
2009	0,9009	0,0529	0,0587
2011	0,9121	0,1309	0,1435

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

O Índice de Rendimento informa em quanto tempo o aluno terminou a série ou o ano. Vê-se que o Índice de Rendimento teve um aumento progressivo desde 2005 até 2011, o que mostra que do primeiro ano que foi realizado o Ideb (2005) até o ano de 2011 (4º Ideb) os alunos foram gradativamente terminando a série/ano no tempo ideal, ou seja, em um ano. Com base nisso, pode-se afirmar que a Taxa de Aprovação teve curso juntamente com o tempo referente para terminar a série (um ano). Como foi referido na explicação sobre o Ideb, não basta a aprovação, tem de ser aprovado no tempo certo. Nesse quesito, portanto, constata-se que o objetivo está sendo atingido.

Considerando o Índice de Rendimento nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, verifica-se que a maior média foi no ano de 2011 e a menor no ano de 2005. Pode-se observar que o fato de a média ter sido maior no ano de 2011, ou seja, a maior aprovação foi em 2011, não significou que os dados obtidos eram mais homogêneos; ao contrário, os dados estavam mais dispersos, pois o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação foram maiores.

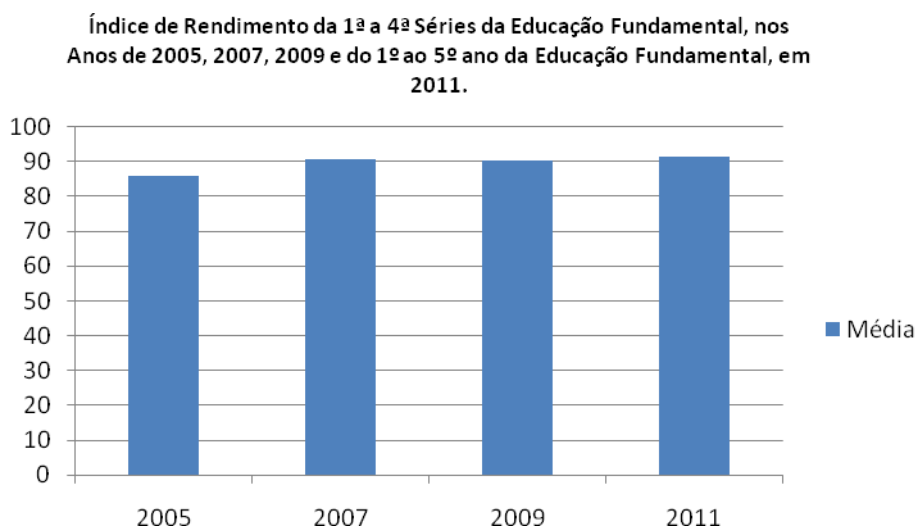
O Índice de Rendimento da 1ª a 4ª séries do ano de 2005 foi calculado com 214 municípios, o que equivale a 43,05% destes; da 1ª a 4ª séries do ano de 2007 foi calculado com 321 municípios, o que equivale a 64,58%; da 1ª a 4ª séries do ano de 2009 foi calculado com 338 municípios, o que equivale a 68% e da 1ª a 5ª séries do ano de 2011 foi calculado com 397 municípios, o que equivale a 79,87% deles.

Verifica-se que o aumento do Índice de Rendimento é acompanhado pelo crescimento do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação, o que representa o aumento da dispersão dos dados. Isso induz que, apesar do aumento do Índice de Rendimento, há alguns estudantes que

estão terminando a série num tempo superior ao tempo necessário de um ano. Tal indução sustenta-se com base no aumento do Desvio Padrão e no crescimento do Coeficiente de Variação.

O Gráfico 5 representa os dados constantes na Tabela 9:

Gráfico 5



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 10 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Prova Brasil correspondente às Provas de Matemática e Português, nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011.

Tabela 10 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação da Prova Brasil Correspondente às Provas de Matemática e Português, da 1ª a 4ª séries nos Anos de 2005, 2007, 2009 e da 1ª a 5ª séries no Ano de 2011

	1ª a 4ª 2005 Mat	1ª a 4ª 2005 Port	1ª a 4ª 2005 Média
Média	182,9794	173,8262	4,6164
Desvio padrão	13,9493	12,8707	0,4895
Coeficiente de variação	7,62	7,40	10,60
	1ª a 4ª 2007 Mat	1ª a 4ª 2007 Port	1ª a 4ª 2007 Média
Média	195,0448	176,7510	4,8999
Desvio padrão	16,5350	14,0455	0,5512
Coeficiente de variação	8,48	7,95	11,25
	1ª a 4ª 2009 Mat	1ª a 4ª 2009 Port	1ª a 4ª 2009 Média
Média	206,5555	184,7161	5,2644
Desvio padrão	18,4149	14,7311	0,5983

Coefficiente de variação	8,92	7,97	11,36
	1ª a 5ª 2011 Mat	1ª a 5ª 2011Port	1ª a 5ª 2011 Média
Média	211,4375	190,5350	5,4847
Desvio padrão	28,9228	25,6264	0,8564
Coefficiente de variação	13,68	13,41	15,61

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 10 demonstra a média, o desvio padrão e o coeficiente de variação da Prova Brasil em Português e Matemática nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011 da 1ª a 5ª séries. Percebe-se que a média vai aumentando conforme os anos, o que denota que os alunos, de acordo com essas provas, foram aprendendo mais. Essa observação confirma-se na leitura da Tabela 10.

A Prova Brasil nas disciplinas de Matemática e Português no ano de 2005 foi calculada com 214 municípios, o que equivale a 43,05% destes; no ano de 2007 foi calculada com 321 municípios, o que equivale a 64,58% dos municípios; no ano de 2009 foi calculada com de 301 municípios, o que equivale a 60,56% e no ano de 2011 foi calculada com 382 municípios, o que equivale a 76,86%.

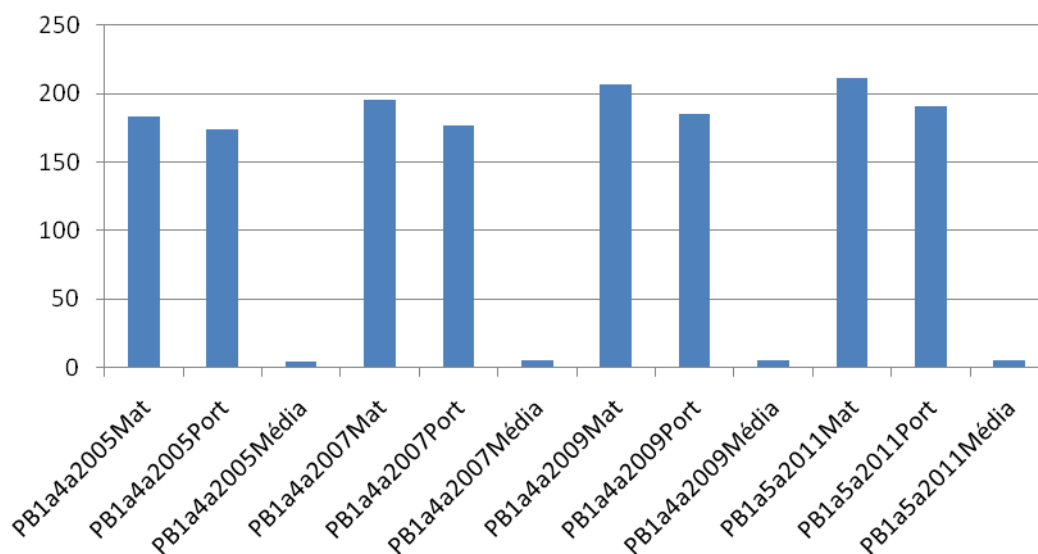
Verifica-se que, como a Taxa de Aprovação e o Índice de Rendimento, a pontuação na Prova Brasil também aumentou em ambas as disciplinas avaliadas. Tal dado corrobora a Tabela e o Gráfico que seguem, isto é, o aumento do Ideb progressivamente entre os anos de 2005-2011 nos primeiros anos da educação fundamental gaúcha.

O Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação, todavia, aumentaram de 2005 a 2011, tanto na Prova de Matemática quanto na de Português, demonstrando que havia notas nas provas distantes das médias e heterogeneidade de dados.

O Gráfico 6 representa os dados constantes na Tabela 10.

Gráfico 6

Prova Brasil correspondente às Provas de Matemática e Português, nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 11 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação do Ideb nas primeiras séries do Ensino Fundamental, nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011.

Tabela 11 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Índice de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Ideb), nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011

	2005	2007	2009	2011
Média	3,9836	4,4530	4,7415	5,0851
Desvio Padrão	61,76	63,87	68,02	92,51
Coeficiente de Variação	15,50	14,34	14,35	18,19

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

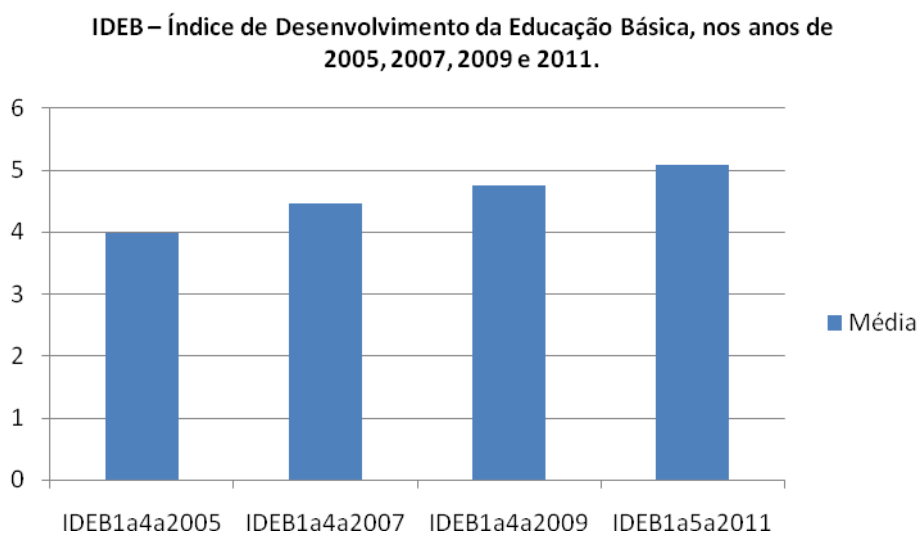
A leitura da Tabela 11 demonstra que a média da nota do Ideb dos municípios que possuem essa informação vai aumentando na série de anos, como também aumenta o Desvio Padrão, o que não ocorre com o Coeficiente de Variação; esse será menor no ano de 2007.

Entre 2005 e 2011 ocorreu um expressivo crescimento do Desvio Padrão, o que representa que aumentaram os números de municípios com Ideb distante da média. O Coeficiente de Variação diminuiu nos anos de 2007 e 2009 em relação ao ano de 2005, mas aumenta em 2011, corroborando que neste ano aconteceu a maior dispersão dos dados e também de notas heterogêneas em relação à média.

O Ideb do ano de 2005 foi calculado com 214 municípios, o que equivale a 43,05% dos municípios; do ano de 2007 foi calculado com 321 municípios, o que equivale a 64,58% destes; do ano de 2009 foi calculado com 301 municípios, o que equivale a 60,56% e no ano de 2011 foi calculado com 383 municípios, o que equivale a 77,06%.

O Gráfico 7 representa os dados constantes na Tabela 11.

Gráfico 7



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

Esclarece-se que os dados obtidos dependeram da informação prestada pelo município para o Ministério da Educação, quando há municípios sem os dados é porque esses não foram informados.

Mesmo que a taxa de aprovação tenha sido maior que a taxa de reprovação nos anos examinados, ela é uma taxa significativa mostrando que a aprovação não atinge a totalidade dos alunos, ou seja, alunos foram reprovados e esses alunos reprovados diminuem o IDEB, bem como o índice de rendimento. A reprovação é o fator preponderante para que o sistema de ensino se situe longe do que o Ministério da Educação entende por sistema ideal.

Nesse primeiro momento, verifica-se que mesmo que o IDEB tenha aumentado em 2011 em relação a 2005, a taxa de reprovação nas primeiras séries do Ensino Fundamental nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011 esteve próxima a 10% e às vezes superior a esse patamar corroborando o que os documentos e as legislações suprarreferidas nessa pesquisa afirmaram, que o Sistema de Ensino é um sistema que ainda é excludente, sendo a reprovação

o primeiro passo para a evasão escolar. Estando entre os objetivos do arcabouço documental e jurídico eliminar por meio de políticas públicas a reprovação do sistema de ensino.

Denota-se, que mesmo diante do avanço visível de políticas que têm como norte o Ensino Fundamental (ex. Fundef) e depois toda a Educação Básica (Fundeb), também a criação dos instrumentos avaliativos, que medem o desempenho do Sistema Escolar e não do aluno (IDEB, Prova Brasil), a reprovação ainda continua a pautar as deficiências do ensino, no caso, do ensino gaúcho.

Tal fato demonstra que apesar da Constituição de 1988 ter fundado um Estado Social de Direito que apresenta uma feição diferente em relação ao Estado pós-30/1964 e 1964/1988, quando a preocupação era centralizada na industrialização do país, no relativo a direitos sociais, ainda a relação dos sujeitos (articulados) e (componentes da sociedade civil) entre si e com o estado é uma relação fraca, é uma relação moldada e pautada pelo modelo de desenvolvimento que vigorou na maior parte da história brasileira. Modelo por vezes associado ao capital internacional, por vezes não, mas onde a educação não deu o norte. Não é por menos que somente na primeira década do século XXI que o Brasil tornou lei a obrigatoriedade do início do Ensino Fundamental aos 06 anos, até então a criança precisava ter 07 anos. Isso sob a égide de um Estado Social de Direito. Tal constatação mostra que as nuances do Estado Patrimonialista, em alguns momentos e aspectos, primordialmente quando se tratam de políticas públicas para todos e não somente para grupos que de uma forma ou de outra estão articulados com o poder político, apresentam uma dificuldade maior de se concretizarem. É o caso da educação.

A seguir, passa-se a examinar os dados referentes às últimas séries do Ensino Fundamental.

A Tabela 12 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação de 5ª a 8ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2005.

Tabela 12 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no ano de 2005, nos municípios do Rio Grande do Sul

	5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série
Média	75,0654	74,8673	77,7802	85,6167
Desvio Padrão	12,8744	12,5193	11,7336	11,1195
Coeficiente de Variação	17,15	16,72	15,09	12,99

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

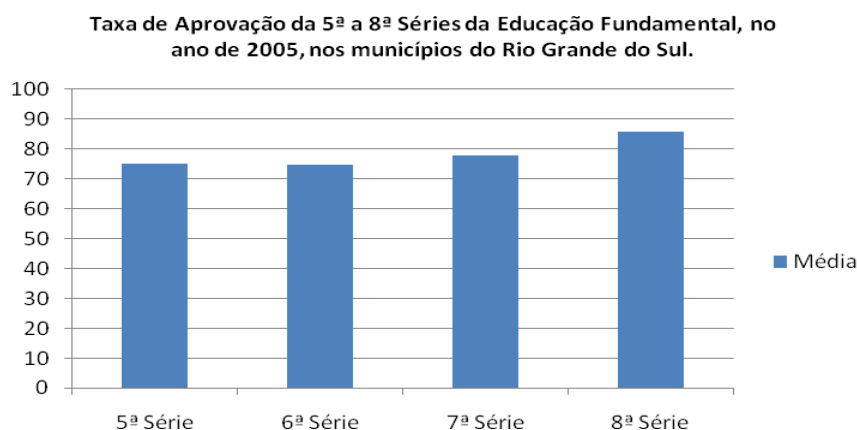
A Taxa de Aprovação das séries finais do Ensino Fundamental, no ano de 2005, foi superior a 74%, e a maior Taxa foi na 8ª série, com um percentual de 85%. A menor Taxa foi na 6ª série, com um percentual de 74%.

O Desvio Padrão foi maior na 5ª série e menor na 8ª. Logo, na 5ª série os dados estavam espalhados por uma gama de valores. O Coeficiente de Variação também foi maior na 5ª série, dizendo que foi a série na qual os dados foram mais heterogêneos, e menor na 8ª série, quando os dados estiveram mais homogêneos. Na Taxa de Aprovação da 8ª série, no ano de 2005, houve coincidência entre o aumento da média da Taxa de Aprovação e da diminuição do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação. Tal conjunção sugere o que seria um sistema ideal de aprovação, ou seja, média da Taxa de Aprovação alta com baixo Desvio Padrão e baixo Coeficiente de Variação, pois essa situação apontaria para uma proximidade da padronização da aprovação sem grande dispersão da referida Taxa. A Taxa de Aprovação do ano de 2005, na 8ª série, portanto, indicou para um sistema ideal de aprovação.

A Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª séries no ano de 2005 foi calculada sob os dados de 162 municípios, o que equivale a 32,59%. Uma hipótese é que muitos municípios podiam, nesse ano, não possuir escolas com Ensino Fundamental completo. Para comprovar tal hipótese, todavia, seria necessária a informação do número de escolas fundamentais com Ensino Fundamental incompleto e escolas fundamentais com ensino completo nos 497 municípios gaúchos.

O Gráfico 8 representa os dados da Tabela 12.

Gráfico 8



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 13 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2007.

Tabela 13 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2007, nos Municípios do Rio Grande do Sul

	5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série
Média	77,9767	79,5230	82,5898	89,3577
Desvio Padrão	12,4050	11,6003	11,2822	10,0562
Coeficiente de Variação	15,91	14,59	13,66	11,25

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Taxa de Aprovação no ano de 2007 foi, em todas as séries, superior a 77%, e a maior Taxa de Aprovação foi na 8ª série e a menor na 5ª. O Desvio Padrão foi maior na 5ª série e menor na 8ª. O menor Desvio Padrão coincide com a maior Taxa de Aprovação. O Coeficiente de Variação foi menor na 8ª série e maior na 5ª. O Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação foram maiores na 5ª série. Na Taxa de Aprovação da 8ª série, no ano de 2007, também houve coincidência entre o aumento da média da Taxa de Aprovação e da diminuição do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação. Tal conjunção sugere o que seria um sistema ideal de aprovação, ou seja, média da Taxa de Aprovação alta com baixo Desvio Padrão e baixo Coeficiente de Variação, pois esta situação apontaria para uma proximidade da padronização da aprovação sem grande dispersão da referida Taxa. A Taxa de Aprovação do ano de 2007, na 8ª série, portanto, indicou para um sistema ideal de aprovação.

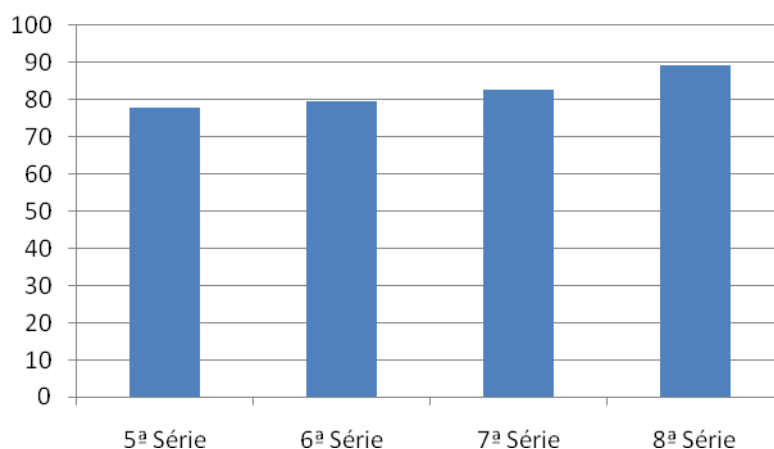
No ano de 2007 a média da Taxa de Aprovação da 5ª série foi calculada sob os dados de 275 municípios, o que equivale a 55,33% deles e da 6ª a 8ª séries foi calculado sob os dados de 274 municípios, o que equivale a 55,13% destes.

Como se verifica, a Taxa de Aprovação foi maior em 2007 em relação à Taxa de Aprovação de 2005 e um dado importante é que nas duas estatísticas (2005 e 2007) a maior Taxa de Aprovação foi na 8ª série, último ano do Ensino Fundamental.

O Gráfico 9 representa os dados da Tabela 13.

Gráfico 9

Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no ano de 2007, nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 14 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª séries da Educação Fundamental, no ano de 2009.

Tabela 14 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 5ª a 8ª Séries da Educação Fundamental, no Ano de 2009, nos Municípios do Rio Grande do Sul

	5ª Série	6ª Série	7ª Série	8ª Série
Média	77,0531	78,5441	81,2684	88,4326
Desvio padrão	11,9831	11,2312	10,9798	10,9046
Coeficiente de variação	15,55	14,30	13,51	12,33

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

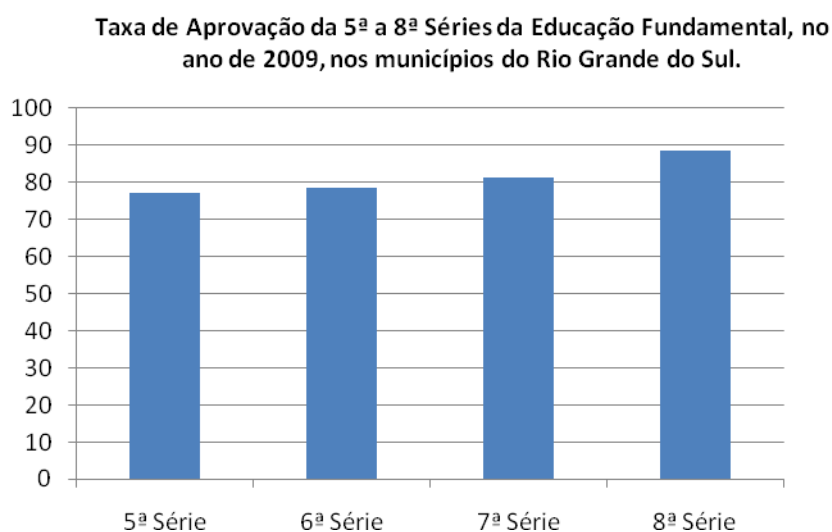
A Taxa de Aprovação no ano de 2009 foi, em todos os anos, superior a 77%, e a maior Taxa de Aprovação foi na 8ª série e a maior na 5ª. O Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação foram menores na 8ª série. O Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação foram maiores na 5ª série e menores na 8ª série. Logo, os dados foram mais heterogêneos na 5ª série e mais homogêneos na 8ª série. Na Taxa de Aprovação da 8ª série, no ano de 2009, também houve coincidência entre o aumento da média da Taxa de Aprovação e da diminuição do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação. Tal conjunção sugere o que seria um sistema ideal de aprovação, ou seja, média da Taxa de Aprovação alta com baixo Desvio Padrão e baixo Coeficiente de Variação, pois esta situação apontaria para uma proximidade da padronização da aprovação sem grande dispersão da referida Taxa. A Taxa de Aprovação do ano de 2009, na 8ª série, portanto, indicou para um sistema ideal de aprovação.

A média da Taxa de Aprovação no ano de 2009, da 5ª a 8ª séries teve como base os dados de 288 municípios, o que equivale a 57,94% destes.

Em relação às estatísticas dos anos de 2005 e 2007, a Taxa de Aprovação do ano de 2009 se manteve estável, porém teve uma diminuição em todas as séries em relação a 2007.

O Gráfico 10 representa os dados da Tabela 14.

Gráfico 10



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 15 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação do 6º ao 9º anos da Educação Fundamental, em 2011.

Tabela 15 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação da 6º ao 9º Anos da Educação Fundamental, em 2011, nos municípios do Rio Grande do Sul

	6º Ano	7º Ano	8º Ano	9º Ano
Média	72,6490	74,9386	77,5717	85,1345
Desvio padrão	21,2948	20,8957	21,0077	22,0068
Coeficiente de variação	29,31	27,88	27,08	25,85

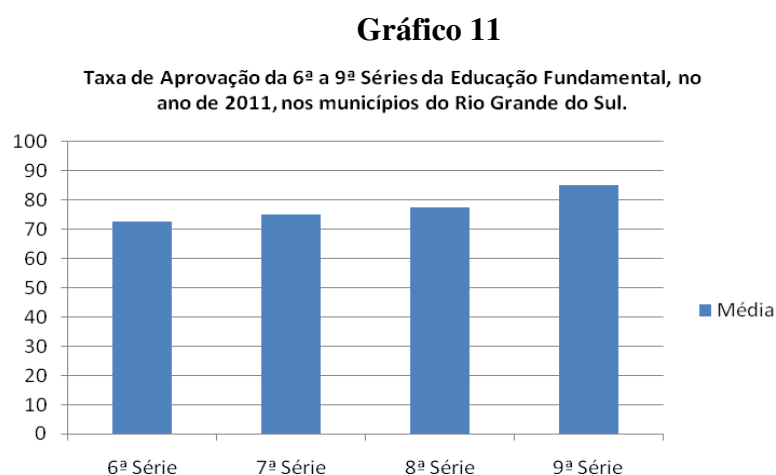
Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Taxa de Aprovação em 2011 foi, em todos os anos, superior a 77%, e a maior Taxa de Aprovação foi no 9º ano e a menor no 6º ano. O Desvio Padrão foi menor no 7º ano e o Coeficiente de Variação no 8º ano. O maior Desvio Padrão foi no 9º ano e o maior Coeficiente de Variação foi no 6º ano.

Diferente dos anos de 2005, 2007 e 2009, em 2011 não houve coincidência da maior média da Taxa de Aprovação com o menor Desvio Padrão e o menor Coeficiente de Variação. O 9º ano, em que aparecia a maior Taxa de Aprovação em relação aos 6º, 7º e 8º anos, apresentou o maior Desvio Padrão em relação aos 6º, 7º e 8º anos e o menor Coeficiente de Variação em relação aos 6º, 7º e 8º anos. Assim, apesar de uma Taxa de Aprovação alta e dados mais homogêneos conforme diz o Coeficiente de Variação, havia dados mais distantes da média da Taxa de Aprovação. A Taxa de Aprovação em 2011 não indicou para um sistema ideal de aprovação.

A média da Taxa de Aprovação em 2011 no 6º ano teve como base os dados de 288 municípios, o que equivale a 57,94% dos municípios. Nos 7º, 8º e 9º anos teve como base 293 municípios, o que equivale a 58,95% destes.

O Gráfico 11 representa os dados da Tabela 15.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 16 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação do Índice de Rendimento do 5º ao 8º anos da Educação Fundamental, nos anos de 2005, 2007, 2009 e do 6º ao 9º ano da Educação Fundamental, em 2011.

Tabela 16 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Índice de Rendimento do 5º ao 8º Anos da Educação Fundamental, em 2005, 2007, 2009 e do 6º ao 9º Anos da Educação Fundamental, em 2011

Ano	Média	Desvio padrão	Coeficiente de variação
2005	0,7767	0,1102	0,1418
2007	0,8167	0,1002	0,1226
2009	0,8069	0,0952	0,1179
2011	0,7688	0,2046	0,2661

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Média do Índice de Rendimento foi maior no ano de 2007 e menor em 2011. Como se percebe, aqui ocorreu uma inversão em relação aos anos iniciais da Educação Fundamental, quando a média cresceu conforme aumentavam os anos. Aqui nas séries ou anos finais a média a partir de 2007 vai diminuindo. O Desvio Padrão do Índice de Rendimento foi maior em 2011, o que significa que nesse ano os dados estavam mais dispersos bem como mais heterogêneos em decorrência do Coeficiente de Variação alto.

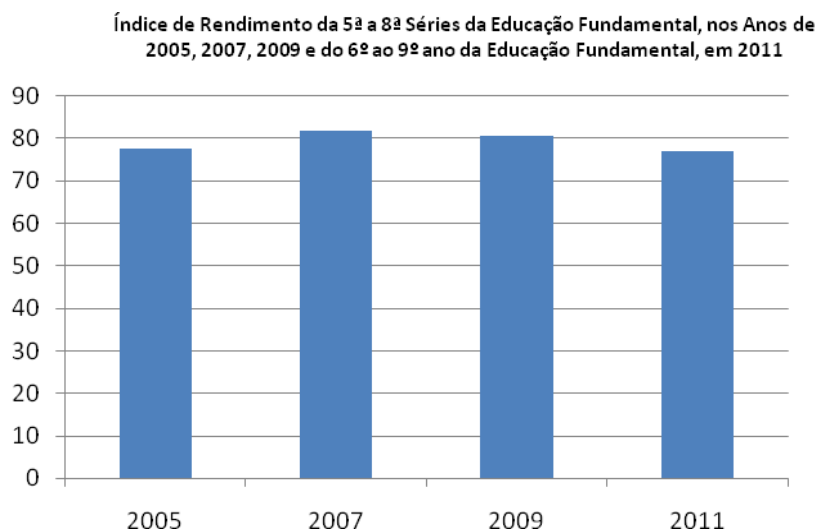
O Índice de Rendimento diz respeito à relação da Taxa de Aprovação com o tempo que o aluno levou para concluir a série. Percebe-se que em 2007 a média do Índice de Rendimento aumentou em relação à média de 2005, o que indica que no ano de 2007 os alunos concluíram a série num tempo mais próximo ao ideal do que em 2005. A média do Índice de Rendimento no ano de 2009 aumentou em relação à média de 2005, o que indica que no ano de 2009 os alunos também concluíram a série em um tempo mais próximo ao ideal do que em 2005. A média do Índice de Rendimento no ano de 2011 diminuiu em relação à média de 2005, o que indica que no ano de 2011 os alunos concluíram a série em um tempo maior que o necessário em relação a 2005.

Denota-se a concordância entre o ano da menor média na Taxa de Aprovação, que foi 2011 e o ano da menor média do Índice de Rendimento, também 2011, nos últimos anos da Educação Fundamental, em relação a 2005, 2007 e 2009.

No que respeita ao alcance do sistema ideal, portanto, a Taxa de Aprovação e o Índice de Rendimento dos últimos anos da Educação Fundamental demonstram um retrocesso em relação aos anos anteriores, porque para se estar a caminho do sistema ideal a Taxa de Aprovação e o Índice de Rendimento deveriam aumentar e não diminuir, como ocorreu.

A Média do Índice de Rendimento da 5ª a 8ª séries no ano de 2005 foi obtida com base nos dados de 162 municípios, o que equivale a 32,59% destes. Em 2007, foi obtida com base nos dados de 275 municípios, o que equivale a 55,33% deles. No ano de 2009, foi obtida com base nos dados de 288 municípios, o que equivale a 57,94% dos municípios. No ano de 2011, foi obtida com base nos dados de 293 municípios, o que equivale a 58,95 destes.

O Gráfico 12 representa os dados da Tabela 16.

Gráfico 12

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 17 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Prova Brasil correspondente ao 5º ao 8º anos, em 2005, 2007, 2009 e do 6º ao 9º anos, em 2011.

Tabela 17 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação da Prova Brasil correspondente ao 5º ao 8º Anos, em 2005, 2007, 2009 e 6º ao 9º Anos, em 2011

	2005 Mat	2005 Port	2005 Média
Média	238,4392	220,6856	4,5937
Desvio padrão	52,1048	47,5757	0,5945
Coeficiente de variação	21,85	21,56	12,94
	2007 Mat	2007 Port	2007 Média
Média	241,7794	228,5957	4,7356
Desvio padrão	42,5536	39,0268	0,6712
Coeficiente de variação	17,60	17,07	14,17
	2009 Mat	2009 Port	2009 Média
Média	248,6389	239,6790	5,1197
Desvio padrão	44,6747	42,2186	0,9683
Coeficiente de variação	1,797	17,61	18,91
	2011 Mat	2011 Port	2011 Média
Média	259,1131	245,2969	5,0735
Desvio padrão	17,8022	15,3639	0,5365
Coeficiente de variação	6,87	6,26	10,58

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Média da pontuação na Prova Brasil, nas disciplinas de Matemática e Português, aumenta progressivamente nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011. A Média das Provas nas duas disciplinas também aumenta, sendo maior em 2009 e no ano de 2011 desce um pouco. Na disciplina de Matemática o maior Desvio Padrão foi no ano de 2005. Na disciplina de

Português o maior Desvio Padrão também foi em 2005. Na disciplina de Matemática o maior Coeficiente de Variação foi no ano de 2005. Na disciplina de Português o maior Coeficiente de Variação foi em 2005. O ano de 2011 teve a maior Média nas disciplinas de Matemática e de Português, mas a Média entre as duas disciplinas decaiu um pouco em relação à Média das duas em 2009. Também no ano de 2011 foi a maior Média nas disciplinas de Matemática e Português e maior Média entre as duas disciplinas. Em 2011, em ambas as disciplinas ocorreu o menor Desvio Padrão e o menor Coeficiente de Variação, e igualmente na Média das duas disciplinas.

A Média da Prova Brasil nas disciplinas de Matemática e Português no ano de 2005 foi calculada tendo como base os dados de 166 municípios, o que equivale a 33,40% destes. No ano de 2007 foi calculada tendo como base os dados de 275 municípios, o que equivale a 55,33% dos municípios. Em 2009 foi calculada tendo como base os dados de 256 municípios o que equivale a 51,50% destes. No ano de 2011 foi calculada tendo como base os dados de 235 municípios, o que equivale a 49,28%.

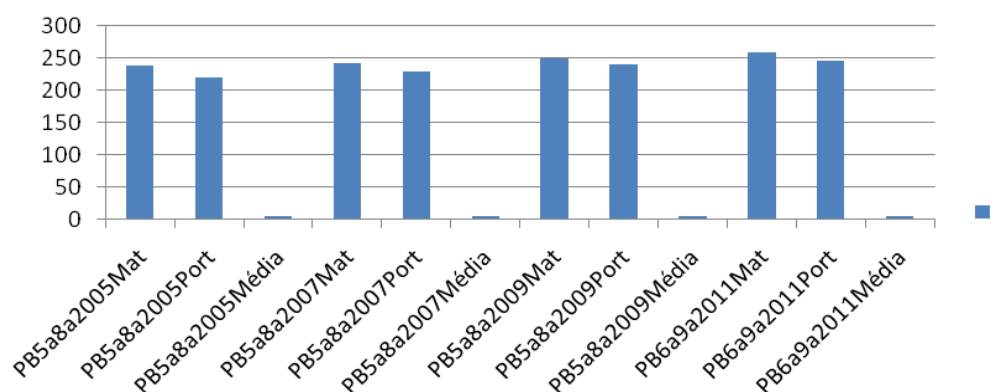
Analisando a evolução das Médias em relação à Prova Brasil, pode-se afirmar que houve um crescimento das notas do ano de 2005 até 2009. Relacionando-se, todavia, a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Prova Brasil com a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação e do Índice de Rendimento, percebe-se que a menor Média da Taxa de Aprovação e do Índice de Rendimento foi no ano de 2011. A Média do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação da Taxa de Aprovação e do Índice de Rendimento, da mesma forma, aumentaram.

Nota-se que a Média da Prova Brasil aumentou no ano de 2011 em relação ao ano de 2005, enquanto a Média do Índice de Rendimento diminuiu do ano de 2011 em relação a 2005. Tal contradição entre Média da Prova Brasil e Média do Índice de Rendimento no ano de 2011 pode ter o seguinte significado: poucos alunos atingiram notas muito altas no tempo ideal da série, elevando a Média da Prova Brasil, enquanto muitos alunos levaram mais tempo para atingir a aprovação na série. Assim, a contradição desses dados sinaliza que não se está a caminho do sistema ideal de educação, pois os alunos estão necessitando de mais tempo para a conclusão da série do que o tempo requerido.

O Gráfico 13 representa os dados da Tabela 17.

Gráfico 13

Prova Brasil correspondente à 5ª a 8ª anos, nos anos de 2005, 2007, 2009 e 6ª ao 9ª anos, no ano de 2011.



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 18 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação do Ideb, correspondente ao 5º ao 8º Anos, em 2005, 2007 e 2009 e do 6º ao 9º ano em 2011.

Tabela 18 – Média, Desvio Padrão, Coeficiente de Variação do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, correspondente ao 8º Ano/9º Ano, em 2005, 2007, 2009 e 6º ao 9º Anos em 2011

	2005	2007	2009	2011
Média	3,8874	4,0255	4,2555	3,7727
Desvio padrão	1,5067	1,3433	1,4940	1,3052
Coeficiente de variação	38,76	33,37	35,11	34,60

Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 18 demonstra a Média do Ideb nos últimos anos da Educação Fundamental e, como se percebe, ela inicia acima de 3 no ano de 2005, aumenta para 4 no ano de 2007, permanece em 4 no ano de 2009 e diminui para 3 em 2011. Logo, a média do Ideb nos anos finais foi crescente nas três primeiras avaliações e decresceu na última média.

Em termos de análise do Ideb das séries finais, no período entre 2005 e 2011, verifica-se que o Ideb diminuiu, ou seja, ao invés de aumentar progressivamente ele decresceu.

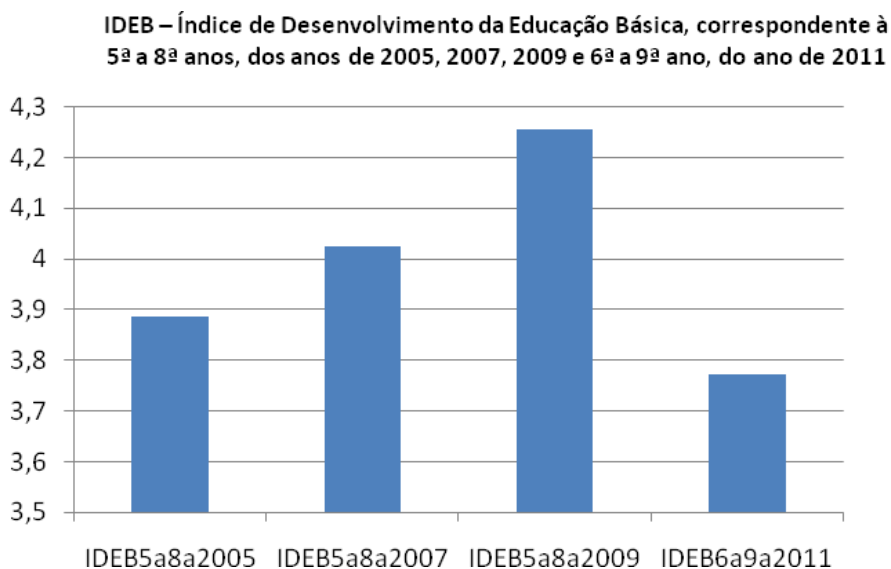
A diminuição na Média do Ideb, em 2011, coincide com a diminuição da Média da Taxa de Aprovação e com a diminuição da Média do Índice de Rendimento no mesmo ano, e denota uma contradição com o aumento da Média da Prova Brasil nas disciplinas de Matemática e Português em 2011. Tal contradição pode exprimir que, mesmo que se esteja dentro de Sistema Educacional que garanta o acesso a todos na idade apropriada, na

substância o Sistema permanece excludente. Isso devido ao anteriormente explicado: o aumento da Média na Prova Brasil, no ano de 2011, pode traduzir que alguns poucos alunos obtiveram notas altas, enquanto a diminuição da Média do Índice de Rendimento traduz que nesse mesmo ano os alunos terminaram a série num tempo maior que o necessário.

O Ideb da 5ª a 8ª séries do ano de 2005 foi calculado tendo como base dados de 166 municípios, o que equivale a 33,40% destes. Em 2007, foi calculado tendo como base os dados de 275 municípios, o que equivale a 55,33% dos municípios. No ano de 2009 e 2011, foi calculado tendo como base os dados de 256 municípios, o que equivale a 51,50% deles.

O Gráfico 14 representa os dados da Tabela 18.

Gráfico 14



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

Todas as constatações feitas anteriormente em relação aos dados referentes à 1ª a 4ª séries nos anos de 2005, 2007 e 2009 e da 1ª a 5ª séries no ano de 2011, podem ser ratificadas e repetidas em relação aos dados referentes à 5ª a 8ª séries nos anos de 2005, 2007, 2009 e da 6ª série a 9ª série no ano de 2011. No entanto, com um dado crucial para essa pesquisa: o IDEB de 2011 respectivo aos últimos anos do Ensino Fundamental despencou. Ou seja, os anos de investimentos obrigatórios no Ensino Fundamental aumentaram, pois o tempo passou, e a nota do IDEB diminuiu, reafirmando a quase inexistência de relação entre investimento e nota no IDEB, demonstrada no próximo item.

Demonstrou-se no capítulo 2 dessa pesquisa e descreveu-se uma por uma das legislações e dos instrumentos criados na trajetória e na tentativa de se sistematizar um arcabouço educacional no país, norteado pelos princípios contidos na Carta Magna de 1988. Logo, é inegável, partindo do referencial teórico dessa pesquisa que o IDEB é um instrumento que permite verificar o que o Sistema de Ensino Fundamental está proporcionando de aprendizagem aos seus alunos. Mas, tem de se fazer a constatação que o Índice teria uma influência maior numa sociedade civil mobilizada em torno da educação, o que não é o caso particularmente da sociedade gaúcha e a diminuição do índice embasa a afirmação.

Perante a relação estabelecida entre o estado brasileiro e a sociedade civil, onde o estado se apresenta com características mais impositivas, as notas no IDEB (primordialmente nos últimos anos do Ensino Fundamental) demonstram que o Índice/Indicador não alcançou o seu objetivo. Ratifica-se o discutido no capítulo 1 dessa pesquisa, ou seja, sem a participação da sociedade civil e das suas representações, todo o arcabouço criado, pode vir a corroborar a predominância burocrática-estatal, característica do estado patrimonialista, que representa uma consolidação do conservadorismo tradicional e não um avanço na democratização das instituições e da sociedade.

4.5 Investimentos em educação

Os investimentos em educação traduzidos pelos recursos econômicos destinados, obrigatoriamente, conforme previsão constitucional, foram retirados do site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.¹⁹

A Resolução Nº 544/2000 aprova a consolidação e introduz alterações no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O Capítulo II dessa Resolução refere-se às Contas Municipais e determina que estarão sujeitos a tomadas de contas os administradores das Câmaras Municipais e os secretários de educação ou, na inexistência destes, a autoridade responsável pela área da educação municipal.

O artigo 113, na sua letra a, determina que com a finalidade de exame das contas anuais dos prefeitos, deverão ser entregues no Tribunal de Contas, até 31 de março, documentos relativos à administração direta do município, entre eles relatório circunstanciado do prefeito sobre a sua gestão quanto às metas atingidas, conforme consta na Lei de Orçamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual de Investimento, bem como informações físico-

¹⁹ Disponível em: <tce.rs.gov.br>. Acesso em: jun. 2011

financeiras sobre recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE/Fundef.

O artigo 115, inciso II, da Resolução, especifica as ações que o responsável pela área de educação deverá tomar para mostrar o cumprimento no relativo à educação no município: – relatório e parecer do Conselho de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de que trata o artigo 4º da Lei nº 9.424/96, acerca da aplicação dos recursos vinculados pela Emenda Constitucional nº 14 e pela referida Lei, alocados por meio desse mesmo Fundo; – relatório físico e financeiro gerencial, firmado pelo gestor da educação indicando as ações, atividades e projetos executados ao longo do exercício relativamente à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a elucidação dos projetos e atividades previstos e aqueles efetivamente executados; – manifestação do prefeito sobre a situação das contas, com ou sem ressalvas; – relatório e parecer do responsável pelo Sistema de Controle Interno de modo a evidenciar a consistência dos sistemas de controle interno atinente à administração da Secretaria Municipal de Educação.

A quantia de recursos aplicados na educação de acordo com o quadro legal brasileiro, portanto, advém dos relatórios apresentados pelo próprio município diante dos quais o TCE-RS emite uma Certidão confirmando a aplicação pelo município do exigido constitucionalmente.

Como a pergunta é se existe relação entre obrigatoriedade de investimentos e a nota no IDEB, o período de análise se restringiu de 2000 a 2011, considerando que se tem o Ideb a partir de 2005 e que se tem os dados de investimentos a partir de 2000. A análise, então, que pode ser feita é a seguinte: temos os investimentos de 5 anos antes para o primeiro Ideb, que é 2005; logo, nesse primeiro Ideb não há como ver se houve um aumento das notas, mas deste primeiro Ideb para o Ideb de 2007, de 2009 e de 2011 já se pode examinar se ocorreu um aumento no índice. Do investimento de 2000 até o Ideb de 2011 passaram-se 10 anos, então se tem uma defasagem de uma década de investimentos para a nota de 2011.

A Tabela 19 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação dos investimentos em educação, de acordo com as Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, do ano de 2000 até 2010.

Tabela 19 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação dos Investimentos em Educação, Conforme Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010

	2000	2001
Média	2.106.840,1261	2.312.590,8982
Desvio Padrão	8.063.561,4421	9.139.585,6101
Coeficiente de Variação	3,8273	3,9521
	2002	2003
Média	2.692.319,8657	3.189.181,2266
Desvio Padrão	10.547.562,7970	13.153.954,3342
Coeficiente de Variação	3,9176	4,1246
	2004	2005
Média	3.495.912,2960	3.908.079,0000
Desvio Padrão	13.044.293,5823	13.912.172,1205
Coeficiente de Variação	3,7313	3,5598
	2006	2007
Média	4.402.096,4862	4.827.163,8494
Desvio Padrão	15.828.253,2542	17.327.915,0976
Coeficiente de Variação	3,5956	3,5897
	2008	2009
Média	5.717.791,1776	6.157.784,5529
Desvio Padrão	20.429.779,3681	23.328,191,0306
Coeficiente de Variação	3,5730	3,7884
	2010	
Média	6.679.045,1321	
Desvio Padrão	25.705.298,0719	
Coeficiente de Variação	3,8486	

Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

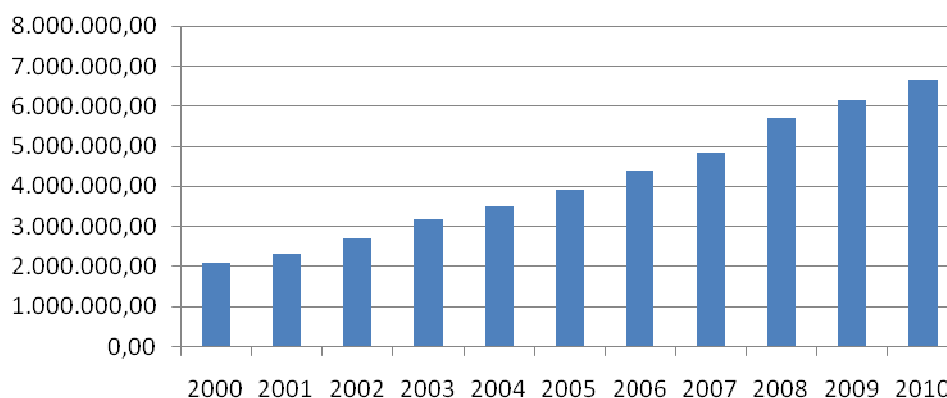
Examinando a Tabela 19, verifica-se que os investimentos públicos aumentam progressivamente nos anos de 2000 a 2010, e o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação também aumentam progressivamente neste período. Uma hipótese é que isto ocorre em decorrência do tamanho dos municípios; por exemplo, há municípios com 2.000 habitantes e municípios com mais de 300 mil habitantes, portanto há uma variabilidade muito significativa que resulta em diferenças acentuadas entre território, população e arrecadação, que influenciam diretamente na quantidade dos investimentos em educação. O Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação confirmam essa variabilidade, pois são altos, denotando uma grande dispersão e heterogeneidade dos dados.

O aumento dos investimentos num primeiro momento não significa um aumento real, pois, como a economia brasileira tem inflação, mesmo com a economia estável, para saber se ocorreu realmente aumento deveria ser feito um cálculo que descontasse os índices inflacionários.

O Gráfico 15 representa os dados da Tabela 19.

Gráfico 15

Investimentos em educação, conforme Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.



Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 20 mostra a Média, o Desvio Padrão e o Coeficiente de Variação das matrículas na Educação Fundamental, nos anos de 2000 a 2009.

Tabela 20 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação das Matrículas na Educação Fundamental, nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009

	2000	2001	2002
Média	1.509,3226	1.435,8195	1.479,8065
Desvio Padrão	3.816,0737	3.737,7303	3.823,8519
Coeficiente de Variação	2,5283	2,6032	2,5840
	2003	2004	2005
Média	1.490,3014	1.488,2220	1.475,6402
Desvio Padrão	3.857,6003	3.866,2727	3.843,7237
Coeficiente de Variação	2,5885	2,5885	2,6048
	2006	2007	2008
Média	1.548,6992	1.527,1626	1.505,5874
Desvio Padrão	4.060,1309	3.994,2884	3.821,4282
Coeficiente de Variação	2,6216	2,6155	2,5382
	2009		
Média	1.491,8089		
Desvio Padrão	3.803,0851		
Coeficiente de Variação	2,5493		

Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

Examinando a Tabela 20 constata-se que não há uma média crescente ou decrescente no número de matrículas. Há uma variabilidade acentuada; em um ano aumenta, no outro diminui e assim por diante. Uma forma de confirmar esses dados seria cruzá-los com o

número de crianças e adolescentes em idade de frequentar o Ensino Fundamental. Tal cruzamento não foi realizado, por não ser este o objetivo da pesquisa.

O investimento per capita, que passa a ser mostrado na Tabela e Gráfico seguintes, são dados que têm por base as matrículas obtidas.

Tabela 21 – Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação do Investimento Per Capita na Educação Fundamental nos Anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009

	2000	2001	2002
Média	3.012,8592	3.625,9690	4.712,6095
Desvio Padrão	5.862,0425	6.446,6671	9.626,0045
Coeficiente de Variação	1,9425	1,7779	2,0426
	2003	2004	2005
Média	5.335,5381	6.136,8417	5.896,4156
Desvio Padrão	11.414,2536	14.283,3332	11.213,5181
Coeficiente de Variação	2,1393	2,3275	1,9018
	2006	2007	2008
Média	7.497,9889	6.956,3973	9.689,7391
Desvio Padrão	14.590,3651	11.464,7294	17.289,0808
Coeficiente de Variação	1,9456	1,6481	1,7843
	2009		
Média	8.554,7415		
Desvio Padrão	8.937,6070		
Coeficiente de Variação	1,0448		

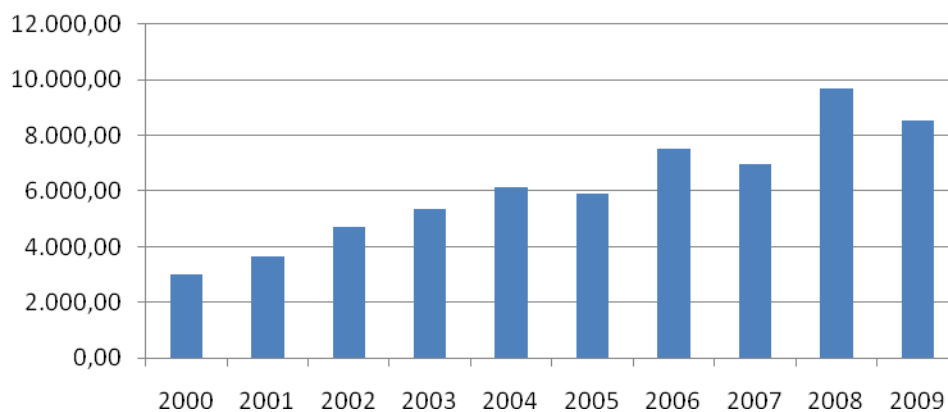
Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

Examinando a Tabela 21 constata-se que o investimento per capita tem uma média crescente nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, no ano de 2005 ele decresce, aumenta em 2006, diminui no ano de 2007, aumenta em 2008 e diminui no ano de 2009. A princípio, tal variabilidade corresponde à variabilidade das matrículas apontadas na Tabela que revela a média do número de matrículas.

O Gráfico 16 representa os dados da Tabela 21.

Gráfico 16

Investimento Per Capita na Educação Fundamental nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.



Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Tabela 22 mostra a Média das matrículas na Educação Fundamental e do investimento per capita nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

Tabela 22 – Média da Média das Matrículas na Educação Fundamental e da Média dos Investimentos Per Capita

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Média Matrículas	1.509,32	1.435,82	1.479,81	1.490,30	1.488,22	1.475,64	1.548,70	1.527,16	1.505,59	1.491,81
Investimento per capita	3.012,86	3.625,97	4.712,61	5.335,54	6.136,84	5.896,42	7.497,99	6.956,40	9.689,74	8.554,74

Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>> e <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

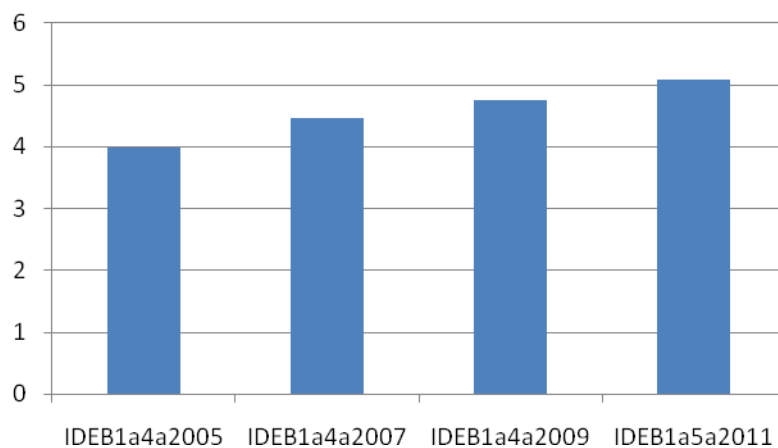
A Média das matrículas não sinaliza variação expressiva do ano de 2000 ao de 2009. A Média do investimento per capita aumentou do ano de 2000 até 2008 e no ano de 2009 diminuiu em relação a 2008.

4.6 Ideb no Ensino Fundamental Gaúcho Entre 2005-2011

Neste item passa-se a analisar o aplicado constitucionalmente na Educação Fundamental gaúcha e a nota do Ideb. Para iniciar a referida análise, compara-se o gráfico correspondente ao Ideb dos primeiros anos do Ensino Fundamental ao gráfico correspondente ao Ideb dos últimos anos do Ensino Fundamental com os gráficos respectivos aos Investimentos na Educação Fundamental e Investimento Per Capita.

Gráfico 17

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011.

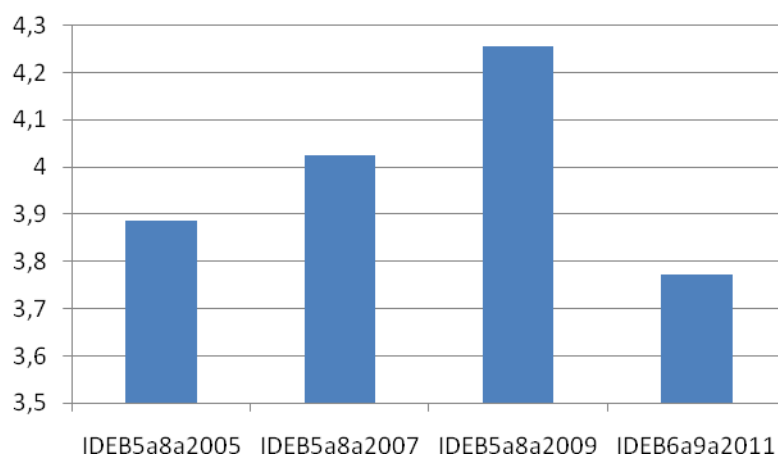


Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Média do Ideb nos primeiros anos do Ensino Fundamental foi ascendente, enquanto a Média do Ideb nos últimos anos do Ensino Fundamental vem ascendente até 2009 e depois decai drasticamente no Ideb de 2011.

Gráfico 18

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, correspondente à 5ª a 8ª anos, dos anos de 2005, 2007, 2009 e 6ª a 9ª ano, do ano de 2011



Fonte: Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2012.

A Média do Ideb no ano de 2011 é a mais baixa em relação às avaliações realizadas anteriormente (2005/2007/2009). Não se consegue, no estudo realizado, visualizar porque isto acontece. Pode-se inferir que é devido à avaliação do último ano do Ensino Fundamental

exigir maiores domínios nas competências que os alunos devem desenvolver, o que pressupõe a aprendizagem e referenciais de leitura e Matemática das séries anteriores, ou seja, o que se aprende nas últimas séries deveria ser decorrência do que se aprendeu nas primeiras séries e, se não bem-aprendido nas primeiras séries, dificultaria a aprendizagem das últimas séries. Essa seria a lógica. Essa situação, portanto, pode representar um processo de contradições na aprendizagem no ciclo fundamental, bem como que o acúmulo de conhecimentos não foi o suficiente para garantir uma boa nota no último ano do Ensino Fundamental.

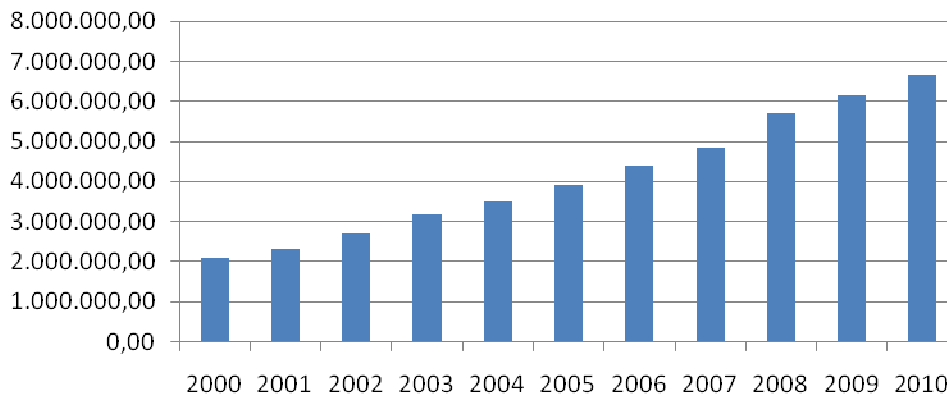
O fato de o Ideb, do ano de 2011, relativo aos últimos anos do Ensino Fundamental, ter diminuído, corrobora o afirmado anteriormente, isto é, o Sistema Educacional dos municípios gaúchos está distante do que se entende por Sistema Ideal. As Médias altas do Desvio Padrão e do Coeficiente de Variação, a diminuição da Média da Taxa de Aprovação e da Média do Índice de Rendimento no ano de 2011, nos últimos anos da Educação Fundamental, resultaram na diminuição do Ideb.

Os mecanismos de aferição possibilitam, todavia, uma radiografia do Sistema Educacional. Percebe-se que há uma articulação lógica entre Taxa de Aprovação/Índice de Rendimento/Prova Brasil/Ideb, mas essas medidas não possibilitam dizer se o que está sendo investido é o suficiente ou não. Por exemplo, seria interessante visualizar se a nota do Ideb é maior quando há maior investimento per capita, mas para isso seria conveniente um conjunto de dados mais detalhado que possibilitasse comparar os sistemas educacionais dos municípios e o quanto se investe per capita em cada município gaúcho. Assim, município X tem quantia X1 de investimento (o previsto constitucionalmente é apenas o mínimo) e tem nota X2 no Ideb. Município Y tem quantia Y1 de investimento e tem nota Y2 no Ideb.

Num primeiro momento, pode-se afirmar que não há uma coerência instantânea entre acúmulo de investimento público e nota do Ideb, pois, no caso em tela, 2011, ano da menor Média do Ideb, foi também o ano de maior acúmulo de investimento em relação aos Idebs de 2005, 2007 e 2009, conforme demonstra o Gráfico 19 que segue.

Gráfico 19

Investimentos em educação, conforme Certidões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.



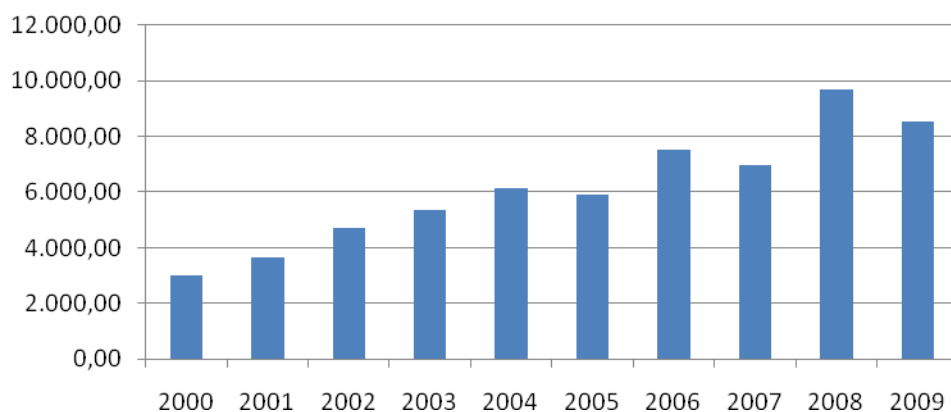
Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

Os investimentos em educação decorrentes dos Fundos foram crescentes nos dez anos que antecedem o último Ideb. Isso se explica em decorrência da vinculação de receitas públicas à educação, o que denota a importância dos movimentos em prol da educação na década de 80, principalmente, no período de 1985-1987, quando foi preparada a Assembleia Nacional Constituinte. Também mostra que os investimentos ocorrem como previstos constitucionalmente.

O Gráfico 20 representa os dados do investimento per capita do ano de 2000 a 2009.

Gráfico 20

Investimento Per Capita na Educação Fundamental nos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.



Fonte: Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 2012.

Infere-se pela leitura dos Gráficos que o Ideb das primeiras séries do Ensino Fundamental gaúcho foi crescente e que o Ideb das últimas séries do Ensino Fundamental gaúcho foi decrescente. Caso venha-se a comparar essa dedução com a Taxa de Reprovação nos primeiros anos e com a Taxa de Reprovação nos últimos anos, vê-se que ambas não se desdizem. Voltando aos dados apresentados das Taxas de Aprovação, constata-se que em nenhum momento essa Taxa foi de 100% e que nos primeiros anos a reprovação foi por volta de 11% e nos últimos anos a reprovação por volta de 20%. Num sistema ideal, tais índices de reprovação podem ser considerados altos, principalmente nos últimos anos do Ensino Fundamental, pois 20% de um universo de 100 alunos, por exemplo, significa que 20 foram reprovados.

Chama a atenção que conforme os investimentos aumentam as notas do Ideb diminuem, no que respeita às últimas séries do Ensino Fundamental. Num sistema ideal, em que os alunos não reprovam e aprendem, o mesmo aluno avaliado pelo Ideb no ano de 2005, na 4ª série do Ensino Fundamental, deveria ter sido avaliado, novamente, pelo Ideb de 2009, na 8ª série do Ensino Fundamental. Então, se estabelece uma relação do Ideb de 2005 nas primeiras séries do Ensino Fundamental com o Ideb de 2009 nas últimas séries do Ensino Fundamental. Assim, o aluno avaliado pelo Ideb de 2007, na 4ª série do Ensino Fundamental, deveria ter sido avaliado, novamente, pelo Ideb de 2011. Então, se estabelece uma relação do Ideb de 2007 nas primeiras séries do Ensino Fundamental com o Ideb de 2011 nas últimas séries do Ensino Fundamental.

O Ideb de 2005 nos primeiros anos do Ensino Fundamental teve a média de 3,9, considerando sistema ideal; os mesmos alunos avaliados em 2005 foram também avaliados em 2009, já no último ano do Ensino Fundamental. Este Ideb de 2009 teve a média de 4,2. Constata-se que ocorreu um aumento significativo. Logo, os investimentos aumentaram e o Ideb também.

O Ideb de 2009 nos primeiros anos do Ensino Fundamental teve a média de 4,7, considerando o sistema ideal; os mesmos alunos avaliados em 2009 foram também avaliados em 2011, já no último ano do Ensino Fundamental. Este Ideb de 2011 teve a média de 3,7. Constata-se que os mesmos alunos avaliados com 4,7 em 2007, foram avaliados com 3,7; logo, o Ideb diminuiu um ponto. Verifica-se, então, que, mesmo que os recursos tenham sido na ordem crescente, o Ideb foi decrescente.

Araújo e Luzio (2005, p. 9) afirmam:

A avaliação é importante para os governos: ela mostra se os recursos públicos aplicados em políticas educacionais estão propiciando uma escolarização de qualidade. É importante também para a sociedade, pois informa sobre a qualidade do serviço público educacional ofertado a ela.

A diminuição da nota do Ideb no último ano do Ensino Fundamental pode confirmar que os problemas do ensino gaúcho, dentro da perspectiva do ensino nacional, não estão relacionados somente ao ensino-aprendizagem.

Porém, os problemas do sistema educacional brasileiro não estão restritos à dimensão do ensino-aprendizagem: há grandes dificuldades também no fluxo educacional, comprometendo o seu rendimento. O número de estudantes que está fora da série adequada à sua idade é assustador. O número de concluintes dos dois níveis da educação básica é muito baixo, pois a evasão ainda é um problema. (ARAÚJO; LUZIO, 2005, p. 20).

A primeira afirmação que se pode fazer na análise dos dados do estudo é que a obrigatoriedade dos investimentos em educação e a instituição dos Fundos (Fundef e depois Fundeb) não garantiram um Ideb crescente. Logo, o fato de após 1988 ter-se garantido as fontes orçamentárias para aplicar recursos em educação e, no caso dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, os recursos terem sido aplicados conforme previsão constitucional, este fator, por si só, não se traduziu num Ideb crescente.

A criação do Fundef em 1996 teve o objetivo de universalização do acesso ao Ensino Fundamental. A criação do Fundeb em 2006 teve o objetivo de universalização do acesso à Educação Básica. Somente no final do século 20, portanto, o Brasil garantiu a universalidade da Educação Fundamental. Mesmo que a Constituição Federal tenha garantido que os municípios tenham de aplicar 25% de suas receitas orçamentárias em educação, parte desses recursos somente foi subvinculada à Educação Fundamental com determinação de mínimo por aluno e de subvinculação de 60% do Fundef para o pagamento dos salários do magistério depois da instituição do Fundef. Anteriormente à criação dos fundos, os municípios investiam os recursos em educação de acordo com a política pública municipal.

A criação dos Fundos, aliada à do Ideb, denota um avanço das políticas educacionais brasileiras. O Ideb, no entanto, apesar de ser um indicador de desenvolvimento da educação básica, não reflete situações além da de ensino-aprendizagem.

Mesmo que o Saeb tenha uma parte dedicada aos questionários, que é por amostragem, isso não vem refletido no indicador. Logo, situações cotidianas das escolas que podem ter alguma influência na aprendizagem não aparecem no indicador.

Outro fator a ressaltar é que o Ideb não traz no seu conceito indicadores que denotam o percurso do aluno no processo de inserção na sociedade no sentido da cidadania, isto é, de que maneira o aluno que concluiu o Ensino Fundamental está inserido na sociedade. Assim, teria de se ter um indicador ou uma conjunção de indicadores que aliasse o Ideb com indicadores sociais e econômicos, que permitissem a visualização da importância ou não para o desenvolvimento do país.

Há de se ter claro que a criação do Ideb foi um avanço em termos de avaliação de políticas educacionais. O Ideb mostrou preocupação com uma educação de qualidade para todos.

Os investimentos em educação nos municípios gaúchos foram de ordem crescente entre 2000 e 2010, e o Ideb sofre uma diminuição importante no último ano do Ensino Fundamental. Ficou claro que tal diminuição não pode ser atribuída aos investimentos. Supondo que os investimentos não tiveram crescimento real e que os aumentos apresentados devam ser atribuídos à inflação, estes, então, foram estáveis durante o período e subvinculados à Educação Básica e no relativo aos municípios subvinculados ao Ensino Fundamental, pois é o município o responsável constitucionalmente por essa etapa da educação. Assim, mesmo que os investimentos não tivessem aumento e tenha crescido o número de alunos, o aplicado em cada aluno foi o mínimo exigido nacionalmente, ou seja, então não pode ter diminuído o valor por aluno em 2010, por exemplo, em relação ao valor por aluno em 2009. Não será a quantidade de investimento, portanto, a única variável a explicar o aumento ou a diminuição da nota do Ideb.

4.7 Coeficiente de correlação entre investimentos públicos obrigatórios e nota do Ideb

A correlação entre a nota no Ideb e os investimentos per capita em educação nos municípios gaúchos explicita o grau de relação entre essas duas variáveis independentes.

Correlacionou-se a soma dos investimentos dos cinco anos anteriores, ou seja, a soma dos investimentos de 2000 a 2004, com a nota do Ideb de 2005, a Média dos investimentos de 2000 a 2004 com a nota do Ideb de 2005; a soma dos investimentos de 2002 a 2004 com a

nota do Ideb de 2005, a Média dos investimentos de 2002 a 2004 com a nota do Ideb de 2005. Para o Ideb de 2005 considerou-se uma defasagem de cinco e três anos anteriores.

Ainda, a soma de investimentos de 2002 a 2006 com a nota do Ideb de 2007, a Média dos investimentos de 2002 a 2006 com a nota do Ideb de 2007; a soma dos investimentos de 2004 a 2006 com a nota do Ideb de 2007, a Média dos investimentos de 2004 a 2006 com a nota do Ideb de 2007. Para o Ideb de 2007 considerou-se uma defasagem de cinco e três anos anteriores.

Também, a soma de investimentos de 2004 a 2008 com a nota do Ideb de 2009, a Média dos investimentos de 2004 a 2008 com a nota do Ideb de 2009; a soma dos investimentos de 2006 a 2008 com a nota do Ideb de 2009, a Média dos investimentos de 2006 a 2008 com a nota do Ideb de 2009. Para o Ideb de 2009 considerou-se uma defasagem de cinco e três anos anteriores.

E, a soma de investimentos de 2006 a 2009 com a nota do Ideb de 2011, a Média dos investimentos de 2006 a 2009 com a nota do Ideb de 2011; a soma dos investimentos de 2008 a 2009 com a nota do Ideb de 2011, a Média dos investimentos de 2008 a 2009 com a nota do Ideb de 2011. Para o Ideb de 2011 considerou-se uma defasagem de quatro e dois anos anteriores.

Têm-se, então, para 2005, 2007, 2009 e 2011, anos em que os alunos foram avaliados pelo Ideb, o que segue:

Tabela 23 – Correlação Entre Ideb/2005 e Investimento Per Capita

	Ideb 1 ^a a 4 ^a	Ideb 5 ^a a 8 ^a
Ideb 2005 x investimento per capita em educação (somatório 2000 a 2004)	0,0202	0,0112
Ideb 2005 x investimento per capita em educação (média 2000 a 2004)	0,0206	0,0105
Ideb 2005 x investimento per capita em educação (somatório 2002 a 2004)	0,0121	0,0004
Ideb 2005 x investimento per capita em educação (média 2002 a 2004)	0,0121	0,0004

Fonte: <www.inep.gov.br e www.tce.rs.gov.br>.

1º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2000 a 2004) da 1^a a 4^a séries é uma correlação fraca.

2º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2000 a 2004) da 5^a a 8^a séries é uma correlação fraca.

- 3º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2000 a 2004) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 4º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2000 a 2004) da 5ª a 8ª séries é uma correlação fraca.
- 5º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2002 a 2004) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 6º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2002 a 2004) da 5ª a 8ª séries é uma correlação fraca.
- 7º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2002 a 2004) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 8º) A correlação da nota do Ideb de 2005 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2002 a 2004) da 5ª a 8ª séries é uma correlação fraca.

Tabela 24 – Correlação Entre Ideb/2007 e Investimento Per Capita

	Ideb 1ª a 4ª	Ideb 5ª a 8ª
Ideb 2007 x investimento per capita em educação (somatório 2002 a 2006)	0,0430	-0,0230
Ideb 2007 x investimento per capita em educação (média 2002 a 2006)	0,0457	-0,0216
Ideb 2007 x investimento per capita em educação (somatório 2004 a 2006)	0,0544	-0,0234
Ideb 2007 x investimento per capita em educação (média 2004 a 2006)	0,0566	-0,0222

Fonte: <www.inep.gov.br, www.tce.rs.gov.br>.

- 1º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2002 a 2006) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 2º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2002 a 2006) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.
- 3º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2002 a 2006) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 4º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2002 a 2006) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

- 5º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2004 a 2006) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 6º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2004 a 2006) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.
- 7º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2004 a 2006) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 8º) A correlação da nota do Ideb de 2007 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2004 a 2006) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

Tabela 25 – Correlação Entre Ideb/2009 e Investimento Per Capita

	Ideb 1ª a 4ª	Ideb 5ª a 8ª
Ideb 2009 x investimento per capita em educação (somatório 2004 a 2008)	0,0726	-0,0050
Ideb 2009 x investimento per capita em educação (média 2004 a 2008)	0,0714	-0,0047
Ideb 2009 x investimento per capita em educação (somatório 2006 a 2008)	0,0574	-0,0113
Ideb 2009 x investimento per capita em educação (média 2006 a 2008)	0,0574	-0,0110

Fonte: <www.inep.gov.br> e <www.tce.rs.gov.br>.

- 1º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2004 a 2008) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 2º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2004 a 2008) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.
- 3º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2004 a 2008) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 4º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2004 a 2008) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.
- 5º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2006 a 2008) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.
- 6º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2006 a 2008) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

7º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2006 a 2008) da 1ª a 4ª séries é uma correlação fraca.

8º) A correlação da nota do Ideb de 2009 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2006 a 2008) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

Tabela 26 – Correlação Entre Ideb/2011 e Investimento Per Capita

	Ideb 1ª a 4ª	Ideb 5ª a 8ª
Ideb 2011 x investimento per capita em educação (somatório 2006 a 2009)	0,1047	-0,1124
Ideb 2011 x investimento per capita em educação (média 2008 a 2009)	0,1063	-0,1116
Ideb 2011 x investimento per capita em educação (somatório 2006 a 2009)	0,1103	-0,1196
Ideb 2011 x investimento per capita em educação (média 2008 a 2009)	0,1120	-0,1186

Fonte: <www.inep.gov.br> e <www.tce.rs.gov.br>.

1º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2006 a 2009) da 1ª a 4ª séries é uma correlação positiva.

2º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a soma do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2006 a 2009) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

3º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2006 a 2009) da 1ª a 4ª séries é uma correlação positiva.

4º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a média do investimento per capita nos cinco anos anteriores (2006 a 2009) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

5º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2008 a 2009) da 1ª a 4ª séries é uma correlação positiva.

6º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a soma do investimento per capita nos três anos anteriores (2008 a 2009) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

7º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2008 a 2009) da 1ª a 4ª séries é uma correlação positiva.

8º) A correlação da nota do Ideb de 2011 com a média do investimento per capita nos três anos anteriores (2008 a 2009) da 5ª a 8ª séries é uma correlação negativa.

Pode-se inferir, em decorrência do coeficiente de correlação entre as variáveis independentes, investimento público em educação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que a relação entre ambas não é simultânea, de modo que a referência entre as variáveis nem sempre indica sincronismo.

É possível afirmar que, pela indicação do coeficiente de correlação, há uma relação positiva entre as variáveis no ano de 2011 nas primeiras séries do Ensino Fundamental, enquanto nas últimas séries do Ensino Fundamental há uma relação negativa indicando que as variáveis caminharam em sentidos contrários.

O fato de no último ano da avaliação do Ideb, 2011, ter ocorrido uma correlação positiva entre as variáveis nas primeiras séries do Ensino Fundamental, não possibilita afirmar que é em decorrência da aplicação dos investimentos obrigatórios, ou seja, que as duas variáveis estejam relacionadas, pois nos últimos anos do Ensino Fundamental a relação foi negativa.

Sabe-se que os recursos advindos dos Fundos devem ser aplicados no mesmo exercício, isto é, receita do exercício de 2011 deve ser aplicada em 2011. Tal fato pode sugerir que se gaste de maneira equivocada ou com questões não relevantes para a elevação do indicador, uma vez que a meta é alcançar a nota seis. Como é obrigatória a aplicação do recurso no mesmo exercício no qual ele foi destinado, pode ser que se gaste sem um foco específico.

Também pode ser um indício de que os investimentos por si sós não têm causado a melhora da qualidade, pois a lógica é que se a nota do Ideb aumentou em relação aos primeiros anos da educação fundamental deveria ter aumentado também nos últimos anos, pois os alunos que alcançaram a etapa final do Ensino Fundamental estariam com um acúmulo de conhecimentos, o que não explicaria o baixo Ideb de 2011.

Assim, a correlação entre a soma e a média dos investimentos obrigatórios com a nota do Ideb mostra uma variabilidade intensa induzindo que essa correlação não existe, portanto a relação entre investimentos públicos obrigatórios em educação e nota do Ideb não é simultânea.

Em estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco verificou-se a aplicação de recursos em educação. Tal estudo foi dividido nos seguintes itens: educação – referências legais; indicadores educacionais; instrumentos de planejamento e orçamentação; financiamento da educação e verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à

manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Este trabalho realizado pelo TCE de Pernambuco se reveste de importância, pois fornece uma base de como a questão dos recursos aplicados em educação podem ser analisados.

Quanto aos indicadores educacionais, o estudo faz a seguinte constatação (TRIBUNAL DE CONTAS, 2008, p.4):

Os indicadores educacionais são registros imprescindíveis para acompanhamento, controle e, sobretudo, avaliação da qualidade do ensino prestado à população. Em conjunto, revelam a situação da educação no ambiente em que se quer analisar. A taxa de acesso reflete a oferta da educação pública no Estado com base nas metas estimadas pelo PNE (Plano Nacional de Educação).

[...].

Um dos problemas mais sérios do sistema de ensino público em Pernambuco é indicado pela taxa de distorção idade/série, que indica a defasagem entre a idade do aluno e aquela que seria própria para a série.

[...].

No que tange à taxa de eficiência, que consiste na relação entre o número de alunos aprovados e o número inicial de matrículas em determinada série (nº de alunos aprovados mais nº de alunos reprovados mais nº de abandonos), a rede pública de Pernambuco alcançou, em 2003, ano do último levantamento efetuado, a taxa de 72,8% no ensino fundamental de 1ª a 4ª série, indicando um resultado mais favorável do que os obtidos em 2002 e 2001. No entanto, no ensino fundamental de 5ª a 8ª série, bem como no ensino médio, que obtiveram taxas de 66,8% e 72,3%, respectivamente foram obtidos progressos mais tênues.

O importante desta análise é a conclusão de que, no caso da rede pública estadual de Pernambuco, o grande problema não é mais a oferta de vagas, mas a qualidade do ensino ofertado à população (TRIBUNAL DE CONTAS, 2008, p. 4).

Conforme Barros (2003), os recursos para a educação estão elencados na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212, que determina que a União destinará pelo menos 18% e os Estados, Distrito Federal e municípios, 25% da totalidade da receita resultante dessas esferas do poder público à educação.

A composição da receita dos entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e municípios) resultante de impostos é a seguinte: impostos próprios; transferências de impostos previstos pela CF; valores das dívidas ativas de impostos e multas e juros de mora. Os impostos próprios da União são: Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto de Renda, Imposto de Produtos Industrializados, Imposto de Operações Financeiras e Imposto Territorial Rural. Os impostos próprios dos Estados e Distrito Federal são: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores e Imposto de Transmissão de *Causa Mortis*. Os impostos próprios dos municípios são:

Imposto Predial Territorial Urbano, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e Imposto Sobre Serviços.

Os Estados financiam a educação com as receitas de seus impostos próprios mais as Transferências da União, denominados Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados da Exportação, Imposto de Renda Retido na Fonte de Serviços Estaduais e Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro.

Os municípios financiam a educação com as receitas de seus impostos próprios mais as Transferências da União, denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 50% do Imposto Territorial Rural, 50% do Imposto de Renda Retido na Fonte e 50% do Imposto sobre Operações Financeiras e mais as Transferências do Estado: 25% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, 25% do Imposto Sobre Produtos Industrializados-Exportação e 50% do IPVA.

Os municípios obrigatoriamente devem destinar 25% à educação. Destes 25%, 15% deverão ser destinados à educação fundamental e 10% à educação infantil e, se suprida essa, destina-se este recurso ao Ensino Médio. Ressalta-se que a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), alterou as redações dos artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, assim como o artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, o Fundef visou e o Fundeb visa à redistribuição dos recursos vinculados à educação constitucionalmente.

Desde os governos da década de 90 do século 20, vem ocorrendo modificações na educação brasileira com o intuito de possibilitar a avaliação e a aferição da educação pública. A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, anterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, alterou artigos da antiga LDB de 1964 e substituiu o Conselho Federal de Educação pelo Conselho Nacional de Educação. A partir disso, as decisões do Conselho Pleno e das Câmaras passaram a ser homologadas pelo Ministério da Educação (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 30).

Com a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, na década de 90, ainda que não obrigatórios, passam os mesmos a serem utilizados para elaboração das provas de testagem em larga escala, adquirindo, em função disso, a característica de serem tendencialmente compulsórios, uma vez que a opção por não segui-los pode acarretar prejuízos ao sistema de ensino nos processos de avaliação (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 30).

De acordo com Oliveira e Souza (2010, p. 30):

Essa difusão de uma cultura avaliativa baseia-se na expectativa de que a simples divulgação dos resultados obtidos por sistemas e por escolas induza à melhoria de qualidade, tanto por meio de iniciativas autônomas dos próprios sistemas e escolas quanto como resultado de uma maior pressão da comunidade de usuários. Aparentemente, estamos ingressando em uma nova etapa desse movimento, com a utilização de resultados desses processos avaliativos como parâmetros para tomada de decisões de gestão dos sistemas de ensino. Um exemplo é a da utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o estabelecimento e controle de metas a serem cumpridas por estados e municípios. Associam-se a estes conseqüências, como adicionais (bônus) a professores, vinculando-se incentivos aos resultados de avaliação de desempenho de alunos e/ou de professores.

Constata-se, então, que a avaliação dos sistemas educacionais é recente no Brasil, datando da última década do século 20.

Abrucio (2010) afirma que, no que diz respeito às políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 elencou cinco pilares: universalização das políticas, democratização da gestão estatal, profissionalização estatal da burocracia, descentralização em prol da municipalização e interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade.

O Fundef e depois o Fundeb, estão dentro dos pilares constitucionais de universalização, democratização e descentralização das políticas públicas. Conforme Rezende (2010), a necessidade de se ter garantias financeiras que reforcem o papel do Estado na provisão de serviços essenciais às populações menos favorecidas é recente, e a primeira iniciativa nesta direção se deu no marco do processo de transição para a democracia no início da década de 80 do século 20, com a adoção da chamada Lei Calmon, que vinculou 13% das receitas do governo federal e 25% das receitas de Estados e municípios a gastos com educação (REZENDE, 2010, p. 78-81).

O mesmo autor salienta que:

Os maus resultados dos estudantes brasileiros nas avaliações internacionais de desempenho escolar são um indício importante da falta causada pela não associação de compromissos com a geração de resultados às garantias financeiras, visto que a quase trinta anos os governos federal, estaduais e municipais são obrigados a aplicar um percentual expressivo de suas receitas na educação (REZENDE, 2010, p. 82).

Nesse sentido, falta aos gestores públicos, técnicos, comunidade escolar e comunidade civil em geral, a compreensão de que a qualidade na educação não está vinculada apenas às pedagogias aplicadas na aprendizagem, mas, também, no emprego correto dos recursos públicos destinados e, fundamentalmente, se de tais recursos decorrem resultados satisfatórios, considerando que mais recentemente esses resultados podem ser avaliados por meio das provas instituídas pelo Ministério da Educação. Ou seja, não basta apenas aplicar recursos na educação; é necessário avaliar se eles condizem com os resultados obtidos.

Mesmo, todavia, que os gastos com educação sejam considerados primordiais, deve-se saber que por si só não melhoram o desempenho dos alunos. Menezes Filho (2010), analisando as novidades introduzidas pelo Fundeb, faz o seguinte comentário:

O grande problema ocorre, porém, com o aumento programado de gastos da União para complementar os fundos estaduais. Em primeiro lugar, devemos nos perguntar se estes recursos adicionais com educação são a melhor alternativa disponível para aumentar o gasto público, num país com outras prioridades sociais, como saúde, saneamento e criminalidade, por exemplo. Suponhamos que isto seja verdade, já que vários estudos mostram que a educação é uma das variáveis mais importantes para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades sociais.

O sucesso desta medida depende do pressuposto de que um aumento nos gastos com educação levará necessariamente a uma melhora no aprendizado dos alunos. Esta suposição, porém, não é necessariamente verdadeira. Na verdade, existem vários estudos mostrando que ela é falsa. Nos Estados Unidos, por exemplo, os gastos reais por aluno triplicaram entre 1960 e 2000, mas o desempenho dos alunos em exames de proficiência permaneceu praticamente estável. O Chile também aumentou consideravelmente os gastos com educação nos últimos 15 anos, numa tentativa focalizada de melhorar a qualidade do ensino oferecido no país, mas o resultado dos alunos chilenos nos exames internacionais permaneceu estagnado.

No caso brasileiro, os primeiros dados que possibilitam a avaliação desta hipótese começaram a ficar disponíveis recentemente. [...], por exemplo, [...] uma pesquisa inédita que compara os gastos dos municípios paulistas com educação fundamental com o desempenho médio dos alunos destes mesmos municípios na prova Brasil, realizada por todos os alunos da rede pública em 2005. Os gastos com educação de cada município foram obtidos no sítio do Tesouro Nacional.

[...] revela resultados surpreendentes. Podemos notar, em primeiro lugar, que os gastos por aluno no ensino fundamental variam dramaticamente entre os municípios paulistas, desde um mínimo de 400 reais até 4800 reais. O resultado médio dos alunos no exame de matemática na prova Brasil também varia bastante, entre 100 e 270 pontos.

O problema é que estas duas variáveis não são correlacionadas, ou seja, não existe uma relação positiva entre os gastos por aluno e o desempenho na prova Brasil.

É possível para um município atingir 200 pontos na prova Brasil gastando 800 reais com cada aluno ou quase 5000 reais.

O que estes resultados revelam? Que gastar mais com educação não necessariamente aumenta a qualidade do ensino que chega aos alunos. Claramente existem algumas

redes que conseguem gerir os recursos disponíveis mais eficientemente do que outras. O segredo do sucesso educacional não está na quantidade de dinheiro disponível, mas sim na forma que este dinheiro é gasto, ou seja, na gestão. Alguma novidade?

O estado brasileiro e a sociedade civil na sua relação com esse estado, ainda apresenta, mesmo após a Constituição de 1988, nuances patrimonialista. Os investimentos obrigatórios em educação não traduzem a melhora do IDEB ou taxa de aprovação de 100%. Não se descarta, de forma alguma, a importância dos investimentos obrigatórios, ao contrário, essa importância foi referida durante toda a pesquisa. Mas, uma educação com qualidade, nesse estudo, qualidade - entendida como nota satisfatória na Prova Brasil (Matemática e Português) num tempo ideal para a série (01 ano), não tem correlação unicamente com o investimento financeiro.

Cabe refletir, o que não foi hipótese dessa pesquisa, mas pode ser hipótese de futuros trabalhos, de uma possível importância da avaliação dos professores, de se aprofundar questões relativas ao que está sendo ensinado na sala de aula, que os professores permitissem serem avaliados, pelas notas de seus alunos na Prova Brasil e depois no IDEB. Poderia-se questionar que o IDEB avalia o sistema e não os indivíduos, todavia, deveria haver, então, um outro tipo de avaliação no que tange ao professor.

Não é possível afirmar de maneira categórica que as políticas públicas decorrentes da Constituição Federal e a própria Constituição que estabeleceu um Estado Social de Direito tenham rompido de vez com a preponderância das características do estado patrimonialista. Devido ao corporativismo, no que tange ao assunto pesquisado, dos professores e devido a pouca importância que sociedade civil dispensa ao Ensino Fundamental. Durante todas as leituras empreendidas para a realização da pesquisa, não se encontrou trabalhos, discussões, sobre as notas do IDEB. Também algo que pode ser objeto de futura pesquisa, pois as análises encontradas foram análises do órgão estatal, do Ministério da Educação, é nesse sentido que por vezes uma política pública criada para ser inclusiva acaba por ser tradicional, no sentido de manter a situação que se quer alterar, também nesse sentido, que se reafirma que tal situação é decorrente nuances do estado patrimonialista. Portanto, se as notas do IDEB não gerarem mobilização, pelo menos, numa parcela significativa da sociedade, poderá se tornar um instrumento de exclusão.

CONCLUSÃO

Na intenção de verificar a influência dos investimentos públicos na educação fundamental gaúcha, pelos seus municípios, e compará-los com as notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), é que a presente pesquisa foi realizada.

Os investimentos públicos em educação foram determinados pela Constituição Federal de 1988, que fixou o índice de 25% das receitas a serem destinadas à Educação, preferencialmente à etapa da educação que é de responsabilidade do ente federativo. A responsabilidade primordial dos municípios é com a educação fundamental.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi no ano de 1996 e passou a vigorar em todo o país a partir de 1997. A sua grande importância foi subvincular parte dos recursos obrigatórios a um valor mínimo por aluno e para o pagamento de salários aos professores, visando à universalização da educação fundamental em todo o país.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ocorreu em 2006. A sua grande importância foi ampliar a subvinculação dos recursos obrigatórios também para o Ensino Médio, isto é, toda a educação básica. A responsabilidade pelo Ensino Médio é dos Estados Federados, portanto, os municípios somente poderão aplicar recursos no Ensino Médio quando a rede municipal fundamental estiver completa, ou seja, não demandar mais recursos.

As duas últimas décadas do século 20 – 1990 e 2010 – foram de extrema importância na ampliação da rede pública escolar com vias à universalização do ensino no que diz respeito ao Ensino Fundamental. Pode se afirmar que, em decorrência da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, o Brasil firmou no artigo 6º da Constituição Federal a educação como direito humano fundamental e também se pode afirmar que foram delineadas e instituídas políticas públicas no sentido da universalização. Ou seja, um direito constitucional que está sendo executado nos cotidianos dos municípios. Isso é confirmado pela previsão das fontes orçamentárias das quais emergem os recursos para a educação. No aspecto formal e de arcabouço legal, portanto, o Brasil teve um grande avanço na questão educacional. Do ponto de vista objetivo de ações executivas, o direito ao acesso ao Ensino Fundamental está garantido. Por meio dessas políticas públicas o Brasil investe em políticas com viés universal e que podem contribuir no rompimento com características patrimonialista ainda presentes no

estado brasileiro. No final do século 20 o Estado brasileiro fez um resgate da grande maioria da população excluída do acesso aos pressupostos mínimos para a inclusão na sociedade urbanizada, industrializada e letrada.

A criação de índices e provas que medem a aprendizagem dos alunos é, muitas vezes, criticada em decorrência do entendimento de que são instrumentos utilizados pelo Estado no intuito mais de excluir do que incluir. O que, a priori, não se pode dizer sobre o IDEB, pois o indicador avalia o sistema e não o indivíduo.

No caso do Brasil, todavia, e, mais especificamente, da criação da Prova Brasil em 2005 e do Ideb em 2007, os índices foram executados juntamente com políticas de universalização do ensino público, um dado que vai de encontro às políticas excludentes que não universalizaram a educação básica. Em um país construído sob a exclusão da maioria da sua população, as avaliações indicam uma política pública com o objetivo de possibilitar o acesso com qualidade ao Ensino Fundamental. O próprio fato de a Prova Brasil ser realizada nas duas disciplinas fundamentais – Matemática e Língua Portuguesa – indica a preocupação para que os alunos tenham o conhecimento necessário da linguagem e das quatro operações matemáticas que garantam uma inserção mais equânime na sociedade.

O Ideb é o medidor da qualidade da educação brasileira e, por consequência, da educação nos municípios gaúchos. Os seus dados são públicos e de acesso a todos. O indicador tem a denominação de Índice de Desenvolvimento, porque parte do pressuposto que a qualidade está imbutida na aprendizagem de Matemática e Português e no tempo que ocorreu a aprendizagem. Todavia, é possível visualizar se o aluno aprendeu Matemática e Português, mas não é possível visualizar o porquê o aluno aprendeu ou o porquê o aluno não aprendeu, portanto não é uma avaliação formativa. Para entender esse questionamento, o processo avaliativo deveria ter formas de avaliação respectivas ao professor, ou seja, não incluir apenas a avaliação do professor, mas de todos os sujeitos envolvidos no processo de ensino. Essa possibilidade não foi o enfoque dessa pesquisa, mas tal questão é fundamental num processo avaliativo que engloba o sistema.

Diante da realidade educacional brasileira até a década de 80, porém, a criação do Ideb, mesmo que possa ser observado que tenha o foco mais voltado para uma avaliação do ensino-aprendizagem, deve ser considerada uma prática que possibilita uma educação de qualidade para todos. Ademais, considera-se que o sistema municipal que não alcança a meta na nota do

Ideb tem, em decorrência do mandamento constitucional, de delinear políticas públicas que possibilitem a melhora da situação.

A afirmação do parágrafo anterior, todavia, é uma asserção em tese. Isso porque os dados e as conclusões do terceiro capítulo induzem a inferir que não há um padrão nos sistemas educacionais brasileiros. As médias do desvio padrão e do coeficiente de variação indicam que há uma variabilidade significativa nas notas do Ideb. A grande variabilidade dificulta a visualização do que deve ser acrescido, mantido ou alterado para garantir a qualidade, ou seja, não se tem como fazer uma análise mais precisa do que falta para se atingir o sistema ideal que o Ministério da Educação preconiza. Assim, o acesso à educação está garantido, no entanto tal fato não assegura a qualidade do acesso. Diante da variabilidade dos dados, a percepção da qualidade está prejudicada. O nó da questão, portanto, não estaria no Ideb, mas nos próprios sistemas educacionais que, por apresentarem tamanha dispersão nos resultados das avaliações de seus alunos, não possuem uma organização sistêmica. Por isso, a avaliação da educação está além da questão formal, entrelaçando-se com a substância, incluindo a gestão e o controle social.

A afirmação anterior é ratificada pela quase inexistente correlação entre investimentos obrigatórios e notas no IDEB, ou seja, é preciso outras transformações para que a educação passe a ser item prioritário no Brasil.

A análise dos modelos de desenvolvimento e o lugar que a educação teve e tem nesses modelos, permite afirmar que até 1964, partindo de 30, pouca importância a educação teve para a sociedade civil. Nota-se que os avanços tiveram em grande parte a vontade política de Getúlio Vargas. Os grupos econômicos tiveram como norte a industrialização via apropriação de uma parte dos recursos estatais. Caracterizando a manutenção de laços patrimonialistas.

Mesmo que a Constituição de 1988 tenha propiciado mecanismos de superação do patrimonialismo, as nuances, as características do estado patrimonialismo, ainda se manifestam, haja vista a dificuldade que a sociedade civil apresenta de fazer concretizar seu direito a uma educação de qualidade.

Diante disso, uma das inferências possíveis permitidas por este estudo é que para se ter um sistema ideal é indispensável um sistema padrão no ensino-aprendizagem e isso perpassa pelos meandros e teias do sistema educacional, desde a metodologia do ensino-aprendizagem até o comprometimento dos docentes e discentes. Não basta que os Fundos tenham quantificado o mínimo que deve valer um aluno na Federação; é preciso que sejam garantidas

as condições subjetivas e objetivas da aprendizagem para não permitir que, diante de notas altas, continuem persistindo notas baixas, o que poderá gerar um sistema mais excludente, porque baseado em dados. A variabilidade demonstrada pela dispersão dos dados analisados indica que não há uma organização sistêmica na educação gaúcha. Os dados não apontam um parâmetro no sistema educacional que possibilite a visualização dos gargalos, das múltiplas causas da dispersão das notas.

A pesquisa demonstrou que não há correlação entre a aplicação do recurso público com a nota. Então, um caminho lógico, mas que não foi objeto deste estudo, é relacionar os modelos de desenvolvimento com os modelos de gestão dos recursos públicos, precipuamente os recursos investidos na educação. Pois, já se sabe que para os modelos trazidos a esse estudo até 1988, a educação assumia uma importância pequena e sazonal. A Constituição de 1988 altera em parte essa realidade, principalmente em função de ter colocado a educação no rol dos direitos humanos fundamentais. Seria o caso de indagar se é necessário mais recursos para a educação, bem como questionar o que os gestores estão fazendo com os recursos e como ocorre o controle social sobre eles.

Conclui-se que, apesar de o Ideb ter o foco no ensino-aprendizagem, isso ocorre em função da organização da Federação brasileira, pois quem estabelece as políticas públicas municipais de educação é o município e não a União. Logo, a União, exercendo seu papel de articuladora da Educação Nacional, cria o Ideb no sentido de auxiliar os demais entes federativos a elaborar suas políticas educacionais. A União, no entanto, não apenas cria o indicador de qualidade e desenvolvimento, mas estipula um valor mínimo nacional por aluno, tornando a educação nos municípios, nos Estados federados e no Distrito Federal mais equânime. Tem de ficar claro, porém, que o Fundef foi e o Fundeb é de natureza quantitativa. Anota-se que a Educação Nacional é um sistema complexo, pois é articulado de forma autônoma entre todos os entes federativos. Por isso, pode-se afirmar que o Ideb, analisado sob a ótica apenas de um indicador, é uma avaliação normativa. O sistema escolar, no entanto, se organiza por ente federativo; logo, nada impede que seja utilizado pelos municípios para fazer uma avaliação formativa, envolvendo de maneira emancipatória todos aqueles que fazem parte do ensino-aprendizagem e aí incluir a avaliação dos professores e gestores.

O Ideb, por conseguinte, não se traduz em viés da política econômica para grupos; ao contrário, ele pode ser usado para que os municípios façam uma avaliação cidadã, formativa dos motivos e das consequências que a nota no Ideb tem para todos os envolvidos no processo.

Disso decorre o que os dados do estudo demonstraram: investir em educação não é a única premissa para bons indicadores; é primordial, mas é necessário algo mais e esse algo mais deve ser decorrência da avaliação que os sujeitos dos municípios podem fazer da sua classificação no Ideb. Nessa situação, ter-se-ia a avaliação formativa com o envolvimento dos sujeitos do processo, e isso somente pode ocorrer dentro do próprio município e não por iniciativa da União, com o envolvimento dos atores interessados.

Nas leituras realizadas para empreender este estudo não se encontraram referências a políticas públicas realizadas pelos municípios em função do Ideb.

A importância de entender o desenvolvimento regional é porque ele possibilita compreender o desenvolvimento endógeno e, mais ainda, perceber que o desenvolvimento dos países inseridos no mundo capitalista não é feito por entidades acima do mundo concreto, mas por todos os sujeitos envolvidos, social e economicamente, em um determinado território e em um determinado espaço de tempo. Por mais, portanto, que na década de 30 do século 20 o território brasileiro estivesse geográfica e politicamente integrado, e o processo de urbanização e industrialização estivesse em curso no país, o primeiro com mais intensidade desde o século 19 e o segundo com mais intensidade desde a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929 nos EUA, esse processo não era homogêneo, não era igualitário, não era equânime, e também não poderia ser a inserção educacional. Havia espaços geográficos e também sujeitos que não eram atingidos por essas transformações e que não foram atingidos pelas modificações introduzidas no Governo Vargas. Confirmando a dificuldade do estado brasileiro de implementar, pelo menos nesse momento, políticas com viés universal. Característica, no caso brasileiro, do estado patrimonialista.

Assim, todo o aparato educacional criado a partir de 1930 e que formou a base das instituições educacionais que são o suporte das políticas educacionais até o momento atual, foram criados dentro dos parâmetros da elite política que ascendeu ao poder naquele período. Pela forma periférica que se deu a inserção do Brasil no capitalismo, todo o aparato educacional criado denotou, naquela situação, um grande avanço.

Diante da realidade interna brasileira, a obrigatoriedade de recursos orçamentários para a educação, o estabelecimento dos Fundos – Fundef e Fundeb –, a Prova Brasil e o Ideb, percebe-se, analisando o mundo capitalista como o global e o Brasil como o local, que tais políticas públicas podem ser vistas como um avanço em relação ao Brasil anterior a 1988. São

políticas que fortalecem o sistema público da educação e respeitam as especificidades dos municípios.

Os investimentos públicos obrigatórios no Ensino Fundamental, por conseguinte, não são determinantes na nota do Ideb. Desencadeado, porém, pela nota do Ideb, pode-se compreender se o recurso público é bem-aplicado ou não e isso não será somente apreendido pelo indicador, mas pelo envolvimento dos sujeitos do processo na avaliação da própria avaliação. Essa avaliação, que deve ser tomada como emancipatória, formativa, só pode acontecer onde a política pública se concretiza, que é no município. Logo, muito mais importante que os recursos aplicados e os medidores de qualidade, é o que disso decorre. Resta saber se, com base nas notas do Ideb, os municípios estão desenhando num processo emancipatório suas políticas públicas que devem ser projetadas e executadas para garantir o acesso com qualidade.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**. Disponível em: <http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/porta/arquivos/p14-497-_const_%20sal.pdf>. Acesso em: maio 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da qualidade na educação/Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC** (Coords.). São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: <<http://www.acaeducativa.org.br/downloads/indicadores2007miolo.pdf>>. Acesso em: set. 2010.

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. **Avaliação da educação básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. p. 9.

BARJAS, Negri. **Financiamento da educação no Brasil – MEC/Inep**. 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2010.

BARROS, Gilvanderson Ferreira. **Recursos financeiros para a educação: dez perguntas que não querem calar**. *Lato & Sensu*, Belém, v. 4, n. 1, p. 3-5, out. 2003. Disponível em: <http://www.nead.unama.br/site/biddigital/pdf/artigos_revistas/152.pdf>. Acesso em: out. 2010.

BRASIL. **Constitucional nº 55 de 20 de setembro de 2007**. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 30 nov. 2007.

BODEA, Miguel. **Trabalhismo e Populismo no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 41. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. PDE: Plano de Desenvolvimento Educação: **Prova Brasil: Ensino Fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB; INEP, 2008b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Portugal: Almedina, 1999. p. 450.

CARDOSO, Fernando Henrique Cardoso. **Pensadores que Inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

CLÉVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 54, ano 14, p. 29, jan./mar. 2006.

COHN, Gabriel (organizador). **Max Weber: sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

CORRÊA, Roberto Lobato. Região: a tradição geográfica. In: CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 184.

CORREA, Sílvio Marcus de S. **Desarrollo y contingencia en la época de la modernización reflexiva**. Disponível em: <<http://www.silviomscorrea.com.br/trabalhos/html>>. Acesso em: maio 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação escolar e o sistema nacional de educação**. Disponível em: <<http://ced.ufsc.br/pedagogia/jamil%201.pdf>>. Acesso em: maio 2010a.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010b. p. 160.

DAVIES, Nicholas. **Os recursos financeiros na LDB**. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nic.3.htm>>. Acesso em: set. 2010.

DEMO, Pedro. **Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DOMINGUES, José M. **Desenvolvimento, modernidade e subjetividade, ideais de modernidade e Sociologia no Brasil**. Porto Alegre: UFGRS, 1999. p. 71-96.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 155-157.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERRÃO, M. E. et al. O Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. **Revista Brasileira de Estudos da População**, v. 18, n. 12, jan./dez., 2001. p. 112.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Fernando Galvão de Andréa. Democracia e educação. In: GARCIA, Emerson. Coord. **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 142-143.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FUNDEB. Manual de Orientação. FNDE: MEC, 2009.

FUNDEF. Manual de Orientação. FNDE: MEC, 2004.

GALVÃO, Roberto Carlos Simões. **História dos direitos humanos e seu problema fundamental**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 50.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. In: GARCIA, Emerson (Coord.). **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 164-166.

GOMES, Laurentino. **1822**. São Paulo: Nova Fronteira, 2010.

GONZÁLES, Horácio. **O que é subdesenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1988.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 194.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o Saeb de 2005. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, La Ciencia y La Cultura (OEI), n. 42/5, p. 1, 25 abr. 2007. (ISSN: 1681-5653).

IDEB; INEP. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://www.Ideb.inep.gov.br/files/site/download/nota_tecnica_IDEB.pdf>. Acesso em: set. 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 17. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte Anos da Constituição Federal, vol. 2, p. 19.

KAPLAN, Allan. **O processo social e o profissional de desenvolvimento**. Artistas do invisível. Tradução Ana Paula Pacheco Chaves Giogi. São Paulo: Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social; Editorial Fundação Petrópolis, 2005.

LEON, Fernanda Leite Lopez; MENEZES FILHO, Naércio Aquino. **Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil**. Pesquisa e planejamento econômico (PPE), v. 32, n. 3, p. 417, dez. 2002. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/138/73>>. Acesso em: out. 2010.

MARTINS, Patrícia do Couto Villela Abbud. A proibição do retrocesso social como fenômeno jurídico. In: GARCIA, Emerson (Coord.). **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MENESES, João Gualberto de Carvalho. Recursos financeiros para a Educação. **Eccos Revista Científica**, São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho (Uninove), vol. 8, n. 1, p. 11-20, jan./jun. 2006.

MENEZES, Filho Naércio. **Gastos com educação não aumentam aprendizado dos alunos**. Disponível em: <<http://naercio.insper.org.br/.../gastos-com-educacao-nao-aumentam-oapendizado-2007.pdf>>. Acesso em: set. 2010.

MEC. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2010.

MEC. Ministério da Educação. Fundeb – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação**. 2009.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de;

SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 110.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 110.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 30.

PAIVA, Carlos (Org.). **Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

PNE. Plano Nacional de Educação. Brasília: Senado Federal; Unesco, 2001. p. 15.

PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

REVISTA JURÍDICA – CCJ/Furb, v. 12, n. 24, p. 80-94, jul./dez. 2008. (ISSN 1982 -4858).

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 78-81.

RODA VIVA: O Brasil passa por aqui. Biblioteca da Unisc. 2005. DVD.

SAEB. **Médias de desempenho do Saeb/2005 em perspectiva comparada**. Fev. 2007. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/brasil/saeb2005.pdf>>. Acesso em: set. 2010.

SADER, Emir e SANTOS Theotônio dos Santos (coordenadores). Martins, Carlos Eduardo e Valência, Adrián Sotelo (organizadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996. p. 151.

SANTOS, Milton. Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza: In: SANTOS, Milton. **Economia espacial.** São Paulo: Edusp, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 4, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de educação: subsídios para a conferência de educação.** 2001. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Saviani.pdf>>. Acesso em: maio 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da educação no Brasil.** p. 18. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/desadidos_educacion_brasil_Schwartzman.pdf>. Acesso em: 27 set. 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964).** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 436-438.

SODRÉ, Nelson Werneck Sodré. **História da burguesia brasileira.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

TRIBUNAL DE CONTAS. Estado de Pernambuco. **Aplicação de recursos em educação.** 2008. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/arquivosgiol/contas/07_aplicação_de_recursos_em_educacao.pdf>. Acesso em: 18 out. 2010.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WEBER, S. **Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino.** São Paulo, Cadernos de Pesquisa, 1998.

ANEXOS

ANEXO 1

A LEGISLAÇÃO A SEGUIR DISCRIMINADA E CONSTANTE DO TEXTO DESTA PESQUISA ENCONTRA-SE DISPONÍVEL NO SITE: <www.planalto.gov.br>

- Constituição do Brasil de 1988.
- Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.
- Lei nº 10.172/01 – Plano Nacional da Educação – PNE – vigorou até o ano de 2010.
- Lei nº 11.114/05 – estabeleceu a obrigatoriedade do início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade a partir do ano de 2006.
- Emenda Constitucional nº 14 de 1996 – criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.
- Emenda Constitucional nº 53 de 2006 – criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
- Lei nº 9.131/95 – substituiu o Conselho Federal de Educação pelo Conselho Nacional de Educação.
- Lei nº 7.348/85 – Lei Calmon – vinculou 13% dos recursos do governo federal e 25% das receitas dos Estados e municípios a gastos com educação.
- Lei Complementar nº 87/96 – dispõe sobre o imposto dos Estados e Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias (...).
- Lei nº 4.024/61 – Lei que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- Emenda Constitucional nº 01/69 – previu o percentual obrigatório de aplicação da receita anual dos municípios em educação, no total de 20%, posteriormente alterado para 13% a cargo da União e 25% para Estados e municípios pela Emenda Constitucional nº 24/83.
- Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.
- Constituições do Brasil de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969.
- Lei nº 9.294/96 – Lei que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.
- Decreto nº 2.264 – Decreto que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.
- Lei nº 10.709/03 – Lei que alterou os artigos 10º/inciso VII e 11º/inciso VI da LDB, para dispor que o transporte escolar passa a ser responsabilidade do ente federativo ao qual pertence a rede de Ensino.

- Resolução nº 03/98 da Câmara de Educação Básica do Conselho Federal de Educação, mostra a preocupação no seu artigo 6º em aliar o aumento dos recursos na educação com a qualificação dos quadros do magistério.
- Lei nº 11.494/07 – Lei que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
- Decreto nº 6.253/07 – Decreto que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
- Decreto-Lei nº 201/67 – dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores.

A LEGISLAÇÃO A SEGUIR DISCRIMINADA E CONSTANTE DO TEXTO DESTA PESQUISA ENCONTRA-SE DISPONÍVEL NO SITE: <www.al.rs.gov.br>

- Lei 6.672/71 – Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

ANEXO 2

CD-ROM